

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA  
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS PARA EL MONITOREO DEL DESEMPEÑO DE LA  
GESTIÓN PÚBLICA EN COSTA RICA EN EL PERIODO 2010-2017

Tesis sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en  
Gobierno y Políticas Públicas para optar al grado de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas

JULISSA SÁENZ LEIVA

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2022

## **Dedicatoria**

A mi esposo por su paciencia y apoyo a lo largo de todos estos años en el cumplimiento de esta meta.

A mis padres por su impulso y ayuda siempre.

A los que sueñan y trabajan día a día por un gobierno eficiente.

## **Agradecimientos**

A Dios todopoderoso que me ha bendecido con grandes apoyos de personas ángeles y maravillosas oportunidades.

A mi directora de tesis, lectora y lector por su orientación, seguimiento y apoyo incondicional, sin ustedes esto no sería posible.

A los apoyos institucionales, tanto a nivel nacional en la figura de mis jefaturas mi agradecimiento infinito, como a nivel internacional.

## **Hoja de aprobación**

Esta tesis fue aceptada por la Comisión del Programa de Estudios de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Doctorado Académico en Gobierno y Políticas Públicas.”

---

Dr. Sergio Salazar Araya  
**Representante de la Decana  
Sistema de Estudios de Posgrado**

---

Dra. Violeta Pallavicini Campos  
**Directora de Tesis**

---

Dr. Leonardo Castellón Rodríguez  
**Asesor**

---

Dra. Gabriela Marín Raventós  
**Asesora**

---

Dra. Laura Sariego Kluge  
**Representante del Director del  
Programa de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas**

---

Julissa Sáenz Leiva  
**Candidata**

# Contenido

Dedicatoria .....	ii
Agradecimientos.....	iii
Hoja de aprobación.....	iv
Resumen.....	viii
Índice de cuadros .....	x
Índice de gráficos .....	x
Índice de Figuras.....	xi
Lista de abreviaturas .....	xiii
Introducción .....	1
<b>1 El problema de investigación .....</b>	<b>4</b>
1.1 Exposición del tema.....	4
1.2 Justificación .....	16
1.3 Estado de la cuestión.....	18
1.3.1 Generalidades .....	19
1.3.2 Organismos internacionales .....	26
1.3.3 El monitoreo de la gestión en otros países .....	31
1.3.4 El monitoreo de la gestión en Costa Rica .....	38
1.4 Definición y alcance del problema de investigación .....	44
1.5 Definición de objetivos generales y específicos .....	46
<b>2 Marco Teórico-Metodológico.....</b>	<b>48</b>
2.1 Marco Teórico.....	48
2.1.1 La Nueva Gestión Pública.....	48
2.1.2 La Gestión para Resultados.....	66
2.1.3 Retos para llevar adelante el monitoreo .....	110
2.1.4 Conclusiones: Conceptos y proposiciones teóricas adoptados .....	117
2.2 Metodología .....	119
2.2.1 Tipo de estudio.....	119
2.2.2 Unidades de análisis.....	120
2.2.3 Técnicas de recolección de datos, análisis de información y abordaje metodológico .....	121
<b>3 Análisis normativo de los mecanismos creados para el monitoreo del desempeño.....</b>	<b>124</b>
3.1 Mandato general y organización del Poder Ejecutivo .....	124
3.2 Análisis de la normativa que crea los sistemas base para el ejercicio del monitoreo de la gestión pública .....	127
3.2.1 Análisis de la normativa que define la gobernanza del Sistema de Planificación Nacional.....	128
3.2.2 Análisis de la normativa que define la Gobernanza del Sistema de Administración Financiera de la República.....	141

3.2.3	Normativa que define la gobernanza del Sistema de Control Interno .....	149
3.2.4	Normativa que establece los mecanismos de coordinación entre sistemas para el monitoreo de la gestión.....	150
3.3	Normativa que define los procesos e instrumentos para el monitoreo de la gestión .....	153
3.3.1	Normativa relacionada con el proceso de planificación y presupuestación.....	153
3.3.2	Análisis normativo de los instrumentos base para el monitoreo.....	159
3.4	Productos del monitoreo establecidos en la normativa.....	170
3.5	Usos del monitoreo .....	173
3.6	Síntesis de la normativa y reflexión.....	176
3.7	Estructura de los mecanismos para el monitoreo del desempeño de la gestión pública en Costa Rica .....	177
3.7.1	Monitoreo de la gestión institucional (ver sección 1 de la Figura 3-15)....	179
3.7.2	Compilación y revisión de los resultados del monitoreo de la gestión por parte de los niveles rectores (ver sección 2 de la Figura 3-15).....	180
3.7.3	Rendición de cuentas de los resultados de la gestión institucional (ver sección 3 de la Figura 3-15).....	182
3.7.4	Reflexiones sobre el diseño de la estructura del sistema de monitoreo .....	183
<b>4</b>	<b>Análisis del funcionamiento del sistema de monitoreo del desempeño de la gestión pública en Costa Rica .....</b>	<b>186</b>
4.1	Análisis de los informes producto del proceso de monitoreo de la gestión.....	187
4.1.1	Informe del cumplimiento de objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.....	188
4.1.2	Informe de resultados físicos de los programas del Ministerio de Hacienda .....	193
4.1.3	Informe de rendición de cuentas del Sector Público (establecido en el artículo 56 de la LAFRPP).....	200
4.1.4	Metodología y dictamen de la CGR como elemento de control, previa remisión de los resultados al ámbito político.....	202
4.1.5	Control Político de la Asamblea Legislativa.....	208
4.2	Análisis de los elementos de la fase de planificación (insumos) y ejecución que condicionan e inciden en el resultado del proceso de monitoreo.....	217
4.2.1	Evolución del diseño del Plan Nacional de Desarrollo como herramienta base del monitoreo de la gestión .....	218
4.2.2	Evolución de la Programación física del Presupuesto Nacional .....	222
4.2.3	Visión de largo plazo inexistente y no articulada de la planificación con enfoque a resultados base para el monitoreo .....	225
4.2.4	Trazabilidad incompleta de instrumentos de planificación con los datos presupuestarios no permiten vincular resultados aunque se realice el monitoreo .....	230
4.2.5	Brechas en el uso de las herramientas de planificación .....	234
4.2.6	Sistemas de información para el monitoreo de la gestión del desempeño físico y financiero fragmentados .....	235
4.2.7	Actividades de control para garantizar la calidad de información del monitoreo.....	237

4.3	Valoración de la funcionalidad de los mecanismos de monitoreo de la gestión pública en Costa Rica. ....	239
4.3.1	Cumplimiento del marco normativo .....	239
4.3.2	Valoración de la funcionalidad de los mecanismos para el monitoreo de la gestión pública para la toma de decisiones, el aprendizaje y la rendición de cuentas .....	243
4.3.3	Valoración de avances relevantes y aspectos pendientes en los insumos, procesos y productos del monitoreo de la gestión en el periodo 2010-2017 Reflexión.....	252
4.3.4	Otros retos del diseño institucional que inciden en la funcionalidad de los mecanismos del monitoreo de la gestión pública .....	256
<b>5</b>	<b>Conclusiones, recomendaciones y líneas futuras de investigación. ....</b>	<b>264</b>
5.1	Conclusiones .....	264
5.2	Recomendaciones sobre el funcionamiento de los mecanismos para el monitoreo de la gestión pública en Costa Rica .....	268
5.3	Líneas futuras de investigación.....	273
	<b>Bibliografía.....</b>	<b>275</b>

## Resumen

En la presente investigación los mecanismos para el monitoreo del desempeño de la gestión pública en Costa Rica se configuran como **un sistema amplio e integral** que se analiza a partir de las **reglas institucionales**, el **comportamiento de los actores**, y los **procesos** establecidos. Se analiza además su **uso** para la **toma de decisiones de gestión**, el **aprendizaje** y la **rendición de cuentas**, en el periodo 2010-2017.

La motivación del estudio surge de la inquietud de cómo lograr resultados en el Sector Público, ya que todo país aspira a un buen gobierno que atienda los intereses comunes por medio de un uso eficiente y eficaz de los fondos públicos, lo cual legitima a los gobiernos, genera confianza en la ciudadanía y contribuye a la cohesión social. Bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública, que señala que lo que no se mide no se gestiona y no se puede mejorar, y con la gestión para resultados como herramienta para ello, se determina que el monitoreo de la gestión pública es fundamental.

La investigación se enfoca en el monitoreo que se realiza del uso de los recursos públicos, plasmados en los presupuestos y los respectivos resultados físicos. A nivel de actores se consideran las instituciones, órganos rectores (Ministerio de Hacienda y Ministerio de Planificación) y órganos del Poder Legislativo (Contraloría General de la República y Asamblea Legislativa). Las reglas se analizan desde un punto de vista del diseño que tienen así como de su funcionamiento. Por su parte, los procesos corresponden a los que se utilizan a lo largo del ciclo de la gestión, incluyendo las etapas de planificación y seguimiento.

El estudio aporta en el estado de la cuestión y en el marco teórico, una amplia investigación a profundidad y análisis global sobre la temática, tanto desde el punto de vista de la evolución del tema a nivel internacional como a nivel práctico y metodológico. Desarrolla en el análisis normativo, interpretación con visión histórica de la evolución de las reglas del juego en el periodo de estudio, incluyendo la gobernanza del Sistema de Planificación Nacional, el Sistema de Administración Financiera y el Sistema de Control Interno.

Con respecto a las reglas que definen los mecanismos para el monitoreo de la gestión pública en Costa Rica de forma global, se concluye que si bien el Estado está definido para tener una acción unitaria y coordinada, la fragmentación normativa genera vacíos (actores cuya rendición de cuentas no llega al último nivel de discusión político por medio de este mecanismo) y ambigüedades (en la definición de las funciones a desempeñar por las diferentes instancias en los diversos marcos normativos), por lo que el enfoque de aplicación ha ido evolucionando más con la tradición y el uso, que con una visión del deber ser de su diseño. Así, en este campo se observan múltiples duplicidades en la generación de informes, que generan costos transaccionales importantes y que no agregan valor público.

No obstante, se puede considerar que los mecanismos de monitoreo de la gestión pública en Costa Rica están institucionalizados, con mecanismos que han operado en el periodo de estudio, con mejoras marginales y un alto nivel de fragmentación a nivel institucional y de instrumentos.

En cuanto a los procedimientos y herramientas, los cambios han sido marginales en el periodo de estudio, sin lograr una visión integral y simplificadora del proceso que redunde en mayores facilidades y generación de valor agregado para los clientes institucionales. Con respecto al comportamiento de actores existe un mecanismo de coordinación a nivel

interinstitucional de las rectorías, que se percibe ha ido mejorando en su relación, no obstante, se debe trascender de la operación aún en silos con el objetivo lograr una mayor articulación de todo el proceso de monitoreo.

En cuanto al uso del monitoreo para la toma de decisiones, el aprendizaje y la rendición de cuentas, los tres usos se referencian a nivel normativo. Se documenta en el periodo de estudio que el uso para la toma de decisiones y el aprendizaje es poco, siendo por ejemplo que en el caso del Informe de Resultados Físicos de los Programas del Presupuesto Nacional, hay indicadores que se cumplan en más de un 100% sistemáticamente año con año. A nivel de la Asamblea Legislativa, el uso y el aprendizaje también es poco, debido a que dicha información llegaba a una Comisión que no era la que hacía la asignación del presupuesto del ejercicio siguiente, lo cual ya fue subsanado. Asimismo se debe mejorar el seguimiento de las recomendaciones emanadas en esta fase, al Poder Ejecutivo.

En cuanto a la rendición de cuentas, esta está ampliamente resaltada en la normativa, poniendo el foco sobre las responsabilidades, lo cual puede haber generado incentivos perversos que hayan llevado al ajuste de metas hacia la baja en el pasado, con el objetivo de aparecer con mejores resultados o evitar una investigación por incumplimiento, lo cual desdibuja completamente el objetivo final. Así las cosas, permanecen como desafíos generar los incentivos para monitorear, encontrar buenos indicadores de desempeño, y lograr verdaderamente la realimentación para los nuevos ejercicios.

En general, el diseño del monitoreo de la gestión pública es complejo y consume recursos importantes. Ha habido avances, pero lentos y poco articulados, lo cual no ha llevado a mejoras contundentes, sino puntuales y en algunos casos no sostenibles. El buen funcionamiento del monitoreo que genere resultados requiere de una condición previa y es claridad de la visión estratégica, articulada y sistémica, lo cual aún no se ha logrado.

Así las cosas, si bien podría decirse que los procedimientos de monitoreo se encuentran institucionalizados en Costa Rica, es necesario seguir mejorándolos y haciéndolos más eficientes, fomentando la coordinación, eliminando duplicidades y evitando retrocesos, por medio del convencimiento de su importancia.

Una de las principales recomendaciones de la investigación es reenfocar el tema del seguimiento en toda la administración pública para que se estructure como una rendición de cuentas sobre el aprendizaje (*accountability for learning*). Lo anterior, dado que el foco es siempre generar valor público a la ciudadanía, y que los problemas públicos son de alta complejidad, siendo que el foco sobre la responsabilidad puede generar incentivos perversos en el reporte de la información o definición de las metas.

Otras recomendaciones incluyen la estandarización de la información solicitada, el ajuste de la legislación en términos de principios de carácter transversal a la institucionalidad pública, mejorar los formatos en los que se hace disponible la información, foco en el seguimiento para efecto de la implementación de políticas a nivel del Poder Ejecutivo, y trabajo en la cultura institucional, entre otros. El monitoreo no es un fin en sí mismo, sino el mecanismo para avanzar en la dirección de la eficiencia y generación de valor público. Busquemos esa dirección y rememos fuerte.

## Índice de cuadros

Cuadro 1-1 Subpreguntas y supuestos de investigación .....	46
Cuadro 3-1 Objetivos del Sistema Nacional de Planificación .....	130
Cuadro 3-2 Funciones del Área de Evaluación y Seguimiento en la normativa .....	136
Cuadro 3-3 Línea de tiempo del ciclo presupuestario .....	155
Cuadro 3-4 Intervención política en el ciclo presupuestario .....	158
Cuadro 3-5 Directrices para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo .....	163
Cuadro 3-6 Normativa relevante para el monitoreo de la gestión pública en Costa Rica .	176
Cuadro 4-1 Opinión de la Contraloría General sobre los informes de evaluación del Ministerio de Hacienda y Mideplan 2010-2017 .....	206
Cuadro 4-2 Fecha de las comparecencias de Hacienda, Mideplan y Contraloría.....	210
Cuadro 4-3 Dictamen de la Liquidación en la Asamblea Legislativa 2010-2017 Tiempos de trámite .....	212
Cuadro 4-4 Variables de las metas del PND 2010-2018 .....	220
Cuadro 4-5 Elementos programáticos en el Presupuesto Nacional 2010-2017.....	223
Cuadro 4-6 Instrumentos de planificación y variables contenidas en cada instrumento utilizados en el periodo 2010-2015 y 2016-2017 .....	231
Cuadro 4-7 Valoración de avances relevantes y aspectos pendientes en los insumos, procesos y productos del monitoreo de la gestión en el periodo 2010-2017 .....	252
Cuadro 4-8 Cantidad de Instituciones del Sector Público Costarricense según naturaleza jurídica .....	260

## Índice de gráficos

Gráfico 4-1 Informe de seguimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo –cantidad de páginas .....	193
Gráfico 4-2 Cantidad de indicadores de gestión según dimensión* 2009-2017.....	195
Gráfico 4-3 Porcentaje de indicadores de eficacia 2009-2017 .....	196
Gráfico 4-4 Cantidad de indicadores en el Presupuesto Nacional según tipo .....	197
Gráfico 4-5 Dictámenes Contraloría General –cantidad de páginas.....	206

Gráfico 4-6 Discusión en Comisión para el Control del Ingreso y Gasto Público – cantidad de palabras .....	211
Gráfico 4-7 Tiempo de trámite del Dictamen de la Liquidación en la Asamblea Legislativa - tiempo en meses- .....	212
Gráfico 4-8 Presupuestos Públicos ejecutados 2010-2017 según Sector Institucional .....	261

## **Índice de Figuras**

Figura 1-1 Estructura organizacional de actores.....	14
Figura 2-1 Ciclo de la gestión.....	76
Figura 2-2 Cadena de resultados y dimensiones de desempeño .....	77
Figura 2-3 Conceptos adoptados.....	118
Figura 2-4 Unidades de análisis y sus componentes.....	121
Figura 2-5 Modelo teórico de análisis .....	123
Figura 3-1 Hitos de la implementación de la Gestión para Resultados en Costa Rica.....	126
Figura 3-2 Costa Rica: Sistemas de la Hacienda Pública .....	128
Figura 3-3 Normativa del Sistema de Planificación Nacional.....	129
Figura 3-4 Actores del Sistema Nacional de Planificación .....	133
Figura 3-5 Gobernanza del Sistema Nacional de Planificación .....	134
Figura 3-6 Órganos del Subsistema de Seguimiento y Evaluación .....	135
Figura 3-7 Cobertura del Sistema Nacional de Planificación.....	138
Figura 3-8 Cobertura del Sistema Nacional de Inversión Pública.....	140
Figura 3-9 Gobernanza del Sistema de Administración Financiera de la República .....	146
Figura 3-10 Evaluación de resultados físicos y financieros y del Plan Nacional de Desarrollo en el Sector Público .....	148
Figura 3-11 Fases del ciclo presupuestario según año.....	154
Figura 3-12 Instrumentos de Planificación.....	160
Figura 3-13 Instrumentos de programación para el monitoreo de la gestión pública.....	168
Figura 3-14 Informes de monitoreo establecidos en la Ley de Administración Financiera .....	172
Figura 3-15 Sistema de Flujo de información para el Monitoreo de la Gestión Pública en Costa Rica 2010-2017.....	178

Figura 3-16 Emisión de lineamientos e instrucciones por parte de entes rectores a instituciones .....	179
Figura 4-1 Estructura del análisis del funcionamiento del sistema de monitoreo del desempeño de la gestión pública en Costa Rica .....	187
Figura 4-2 Criterios de cumplimiento de metas en el Plan Nacional de Desarrollo.....	191
Figura 4-3 Resultado Metas Plan Nacional de Desarrollo 2010-2018 .....	192
Figura 4-4 Informes anuales conjuntos de cumplimiento de metas y ejecución presupuestaria .....	201
Figura 4-5 Resultados de la validez y confiabilidad de las cifras según auditorías realizadas sobre metas PND, 2016-2017 .....	204
Figura 4-6 Criterios para dictaminar de la Contraloría General .....	205
Figura 4-7 Evolución de la cantidad de metas en los Planes Nacionales de Desarrollo....	218
Figura 4-8 Planes Nacionales de Desarrollo y sus ejes .....	221
Figura 4-9 Sistemas de información para el monitoreo de la gestión financiera y física en el sector público .....	235
Figura 5-1 Propuesta de estructuración de la planificación y presupuestación .....	269

## Lista de abreviaturas

ANE	Agenda Nacional de Evaluación
AP	Autoridad Presupuestaria
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BSC	Balanced Scorecard (Cuadro de Mando Integral)
CAF	Common Assessment Framework o Marco Común de Evaluación
CCC	Contratos con la Ciudadanía
CDR	Compromisos de Resultados
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CGR	Contraloría General de la República
CoPLAC- GpRD	Comunidad de Profesionales y Expertos en Latinoamérica y el Caribe en Gestión para Resultados en el Desarrollo (CoPLAC-GpRD)
CPECIGP	Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Público
DELPHOS	Software administrador de indicadores de gestión.
DGPN	Dirección General de Presupuesto Nacional
EFQM	European Foundations for Quality Management (Fundación Europea para la Gestión de la Calidad)
EUROSOCIAL	Programa para la cohesión social en América Latina
FOCEVAL	Fomento de capacidades de evaluación en Costa Rica y otros países de América Latina
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH. Agencia alemana de desarrollo que provee servicios en el campo de la cooperación internacional.
GpR	Gestión para resultados

GpRD	Gestión para Resultados en el Desarrollo
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
LAFRPP	Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N°8131
LOCGR	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República
LPN	Ley de Planificación Nacional N° 5525
M&E	Monitoreo y Evaluación
MAPSESI	Matriz anual de programación, seguimiento y evaluación sectorial e institucional
Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
NGP	Nueva Gestión Pública
MML	Metodología de Margo Lógico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PEI	Planes Estratégicos Institucionales
PEN	Plan Estratégico Nacional
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDIP	Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública
PNIP	Plan Nacional de Inversión Pública
PNS	Planes Nacionales Sectoriales
POI	Planes Operativos Institucionales
Ppr	Presupuesto por resultados
PRD	Planes Regionales de Desarrollo

PRODEV	Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo
RSNP	Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación
SEN	Sistema de Estadística Nacional
SEP	Sistema de Evaluación Prodev
SFP	Sistema de Formulación Presupuestaria
SINE	Sistema Nacional de Evaluación
SNGP	Sistemas Nacionales de Gestión Pública
SNP	Sistema Nacional de Planificación
STAP	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria
SyE	Seguimiento y Evaluación
UNDP	United Nations Development Program



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA

SEP Sistema de  
Estudios de Posgrado

**Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.**

Yo, Julissa Sáenz Leiva, con cédula de identidad 1-0992-0097, en mi condición de autor del TFG titulado Análisis de los mecanismos para el monitoreo del desempeño de la gestión pública en Costa Rica en el periodo 2010-2017

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. SI  NO \*

\*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: \_\_\_\_\_ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

**FIRMA ESTUDIANTE**

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.

# **Análisis de los mecanismos para el monitoreo del desempeño de la gestión pública en Costa Rica en el periodo 2010-2017**

## **Introducción**

La presente investigación versa sobre el análisis de los mecanismos para el monitoreo del desempeño de la gestión pública en Costa Rica, en el periodo 2010-2017. Tiene como **objetivo** *analizar el funcionamiento de los mecanismos para el monitoreo del desempeño de la gestión pública en Costa Rica a partir de las reglas institucionales, el comportamiento de los actores, y los procesos establecidos, para la toma de decisiones de gestión, el aprendizaje y la rendición de cuentas, en el periodo 2010-2017.*

Lo anterior se analiza desde un punto de vista país, de forma amplia e integral, es decir, la estructuración del proceso de monitoreo del uso de los recursos presupuestarios y los respectivos resultados físicos a nivel del sector público, hasta el proceso de seguimiento que continúa en otros ámbitos organizacionales, a saber, en los rectores del Poder Ejecutivo (Ministerio de Hacienda y Ministerio de Planificación) y por parte del Poder Legislativo (Contraloría General de la República y Asamblea Legislativa).

La **importancia del estudio** de este tema, radica en que actualmente, la ciudadanía costarricense exige día con día que se haga un uso eficiente de los recursos públicos para los cuáles contribuye por medio de impuestos. En los medios de comunicación se presentan a diario casos en los que no se logran concretar proyectos de inversión, o casos de insatisfacción con la calidad de los servicios que reciben de las diversas organizaciones del sector público. Sin duda alguna, el funcionamiento del ámbito público es complejo, dada la cantidad de partes involucradas con diferentes intereses, así como las restricciones políticas, normativas, presupuestales y administrativas a las que se enfrentan. El resultado que está en juego también es de alto valor: el bienestar de la ciudadanía del país, para lo cual se requiere actuar con eficiencia, eficacia, calidad y transparencia. En el ámbito práctico, también diversos organismos internacionales han puesto énfasis en los sistemas de monitoreo y evaluación, así como en los modelos de gestión por resultados, para lograr un direccionamiento del accionar público a la consecución de los objetivos de política pública.

El desarrollo en sí de **la investigación**, se yergue sobre cuatro unidades de análisis: las **reglas** que definen los mecanismos para el monitoreo del desempeño de la gestión en el sector público costarricense, el **comportamiento de los actores** que participan en el monitoreo de los resultados en el sector público costarricense y sus competencias, **los procesos** del monitoreo del desempeño de la gestión pública en Costa Rica y **el uso del monitoreo** del desempeño de la gestión pública para la toma de decisiones de gestión, aprendizaje y rendición de cuentas pública. Esta última unidad se constituye en la variable dependiente, mientras que las primeras son independientes.

La investigación se estructura en cinco capítulos. Un primer capítulo plantea la **definición del problema de investigación**, desde la exposición del tema, la justificación de la importancia de su estudio, el estado de la cuestión a nivel nacional e internacional, así como el planteamiento concreto del problema y objetivos. Un segundo capítulo presenta el **marco teórico-metodológico**. Teóricamente el objeto de investigación se enmarca dentro del paradigma de la Nueva Gestión Pública, se discute sobre su surgimiento, así como sobre la gestión para resultados como herramienta de aplicación, los conceptos asociados, lecciones aprendidas y retos en la materia. Con respecto a la metodología de investigación utilizada, se expone el tipo de estudio, unidades de análisis, así como técnicas de recolección y análisis de información. El tercer capítulo analiza las reglas institucionales que rigen el objeto de estudio, es decir realiza un **análisis de la normativa** que enmarca, así como de la que condiciona y estructura el proceso en sí del monitoreo del desempeño de la gestión pública de forma amplia en Costa Rica. Este capítulo expone la estructura del sistema de monitoreo del desempeño de la gestión pública, describe sus componentes y reflexiona sobre la pertinencia del diseño en sí del sistema de monitoreo. Un cuarto capítulo profundiza en el **funcionamiento del sistema de monitoreo a partir de los procesos vigentes y el comportamiento de los actores**, por medio de un análisis de los insumos, procesos y productos llevados y generados por los actores, se reflexiona sobre el funcionamiento real de los procesos y se discute sobre la evolución de los informes como producto del monitoreo. Se valora además la funcionalidad de los mecanismos de monitoreo para la toma de decisiones de gestión, el aprendizaje y la rendición de cuentas por parte de los órganos rectores, así como de la Asamblea Legislativa. Presenta también como retos otros elementos

de la arquitectura organizacional y la planificación como elementos que inciden en el uso del monitoreo para los objetivos planteados.

Finalmente, en el quinto capítulo, se presentan las **conclusiones** globales sobre el funcionamiento del monitoreo del desempeño de la gestión pública visto de forma amplia e integral, sobre el cual se elaboran una serie de recomendaciones, de corto y largo alcance, sobre aspectos que podrían mejorarse para la optimización de su funcionamiento, así como posibles líneas de investigación adicionales asociadas a la temática.

De esta forma, la investigación aspira por medio de la metodología y estructura planteada a dar a conocer el diseño y funcionamiento de los mecanismos del monitoreo del desempeño de la gestión pública en Costa Rica visto de forma amplia y discurrir sobre sus áreas de mejora. Lo anterior por cuanto si a nivel de sociedad no se sabe a dónde se quiere llegar<sup>1</sup> y cuándo, se puede desaprovechar los escasos recursos públicos, por lo que cada generación debería visualizar sus metas y dar el seguimiento apropiado para legar un mejor país a la siguiente.

---

<sup>1</sup>Ver Alicia en el país de las Maravillas de Lewis Carroll (2003):

Minino de Cheshire, ¿podrías decirme, por favor, qué camino debo seguir para salir de aquí?

–Esto depende en gran parte del sitio al que quieras llegar –dijo el Gato.

–No me importa mucho el sitio... -dijo Alicia.

–Entonces tampoco importa mucho el camino que tomes –dijo el Gato.

# 1 El problema de investigación

Este capítulo presenta el problema de investigación, para lo cual se estructura en cinco secciones. Una primera sección expone el tema a partir de dónde surge el problema, la segunda presenta la importancia de su estudio tanto desde el punto de vista académico como político. En la tercera sección se explica el estado de la cuestión de la temática desde un punto de vista teórico-conceptual general, así como el punto de vista de las investigaciones realizadas por los organismos internacionales y la experiencia nacional e internacional. La cuarta sección define el problema y su alcance y la quinta sección expone los objetivos generales y específicos.

## 1.1 Exposición del tema

Todo país aspira a tener un **buen gobierno**. Un buen gobierno es aquel que se orienta a buscar el bien común, promueve el bienestar general, logra resultados óptimos a partir de buenas políticas públicas, y satisface de forma eficiente y efectiva las necesidades de la población.

Según el Código Iberoamericano de Bueno Gobierno (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2006, págs. 3-4) adscrito por Costa Rica, se entiende por buen gobierno “aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho.” Establece que se debe garantizar que la gestión pública tenga un enfoque centrado en el ciudadano en el que es esencial la mejora continua de los servicios prestados (2006, pág. 7). Considera además inaceptable que un gobierno ampare la corrupción, dificulte el escrutinio público, no tome en cuenta las necesidades de sus ciudadanos y no rinda cuentas (2006, págs. 2-3).

Según Bautista (Ética y Política: Valores para un buen gobierno, 2007, págs. 5-6) “gobernar es servir a los intereses comunes... un Estado moderno que no beneficia a sus ciudadanos debería ser considerado ilegítimo”, además “la noción de bien común asume la realidad del bien personal y la realidad del proyecto social en la medida en que las dos realidades forman una unidad de convergencia: la comunidad. El bien común es el bien de la comunidad.”

Según Saltalamacchia & Ziccardi (2005, pág. 54) el buen gobierno es el que promueve el bienestar general mediante la “eficiencia, eficacia, responsabilidad (rendimiento de cuentas), atención de las demandas ciudadanas y promoción o aceptación (o ambas) de la participación organizada y autónoma de la ciudadanía.”

Por su parte, Lahera (Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas, 2005, pág. 1) define un buen gobierno como “aquel cuyas políticas públicas logran los resultados más cercanos a los óptimos, para lo cual se requiere que ellas se diseñen, ejecuten y evalúen en las mejores condiciones y con la mayor utilidad social”. Y enfatiza luego que no puede haber un buen gobierno sin buenas políticas públicas, las cuales deben ser representativas al responder a una demanda social prioritaria, no restar espacios a la comunidad o al sector privado, estar integradas con otras políticas en un programa consistente, jerarquizado y financiable, tener un diseño claro e integrado, considerar en su diseño cómo debe realizarse la evaluación y ser objeto de controles internos y externos claros y rápidos, entre otras cosas.

En línea con lo anterior, según Schröder (Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno, 2006, pág. 5), el buen gobierno “es una forma de gobierno y de administración pública que es capaz de proveer eficientemente, es decir, satisfacer las necesidades de la población.” De esta forma, existe así un “consenso entre gobernantes y ciudadanos sobre la urgencia de tener una gestión pública más eficiente (hacer más con menos), efectiva (cumplir con lo que se promete) y abierta (ser transparente en la rendición de cuentas a la ciudadanía)” (Kaufmann, Sanginés, & García Moreno, 2015).

El cumplimiento de la misión de satisfacer las demandas ciudadanas, da **legitimidad** a los gobiernos, de tal forma que el ejercicio del poder sea aceptado por una mayoría. Esto por cuanto el origen del poder democrático, se encuentra en los ciudadanos. La satisfacción de las demandas ciudadanas efectuadas por medio del trabajo articulado de la administración pública, impacta directamente la reputación de las instituciones, lo cual a su vez impacta sobre la confianza de la ciudadanía en ellas: “La imagen que se crea de la administración pública, ya sea positiva o negativa, es resultado de la actitud y conducta que ofrece cada persona que labora en una organización. Una buena imagen ayuda a creer y a confiar en las instituciones públicas. Una mala imagen genera desconfianza, duda, rechazo.” (Bautista, 2007, págs. 2-3).

De esta forma, “la buena gobernanza, y, por tanto, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación, son elementos fundamentales de cara a la ejecución de agendas y políticas públicas que favorecen la construcción de sociedades más cohesionadas” (Tornos Mas, Arroyo Díez, Martínez Martínez, & López Pagán, 2012, pág. 11). Indican además Tornos et al (Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina, 2012, pág. 16), que la relación entre cohesión social y buen gobierno depende de diversos factores, como “el fortalecimiento institucional y la autonomía de las entidades públicas; el establecimiento de mecanismos de fiscalización, auditoría y control; la implantación de buenos sistemas de información; de instrumentos de evaluación y de rendición de cuentas; de la necesaria coordinación y cooperación interinstitucional; de la participación ciudadana”, entre otros.

Es por lo tanto un **desafío** para los gobiernos, implementar sistemas de gestión pública que generen mayor bienestar para la población. En general, “el debate sobre la prestación de servicios de la administración pública se caracteriza mundialmente por la insatisfacción. Tanto políticos como ciudadanos, e incluso de forma creciente los empleados mismos de la administración pública, la critican con frases como: “demasiado lenta”, “demasiado cara”, “demasiado alejada de las necesidades de las personas”, “corrupta”, “de mala calidad” y “derrocha recursos financieros y humanos”.” (Schröder, 2006, pág. 5).

Tomar decisiones con base en información y datos en todas las fases del ciclo de la política es el óptimo, no obstante, es sumamente complejo. Si bien las decisiones debieran considerar tanto la política como la evidencia sobre la efectividad y los impactos de las políticas, la mayoría de las veces esto no es así (López Acevedo, Krause, & Mackay, 2012, pág. xii). “En la discusión de la agenda pública suelen predominar la retórica y la imprecisión” por lo que “es necesario invertir en aumentar la información pública y la capacidad de organización y reflexión sociales” (Lahera, 2005, pág. 6).

Según Lahera (Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas, 2005, pág. 13)

“la gestión de las políticas es, con frecuencia, imperfecta. Cuando no se mejora la política sustantiva de manera integrada, es posible que se gasten más recursos sin que los resultados mejoren o lo hagan de manera menos que proporcional. Esta situación recuerda

el mito griego del Tonel de las Danaides, que estaba perforado. Echar más agua no elevaba su nivel, sólo aumentaba el gasto de agua.”

Según Ospina (2001), **la gestión pública** es la instancia mediadora entre la implementación de las políticas públicas formuladas en el campo de la política y los resultados que se obtengan de su implementación en el campo de la administración; de esta forma el mejoramiento de la gestión pública permite mejorar la productividad del gasto público, rendir más y mejor los fondos asignados en el presupuesto, justificando así la provisión gubernamental de bienes públicos. A su vez, Ospina indica, se mejora la imagen del Estado, permite liberar recursos que puedan ser aplicados a satisfacer la necesidad de los grupos de ingresos más bajos, aumentando la equidad y la mejora de los bienes y servicios, aumentando el bienestar de la población, la productividad y competitividad.

Entonces, para atender la creciente exigencia de efectividad, los gobiernos se organizan de diversas formas para proveer los servicios públicos, y un componente muy importante para la toma de decisiones, son los **sistemas de monitoreo y evaluación**, a partir de la información que estos generan sobre el desempeño y el avance en la gestión orientada al logro de resultados: *si no se miden los resultados, no es posible gestionarlos* (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015).

En síntesis, en general todo país aspira al buen gobierno, que es aquél que atiende los intereses comunes por medio de un uso eficiente y eficaz de los fondos públicos, y que cuenta con apropiados mecanismos de rendición de cuentas y transparencia. Hacerlo de forma apropiada, legitima a los gobiernos en el uso del poder, genera confianza en la ciudadanía y contribuye a la cohesión social y por lo tanto al buen vivir, que es el objetivo del buen gobierno. Lograr lo anterior es un desafío, dado que en la mayoría de las ocasiones los jefes de gobierno deben gestionar con muy poca información dura. La materialización de las políticas debe realizarse por medio de una gestión pública que preferiblemente utilice sistemas de monitoreo para dar seguimiento al cumplimiento de las propuestas realizadas.

En el caso costarricense, si bien el país ha alcanzado grandes conquistas sociales, los resultados de algunos sectores se han estancado o han empeorado en tiempos recientes.

A manera de ejemplo, en materia de la **equidad e integración social**, el Estado de la Nación (2017, pág. 73) señala que si bien Costa Rica sigue siendo un país de alto desarrollo humano,

tiene más de una década de transitar por el camino de una creciente desigualdad, y que si bien en 2017 se registraron avances puntuales en algunos indicadores que por años se habían mantenido inmóviles, ninguno con la fuerza suficiente para superar la inercia que ha caracterizado la última década. La pobreza se mantiene en una incidencia histórica del 20% de los hogares y la desigualdad viene en aumento desde la década de los noventa<sup>2</sup>, donde la relación entre el ingreso promedio del hogar del V quintil y del I quintil pasó de 9,3 a 12,9 veces en 2016. Lo anterior, indica el Programa, es necesario abordarlo si se aspira a una sociedad con altos niveles de desarrollo humano.

En materia de **educación**, la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2017) ha indicado que si bien Costa Rica ha logrado avances admirables en materia de acceso durante las últimas dos décadas, “el gran desafío actual del sistema educativo es brindar oportunidades de aprendizaje de calidad para todos. En la prueba PISA 2015, los jóvenes de 15 años de Costa Rica se desempeñaron en promedio dos años por debajo de sus pares en los países de la OCDE y 33% de ellos no cuentan con las competencias esenciales en ciencias, lectura y matemáticas. Sólo un 7.5% de los estudiantes más desfavorecidos logra ir a la universidad comparado con el 54% de los más favorecidos.”

Estos resultados contrastan sin duda alguna con el gasto en educación:

“en la OECD, únicamente algunos países nórdicos y Nueva Zelandia gastan una proporción más alta del PIB en educación. A pesar del alto nivel de gasto, la brecha en los resultados educativos con respecto a los países de la OCDE es la más grande entre indicadores disponibles de bienestar general. El rendimiento escolar promedio permanece bajo: solo el 40% de la fuerza laboral ha completado la educación secundaria. Los resultados no son mejores para las cohortes recientes y son más bajos que en la OCDE y en otros países de América Latina como Chile, Colombia, Venezuela o Panamá. La calidad de la educación también es comparativamente baja según las pruebas PISA de la OCDE, ya que muestran puntuaciones bajas en todas las disciplinas” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Febrero 2016).

---

<sup>2</sup> El coeficiente de Gini pasó de 0,45 en 1990 a 0,521 en 2006. Ver Estado de la Nación 2017, p.72.

A la luz de lo anterior la OCDE recomienda alejarse del énfasis exclusivo del gasto creciente como meta de política y establecer mejores resultados como meta principal, lo cual se alinea con la gestión con base en resultados.

El desempeño por su parte en el área de inversión pública ha sido claramente deficiente. Particularmente por ejemplo, en el tema de **infraestructura vial**, el Banco Mundial y el BID (COSTA RICA Informe sobre el Gasto Público: Hacia una mayor eficiencia en el gasto, 2009, pág. 99) hacían referencia en el año 2009, a que “el gasto público en infraestructura vial como porcentaje del PIB disminuyó significativamente desde su máximo de 1984, de 2,1 por ciento a alrededor del 0,6 por ciento entre 1999 y 2005” y que “además de limitaciones presupuestarias, persisten las limitaciones administrativas, técnicas y de recursos humanos, que impiden a las agencias viales gastar en su totalidad los fondos asignados o utilizarlos de manera efectiva.” En ese momento se acotó también que sólo un 11,6 por ciento de la red nacional pavimentada se encontraba en buenas condiciones, mientras que un 64 por ciento de la red estaba en condiciones estructurales pobres o muy pobres” (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, 2009, pág. 101).

Esa situación no se ha modificado con el paso de los años. En el Índice de competitividad Global, para el periodo 2017-2018 y particularmente en el ámbito específico de infraestructura, Costa Rica cuenta con una calificación de 4,2 (inferior a su calificación global de 4,5) y se ubica en la posición 65 de 137 países. El factor de oferta de infraestructura inadecuada, es señalado como el segundo factor más problemático para hacer negocios en Costa Rica y la calidad tanto de la infraestructura en general como de las carreteras, presenta una tendencia decreciente en los últimos años (Schwab, 2017, pp. 96-97).

Los medios reportan frecuentemente los fracasos en este ámbito, como que

“retomar la construcción del último tramo de la carretera de Circunvalación llevó más de 40 años. Los ticos esperaron cerca de tres décadas para ver terminada la ahora muy concurrida ruta 27, entre San José y Caldera. Otro ejemplo es la reparación de una junta de expansión del denominado puente “de la platina”, en la autopista General Cañas, que le costó al país \$10 millones en trabajos fallidos y el esfuerzo de tres gobiernos. Estas son solo algunas de las evidencias más conocidas sobre lo complicado que resulta desarrollar infraestructura vial en Costa Rica. Imposible sería excluir de esta lista a la trocha

fronteriza que se encuentra en el olvido, la ruta San José- San Ramón que sigue siendo una mera aspiración y la vía entre Sifón de San Ramón y La Abundancia de San Carlos, que lleva 13 años en construcción y 49 desde que comenzó a planearse.” (Recio, 2 de setiembre 2018).

Se señala además que, con base en un estudio de la Cámara Costarricense de la Construcción, esto se debe a que en la mayoría de estas obras “se llega a etapas de adjudicación y hasta de orden de inicio sin completar las fases de preingeniería.” (Recio, 2 de setiembre 2018). Es decir, hay deficiencias significativas en las etapas de planificación y preinversión (Contraloría General de la República, 2019).

Otra de las áreas críticas que impacta en el bienestar de la población es el tema de la **seguridad ciudadana**. Según estadísticas del Poder Judicial, en 2017 las tasas de criminalidad (de 158,74 a 160,16), de delincuencia (de 1.757,41 a 1.788,43) y de homicidios dolosos (de 11,82 a 12,19) crecieron en comparación con el año anterior (Contraloría General de la República, 2018). La sensación de inseguridad en medio del incremento en el crimen organizado, es algo a lo que el país debe poner especial atención para formular estrategias que eviten la pérdida del estado de derecho.

En términos generales, en el sector público costarricense se ha observado una pérdida de la eficiencia en la prestación de los servicios, al determinarse que el aumento en el gasto ha sido mayor que el aumento en la eficiencia, en sectores como seguridad pública, transporte terrestre, agua potable, servicios municipales, salud y educación, entre otros (Contraloría General de la República, 2018, págs. 7-35). Lo cual debe necesariamente llevar a reflexionar sobre los ajustes requeridos para mejorar este aspecto.

Lo anterior refleja los resultados de la dificultad de gestionar la cosa pública, en comparación con la gestión en el sector privado. Los programas públicos tienen la dificultad de contar con recursos limitados y demandas ilimitadas, además de múltiples partes interesadas incluyendo actores políticos, potenciales objetivos inter-programáticos en conflicto, y teniendo a la vez que cumplir con una cantidad importante de regulaciones, leyes y reglamentos (Try & Radnor, 2007, pág. 655).

Particularmente, ante los resultados anteriormente expuestos y el **contexto económico fiscal deficitario** al que se enfrenta el país de forma recurrente producto de un desequilibrio

estructural sobre el cual no se tomaron decisiones correctivas<sup>3</sup> por diez años, sino hasta la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N°9635, toma relevancia el seguimiento del desempeño de las instituciones públicas, ya que esto genera una situación de presiones aún mayores para hacer un uso eficiente de los recursos escasos disponibles. Esta exigencia se exagera para el año 2020 en el contexto de la pandemia, la cual por ella misma y por las medidas de distanciamiento físico que deben implementarse para salvaguardar la salud de la población, impacta la actividad económica y a su vez los resultados fiscales, siendo que se espera una caída de los ingresos del gobierno del orden del 3,3% del PIB para el ejercicio 2020 según estimaciones del Ministerio de Hacienda (Contraloría General de la República, 2020). Además, la regla fiscal establecida en el título IV de la mencionada ley establecida como ajuste por la vía del gasto y definida como una restricción al crecimiento del gasto corriente a partir del nivel de endeudamiento del Gobierno Central, establece el crecimiento máximo para 2020 de 4,67%, lo cual busca controlar el crecimiento del gasto público. Para 2019, el déficit financiero del Gobierno Central fue del 6,9% del Producto Interno Bruto (PIB) y se proyecta para 2020 una caída del 5% (Banco Central de Costa Rica, 2020), lo cual va generando un estrujamiento de los recursos disponibles para proveer bienes y servicios a la ciudadanía, ante la necesidad de dedicar recursos al pago de la amortización e intereses de la deuda pública del Gobierno Central, la cual también se estimó alrededor del 70% del PIB a finales de 2020.

De esta forma, el país se ubica en un momento particularmente crucial, donde, ante la implementación de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N°9635, se requiere demostrar un buen uso de los recursos públicos por el lado del gasto, ante la inclusión también en la reforma de recursos por el lado del ingreso, con miras a aumentar la recaudación tributaria para dar un paso en la dirección de la sostenibilidad fiscal. En todo caso, si bien los recursos siempre son escasos, más que nunca en un contexto como el vigente en el periodo 2010-2017, donde la deuda del Gobierno Central se incrementó en 21 puntos porcentuales del PIB (Contraloría General de la República, 2018), se requiere tomar medidas de ordenamiento en el tema de los destinos específicos, remuneraciones y transferencias, así

---

<sup>3</sup> Ver Memoria Anual 2017 de la Contraloría General de la República, ver artículo “Nuestra responsabilidad histórica con el ordenamiento fiscal y una sana hacienda pública”, p.36.

como en el tema de calidad del gasto para efectos de incrementar la legitimidad del Estado en la actual coyuntura.

El arte de gobernar “equivale a que las políticas públicas tengan una trayectoria óptima en cada una de sus fases” (Lahera, 2005, pág. 12). Para esto, el aporte del monitoreo o seguimiento<sup>4</sup> es muy importante en las diferentes partes del ciclo de la política. Según López Acevedo, Krause, & Mackay (2012, pág. 4), en las primeras fases de **planificación** en el proceso de política, se tiene que el proceso de seguimiento y evaluación puede aportar información sobre aspectos que han funcionado o no han funcionado en el pasado (construir política basada en evidencia). Posteriormente en el proceso de asignación de recursos en el **presupuesto**, la información de los sistemas de monitoreo permite hacer asignaciones costo-eficiente de los recursos a los programas y proyectos. En la fase de **implementación** de la política, los procesos de seguimiento, permiten monitorear las actividades financiadas con el presupuesto para contar con información sobre lo que está funcionando y sobre lo que no está funcionando, para tomar decisiones sobre los ajustes o acciones correctivas que se deban implementar. Un posterior proceso de **evaluación** es el que puede identificar posteriormente las razones del buen o mal funcionamiento, con lo cual se constituye en una función de aprendizaje. Finalmente, en la fase de **rendición de cuentas pública**, el monitoreo revela la magnitud en la que se han cumplido los objetivos propuestos, lo cual se constituye en un insumo tanto para actores externos como el parlamento o la sociedad, e internos como los ministerios y agencias para generar los incentivos necesarios de mejora.

El monitoreo tiene como objetivo mejorar la efectividad de las políticas públicas, para lo cual se requiere crear una cultura, aumentar las capacidades, para efectos de promover la rendición de cuentas, la gobernabilidad y la transparencia, todos factores relevantes para las democracias efectivas (UNDP, 2014). Recientemente el Banco Interamericano de Desarrollo (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015) ha apuntado que la cultura institucional vigente mira con recelo la evaluación, ya que no se usa para el aprendizaje institucional por una inadecuada comunicación de resultados o por temor a difundir los hallazgos, por lo que además de trabajar las metodologías, es importante remover las barreras para su funcionamiento, como las costumbres y percepciones y comunicar los beneficios que traerán.

---

<sup>4</sup> Se utilizarán ambos términos como sinónimos. No obstante, algunos autores los distinguen, indicando que monitoreo se refiere únicamente a observar y recolectar información, mientras que seguimiento involucra un análisis más sistemático.

De esta forma indican que *el aprendizaje de lo nuevo es tan importante como el desaprendizaje de lo viejo*.

Una **gran cantidad de gobiernos, incluyendo los latinoamericanos, han estado trabajando el tema del seguimiento y evaluación de resultados**, impulsados por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La literatura cita entre otros como ejemplos exitosos a Australia, Chile, Colombia, Estados Unidos (López Acevedo, Krause, & Mackay, 2012). En la sección sobre el Estado de la Cuestión se ampliará sobre este tema.

Además, otros fenómenos sociales a nivel mundial tienen efecto sobre la temática, como la mayor exigencia de transparencia, las tendencias de la Nueva Gestión Pública o Centralización del Gobierno y el avance en las tecnologías de información y comunicación. Esto último implica que hoy más que nunca se han aumentado exponencialmente las capacidades de almacenar y recopilar grandes volúmenes de información.

Con respecto al **caso costarricense**, este tiene sus particularidades, en primera instancia, por la cantidad y diversidad de actores que participan, con sus diversas naturalezas jurídicas y roles, así como por el diseño de las relaciones, normas, reglas y flujos de información entre ellos. El monitoreo de la gestión visto desde una **perspectiva ampliada**<sup>5</sup>, es decir, no sólo el que se lleva a cabo en el seno de las organizaciones para gestionar e informar a la Presidencia de la República, sino en las instancias subsiguientes de control, pasando por los órganos rectores –Ministerio de Hacienda en el tema de administración financiera y Ministerio de Planificación en el tema de planificación y evaluación–, órganos de control como la Contraloría General, hasta llegar finalmente al Congreso, da cuenta de todo el proceso de rendición de cuentas pública existente en el país. Esto se observa en la siguiente figura.

---

<sup>5</sup> Si bien este sistema de forma amplia no está definido como tal en la normativa, del conjunto de normas vigentes se deriva su existencia.

**Figura 1-1**  
**Estructura organizacional de actores**



Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, es de interés de este texto, presentar y analizar el proceso de monitoreo en el sector público, hasta el camino que sigue hacia los niveles rectores (Ministerio de Hacienda y Ministerio de Planificación), órganos de control y Asamblea Legislativa. Lo anterior por cuanto el **sistema de monitoreo del desempeño de la gestión pública en Costa Rica**<sup>6</sup>, tiene como objetivo coadyuvar en el cumplimiento de la implementación de las políticas públicas, visto desde la perspectiva amplia e integral anteriormente descrita. De esta forma, los mecanismos para el monitoreo de la gestión pública (a nivel organizacional, de rectorías y órganos de control), son el objeto de estudio de la presente investigación, en la cual se analiza las reglas y estructura del juego, la estrategia de los actores, las zonas de incertidumbre, las relaciones de poder, entre otras variables, para efectos de determinar la utilidad de la

<sup>6</sup> Si bien el Decreto N° 35755-PLAN, creó el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) para “la evaluación de la gestión gubernamental en relación con el desempeño institucional, el desarrollo del país y el bienestar ciudadano, por medio de un procedimiento de análisis, monitoreo y evaluación de los resultados de las metas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en otros instrumentos de planificación”, visualizar esto como el Sistema, estaría dejando de lado por completo el accionar de la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, así como de otros actores. Por lo que para efectos de esta investigación, la unidad de análisis no se limita a este sistema sino a una visión amplia del seguimiento o monitoreo a la que debe ser sometida toda la administración pública.

información generada, lo cual impacta sobre la eficacia y oportunidad con que se implementan las políticas públicas<sup>7</sup>.

De esta forma, la **importancia del tema desde el punto de vista social y político** radica, en que como se mencionó anteriormente, una apropiada y oportuna implementación de las políticas públicas, legitima la idea de nación misma. La importancia de rendir cuentas sobre el desempeño, se fundamenta a su vez en la importancia del régimen democrático. Según Pérez Durán (2012, pág. 3), “de acuerdo con Przeworski, Stokes y Manin (1999), en una democracia representativa, los representantes políticos y los gobiernos deben responder a los intereses de los ciudadanos.”

En un mundo globalizado, en contextos cada vez más complejos, los gobiernos deben proveer los servicios públicos, para una ciudadanía que es cada vez más exigente, exigente con el uso correcto de los fondos públicos con que contribuyen. Además de posibles falencias en la parte administrativa, las limitaciones fiscales vigentes dificultan la entrega de los servicios públicos, lo cual se agrava ante la presencia de fenómenos como el cambio climático<sup>8</sup> o el cambio demográfico<sup>9</sup>, que desde ya, comienzan a presionar las finanzas públicas, en el primer caso, ante la necesidad de atención de desastres generados por los cada vez más frecuentes eventos hidrometeorológicos extremos y la necesidad de construir infraestructura resiliente, y en el segundo caso por la terminación del bono demográfico y el envejecimiento de la población que demandará cada vez más recursos, especialmente de salud y pensiones, para su atención. Adicionalmente, el incremento en los derechos sociales (García López & García Moreno, 2010, pág. 5), también genera poco a poco mayor presión sobre las finanzas públicas.

En el contexto internacional, se han implementado reformas administrativas para hacer a los gobiernos más fuertes, incrementar su eficiencia y mejorar sus resultados. Estas reformas se han enfocado en medir resultados, de tal forma que se pueda hacer responsable tanto a la parte política como administrativa. Mejor desempeño y mejor rendición de cuentas, han

---

<sup>7</sup> No obstante, el tema de la implementación no será sujeto de investigación en este estudio.

<sup>8</sup> Ver Presión sobre la Hacienda Pública en un contexto de variabilidad y cambio climático: desafíos para mejorar las condiciones presentes y reducir los impactos futuros (Contraloría General de la República, 2017).

<sup>9</sup> Ver Memoria Anual 2010 (2011, págs. 5-23) El impacto fiscal del cambio demográfico: Retos y oportunidades y el Informe N°DFOE-SAF-OS-00001-2019 Impacto Fiscal del Cambio Demográfico: retos para una Costa Rica que envejece de la Contraloría General de la República.

estado en el corazón de las reformas, las cuales han sido modestas (como en Francia y Alemania), incrementales (como en Estados Unidos) o tipo “Big Bang” (como en Nueva Zelanda) (Kettl, 2005).

En el contexto costarricense, no deja de ser relevante el desempeño del gobierno. Los medios critican por ejemplo la lentitud con la que se desarrolla la obra pública<sup>10</sup>, así como el crecimiento y la porción del gasto que se dedica al pago de salarios e incentivos en el sector público<sup>11</sup>, en un contexto de déficit fiscal estructural del Gobierno Central, así como los resultados obtenidos con los recursos públicos según se describió con mayor detalle anteriormente.

## 1.2 Justificación

La importancia de la existencia de los sistemas de seguimiento y evaluación constituye una condición necesaria para el manejo eficaz del gasto público. Según el BID (García López & García Moreno, 2010, p. 42), “si las autoridades no pueden dar cuenta del valor público que se ha creado con el dinero de los ciudadanos, no es posible una real rendición de cuentas de la gestión gubernamental.”

Desde la **perspectiva académica**, se torna relevante el estudio del tema de monitoreo del desempeño de la gestión pública en Costa Rica, para determinar el uso que sobre esta información se hace, lo cual impacta en el logro de los objetivos públicos.

El sistema de monitoreo, visto de forma amplia como se ha discutido, es sin duda alguna un tema complejo, por cuanto se está ante un asunto multidimensional, es decir, por la diversidad y cantidad de actores que intervienen, así como de las relaciones que existen entre ellos, y todas las variables que intervienen. La complejidad implica numerosas variables de análisis y pluralidad de respuestas o explicaciones con grado de validez, así como que la solución no

---

<sup>10</sup> Ver por ejemplo Nación (2018) MOPT rompe con constructora de carretera a San Carlos y obra vuelve a quedar al garete. Recuperado de: <https://www.nacion.com/el-pais/infraestructura/mopt-rompe-con-constructora-de-carretera-a-san/72FPUGDGRZE45E4ESSMZ4HFXUA/story/> . Sobre el proceso de inversión pública en Costa Rica, véase el informe N°DFOE-SAF-IF-00010-2019 Auditoría de carácter especial sobre el proceso de gobernanza del proceso de inversión pública.

<sup>11</sup> Ver por ejemplo, La Nación (2018) Poder Judicial paga incentivo del 97% del salario a 46 altos funcionarios. Recuperado de: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/poder-judicial-paga-incentivo-del-97-del-salario/KK5UDV4VWZA43CYNCTGZTNRW3M/story/>

dependa de un sólo actor, sino que las interacciones o “juegos” entre ellos condicionan los resultados y es difícil predecir el efecto que pueda tener aplicar determinada decisión.

Inclusive, este sistema existe dentro de un diseño del sector público costarricense altamente fragmentado<sup>12</sup> y jurídicamente complejo<sup>13</sup>, lo cual es resultado de un proceso global, histórico y político. En este sentido, la Contraloría General de la República (CGR) ha señalado como riesgos del crecimiento desordenado de la Administración Pública: la ausencia de una visión ordenada e integral de la Administración Pública necesaria, eventual debilitamiento del principio de seguridad jurídica, dificultad en la aplicación de los mecanismos tendientes a coordinar la acción estatal, generación de duplicidades estructurales, y dificultad para la evaluación de resultados y el control de la gestión, entre otros (Contraloría General de la República, 2003).

La visión amplia e integral de este sistema, no ha sido presentada integralmente y estudiada como tal, desde el punto de vista de todos los actores involucrados más allá del Poder Ejecutivo, lo cual se constituiría en un aporte académico, con miras a informar a la ciudadanía costarricense sobre el funcionamiento de estos mecanismos y contribuir con elementos de análisis que permitan generar las bases de una reflexión que eventualmente pueda llegar a la agenda pública y generar cambios efectivos.

Desde la **perspectiva política**, el recuento de los mecanismos que aquí se exponen, puede proveer a los nuevos actores políticos del conocimiento sobre el funcionamiento técnico del engranaje de la rendición de cuentas pública de país, no sólo para conocimiento sino también para la realización de ajustes de mejora a las acciones de participación en este proceso.

De esta forma, en primera instancia, el aporte consiste en exponer el diseño del marco institucional vigente en el tema del sistema de monitoreo del desempeño de la gestión pública, desde un punto de vista amplio, con un fin académico y político, y en segunda instancia, señalar buenas prácticas o disfuncionalidades detectadas en el sistema, las cuales podrían servir de insumo a los ejecutores de política para eventualmente realizar

---

<sup>12</sup> La CGR se ha referido a “la necesidad de promover la articulación del aparato estatal, por medio de acciones que eviten la duplicidad en el ejercicio de sus funciones y el consecuente desaprovechamiento de la hacienda pública.” (Memoria Anual 2011, 2012, pág. 17).

<sup>13</sup> La CGR en el tema jurídico, ha indicado que “las leyes de creación no siempre son precisas en cuanto a definir la naturaleza jurídica de las respectivas instancias, e incluso cuando lo hacen, utilizan denominaciones sui generis o que no responden a la verdadera naturaleza del ente u órgano que nace a la vida jurídica” (Memoria Anual 2002, 2003, pág. 4).

modificaciones al sistema o realizar acciones que mejoren posibles debilidades, o fortalezcan ciertos procesos (posibles incongruencias existentes en el diseño, actitudes que generen que el sistema no funcione, posibles cambios que se puedan realizar en acciones, procesos, para mejorar el funcionamiento). Las buenas prácticas pueden ser insumo de esta forma no sólo para el ámbito local sino para el ámbito internacional, ya que numerosos organismos internacionales estudian esta temática y promueven en los distintos países latinoamericanos su mejora<sup>14</sup>, y de esta forma lograr la maximización del cumplimiento de la agenda pública<sup>15</sup>.

En síntesis, hoy más que nunca, en un contexto fiscal deficitario en el caso de la economía costarricense, y las siempre crecientes demandas ciudadanas, ante innegables fenómenos actuales como el cambio climático o el cambio demográfico que presionan aún más la hacienda pública, se hace imperativo para el Estado hacer el uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos, para construir un buen gobierno. El adecuado funcionamiento del monitoreo de la gestión pública, es un mecanismo que visto desde un punto de vista amplio a nivel de país, podría permitir no sólo mejorar los resultados, sino, dar legitimidad a las acciones gubernamentales, por lo que el estudio de este tema, puede contribuir a aumentar el bienestar de la ciudadanía costarricense.

### **1.3 Estado de la cuestión**

En el presente acápite se expone el estado de la cuestión sobre el tema de los sistemas monitoreo del desempeño de la gestión pública o de seguimiento de la gestión<sup>16</sup>, con referencia ampliada en algunos casos, a los sistemas de evaluación, dado que ambos se asocian comúnmente en la literatura, no obstante, que el segundo no es sujeto de este estudio.

Sin duda alguna, de la revisión de la literatura se infiere que este tema ha sido preocupación de administradores y académicos desde tiempo atrás. Para ilustrar lo anterior, en primera

---

<sup>14</sup> Por ejemplo el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con su programa PRODEV (Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción Mediano Plazo) que “financia cooperaciones técnicas y capacitación de funcionarios enfocadas a fortalecer la efectividad de los gobiernos de la región de América Latina y el Caribe, a fin de que puedan alcanzar mejores resultados en sus intervenciones de desarrollo.”

<sup>15</sup> (Lahera, 2005) “En el mediano plazo, la agenda pública tiene diversos grados de concreción: algunos objetivos desaparecen o pierden apoyo mientras otros se realizan, total o parcialmente. / Las políticas tienen su génesis en la capacidad de una sociedad para definir su agenda pública en lo social, político y económico. Esto es la gobernabilidad democrática. Más que una restricción de los gobiernos, como suelen considerarla los gobiernos autoritarios, ella es una condición de la estabilidad y del carácter reformista de la democracia. Para lograrla se requiere una institucionalidad política moderna y amplios espacios de participación.”

<sup>16</sup> Los términos se utilizan como sinónimos para efectos de la redacción, según se indicó en nota al pie #4 anteriormente.

instancia se presentará una breve reseña histórica del tema, posiciones generales a favor y en contra sobre el mismo y reseña de otros mecanismos asociados a la temática de la medición de la gestión. Luego, se presentará la línea que sobre este tema han tomado los organismos internacionales, para posteriormente –sin intentar ser exhaustivos– se presentará la situación del monitoreo del desempeño en otros países. Finalmente se hará referencia a qué se ha dicho sobre estudios de este tema específicamente en el ámbito costarricense.

### **1.3.1 Generalidades**

Desde principios del siglo XX, las administraciones públicas han utilizado elementos de los mecanismos del monitoreo del desempeño de la gestión (Gianakis, 2002, pág. 37). A manera de ejemplo, la Comisión Hoover<sup>17</sup> recomendó el uso del presupuesto con base en resultados en 1949; medidas de impacto se utilizaron en la década de los sesentas y en los presupuestos base cero en los setentas y ochentas; y en los ochentas y noventas, la medición del desempeño también estuvo en boga ante el cambio actitudinal hacia el sector público y la baja en los ingresos (Gianakis, 2002, pág. 37).

Según Verbeeten (2008, pág. 429), históricamente las organizaciones del sector público han dependido de controles de acción (reglas y procedimientos), no obstante, en la década pasada se ha observado un cambio hacia los controles de producción (output).

Greiling (2005, págs. 552-553) por su parte estableció que con respecto a los beneficios y deficiencias en la medición del desempeño, existen dos corrientes. Una que apoya la medición del rendimiento y se orienta a los resultados como en el sector privado (cita a Osborne and Gabler con su libro *Reinventing Government*, 1992, p. 146), y otra que mira los resultados de la medición con gran escepticismo e indica que no cumple con las expectativas.

En el primer caso de apoyo refiere a la siguiente línea argumentativa:

- “Lo que se mide se hace.
- Si no se miden los resultados, no se puede distinguir el éxito del fracaso.

---

<sup>17</sup> Comisión para la Organización del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos (1947–49, 1953–55). Hubo dos comisiones temporales lideradas por el expresidente Herbert Hoover, para encontrar maneras de reducir el número de departamentos del gobierno federal y aumentar su eficiencia después de la Primera Guerra Mundial y la guerra con Korea. Más de 70% de sus recomendaciones fueron implementadas por medios ejecutivos y legislativos, incluyendo la eliminación y consolidación de algunos departamentos, así como la creación de nuevos, como Salud, Educación, Bienestar y Servicios Administrativos Generales (The Editors of Encyclopaedia Britannica, 2011).

- Si no se puede ver el éxito, no se puede recompensar.
- Si no se puede recompensar el éxito, probablemente se recompensará el fracaso.
- Si no se puede reconocer la falla, no puede corregirse positivamente.
- Si se demuestran resultados, se puede ganar apoyo público.
- Si no se puede medir, es porque no se entiende.
- Si no se puede entender, no se puede controlar.
- Si no se puede controlar, no se puede mejorar.
- Si saben que se intenta medirlo, lo harán.
- Si no se miden los resultados, no se puede distinguir el éxito del fracaso.
- Si no se reconoce el éxito, es posible que no pueda mantenerse.
- Si no se puede ver el éxito / fracaso, no se puede aprender de él.
- Si no se pueden reconocer las fallas, se repetirán los errores anteriores y seguirán desperdiciando recursos.
- Si no se puede relacionar los resultados con los recursos utilizados, se desconoce el costo real.
- Si no se conoce el costo real, no se puede determinar si se debe hacerlo internamente o subcontratarlo.
- Si no se puede determinar el costo total, no se puede obtener la mejor relación calidad-precio al momento de la contratación.
- Si no se puede demostrar resultados, se puede socavar la capacidad de comunicarse con partes interesadas importantes y no se puede obtener apoyo público.” (traducción libre).

Al respecto, Hoque & Adams (2011, pp. 310,314,327) reseñaron literatura que demuestra que la medición del desempeño beneficia el resultado organizacional, y demostraron que en el caso de Australia, se percibía que su uso mejoraba la eficiencia y eficacia de los programas. Jennings (2010, pág. 224) por su parte, también afirma que “la medición impacta el comportamiento.”

En el caso de los escépticos, Meyer, M.W. (2002, Rethinking Performance Measurement, citado por Greiling 2005) argumenta que las organizaciones están colmadas de indicadores

y que pierden la capacidad de discriminar entre malos y buenos resultados, así como que los resultados de la compensación con base en el rendimiento han sido mixtos.

Lonsdale (2008, p. 864), menciona que la presión de rendir puede tener consecuencias manipulativas de los actores sobre los indicadores en respuesta a esta presión y que existen efectos perversos de uso del sistema, como por ejemplo que este es menos efectivo cuanto más se use para evaluar el rendimiento profesional, y que en dichos casos debería combinarse con otras mediciones o mecanismos. Try & Radonor (2007, pág. 668) también señalan que en el seno de una cultura adversa al riesgo, con incentivos limitados para el éxito y castigos considerables ante las fallas, se puede presentar una situación de presentación de resultados de forma selectiva.

Un análisis realizado por Van Dooren (2006, pág. 229) sobre artículos escritos sobre el tema en los últimos 20 años bajo un enfoque de oferta y demanda, concluyó que la mayoría de los artículos describían el monitoreo de desempeño óptimo, sin relacionarlo con propósitos o demandas específicas, cuando en realidad pueden haber varias maneras de diseñar el sistema dependiendo del uso que se le da a la información. Además indicó que las investigaciones realizadas en los años ochenta se enfocaban más en el sistema administrativo, pero que poco a poco se agrega más sobre el involucramiento de los políticos y ciudadanos.

Otro tópico asociado a este tiene que ver con el **movimiento de calidad total**, que considera las expectativas y la satisfacción de los clientes como el fin último de las organizaciones administrativas, por medio del involucramiento de los colaboradores en esfuerzos continuos enfocados al mejoramiento de la calidad en cada área organizacional y acción (Džinić & Manojlović, 2017, pág. 244). Para esto se han producido una variedad de instrumentos de mejoramiento de la calidad, mayormente adoptados del sector privado, como el Balanced Scorecard –Cuadro de Mando Integral–, el modelo de excelencia EFQM y los estándares ISO, y otros desarrollados específicamente para las organizaciones públicas, como premios a la calidad en el sector público, el Marco Común de Evaluación –Common Assessment Framework<sup>18</sup>–, cartas de servicio –Citizen Charter– (Džinić & Manojlović, 2017, págs. 244-245). Las tres fases de la calidad en el sector público se pueden distinguir en términos de: a) normas y procedimientos, b) efectividad o c) satisfacción de los clientes. Si bien el

---

<sup>18</sup> Ver <https://www.eipa.eu/portfolio/european-caf-resource-centre/>

movimiento de calidad se puede considerar orientado al proceso, el movimiento del desempeño se orienta a los productos e impactos, pero el enfoque hacia la satisfacción del ciudadano de ambos los hace estar vinculados (Džinić & Manojlović, 2017, pág. 245).

La medición del desempeño es parte central del planeamiento estratégico, no obstante, muchos gobiernos y administraciones han desarrollado mediciones sin haber desarrollado un plan estratégico, y su uso depende de la orientación de la parte política (Jennings, 2010, pág. 224).

El **Cuadro de Mando Integral** (BSC por sus siglas en inglés) fue originalmente desarrollado por el Dr. Robert Kaplan de la Universidad de Harvard y el Dr. David Norton como una metodología para medir el resultado organizacional utilizando un conjunto de medidas de desempeño, ya que tradicionalmente las compañías sólo utilizaban indicadores financieros de corto plazo para medir el éxito, por lo que se agregaron otras medidas no financieras para enfocarse en el éxito de largo plazo (Balanced Scorecard Institute, 2018).

El Cuadro de Mando Integral es un Sistema de planificación y administración estratégica que las organizaciones utilizan para comunicar sus objetivos, alinear el trabajo diario con la estrategia, priorizar proyectos, productos y servicios, y monitorear el progreso hacia los objetivos estratégicos. De esta forma se conecta lo global como la misión, visión, valores y áreas estratégicas, con elementos más operacionales, como objetivos (actividades de mejora continua), medición (de indicadores de desempeño clave), metas (desempeño deseado) e iniciativas (proyectos que pueden ayudar a los objetivos) (Balanced Scorecard Institute, 2018). Para esto se visualiza la organización desde cuatro perspectivas: la financiera o de gobierno, la del cliente o partes interesadas a las que se sirve, la de procesos internos como la eficiencia y calidad, y la de capacidad organizacional desde el punto de vista del capital humano, infraestructura, tecnología y cultura entre otros (Balanced Scorecard Institute, 2018).

A principios de los años noventa, no mucho después que Kaplan y Norton promocionaron su uso en las empresas, los reformistas empezaron a impulsar su utilización en el sector público, utilizando o modificando el lenguaje para adaptarlo a las necesidades (Jennings, 2010, pág. 224). Lo anterior por cuanto la teoría económica sugiere que se implementa la medición del desempeño para evaluar los resultados de la operación de la organización, el desempeño de

los funcionarios, y que permite además valorar el progreso en el cumplimiento de los objetivos y tomar acciones correctivas cuando es necesario (Hoque & Adams, 2011, págs. 310-311). Los gerentes de estrategia reconocen que el resultado final no puede ser el único objetivo, ya que se deben atender otros asuntos de la organización que son críticos para conseguir los resultados. Por lo anterior, el cuadro de mando integral considera que la medición del desempeño de la organización debe considerar los procesos e insumos requeridos para producir los impactos, y se encuadra en la misión y provee medidas de impacto, financieras, aprendizaje y crecimiento del personal y procesos internos (Jennings, 2010, pág. 224).

El desarrollo del **modelo de excelencia EFQM** holístico para ser aplicado a cualquier organización, fue realizado por la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM por sus siglas en inglés), por medio de un grupo de expertos de la industria y la academia. Dicha entidad fue fundada en 1989 por un grupo de 67 presidentes ejecutivos de compañías europeas con el objetivo de incrementar su competitividad en un contexto de cambio rápido (EFQM Leading Excellence, 2018).

El modelo comprende tres componentes integrados: los conceptos fundamentales de la excelencia, los criterios y el radar. Los ocho conceptos fundamentales de excelencia son: dar valor agregado a los clientes, crear un futuro sostenible, desarrollar capacidades organizacionales, promover la creatividad y la innovación, liderar con la visión, inspiración e integridad, administrar con agilidad, tener éxito por medio del talento de la gente, mantener resultados sobresalientes. En cuanto a los criterios, estos vinculan o permiten comprender las relaciones causa-efecto que existen entre lo que la organización hace (gestión) y lo que consigue (resultados). Se tienen cinco criterios habilitadores que se necesitan para desarrollar e implementar la estrategia y cuatro criterios de resultados. Dentro de los criterios habilitadores se tiene el liderazgo por medio de la modelación de los valores y la ética, la estrategia orientada a las partes interesadas, las personas por medio de una cultura del desarrollo de capacidades y equidad, alianzas y recursos para apoyar la estrategia, y finalmente procesos, productos y servicios siempre mejorados. Los criterios de resultados se orientan a los clientes, las personas, la sociedad y la empresa, por medio del seguimiento de la gestión y el establecimiento de metas entre otras cosas. Finalmente la lógica del radar (por su siglas en inglés) indica que la organización debe determinar los resultados a los que se

orienta como parte de su estrategia, planificar y desarrollar enfoques para proveer los resultados, desplegar o implementar los enfoques de una forma sistemática para asegurar la implementación, evaluar y revisar los enfoques basado en el monitoreo y análisis de los resultados obtenidos (EFMQ Leading Excellence, 2018).

A partir de la aplicación de este tipo de modelos de calidad total en el sector privado, es que inicia también su aplicación en el sector público. Específicamente en la Unión Europea, ante la dificultad de comparar resultados del sector, y en el seno de la reunión de Directores Generales de la Administración Pública en 1998, se decidió establecer un marco común y gratuito de autoevaluación de la calidad en el sector público a nivel europeo, para ayudar a las administraciones en la utilización de modernas técnicas de gerencia relacionadas con la calidad total para iniciar el viaje a la excelencia, y poder compararse con organizaciones similares en Europa. Como consecuencia, bajo el análisis conjunto de la EFQM y la Academia Speyer (que organiza el premio Speyer a la Calidad para el sector público en los países europeos de habla alemana), se desarrolló el **Marco Común de Evaluación** (CAF por sus siglas en inglés) en mayo del año 2000. La estructura de este marco proviene directamente del Modelo de Excelencia EFQM, donde la excelencia en rendimiento, clientes, personas y sociedad se obtiene por medio del liderazgo de la política y estrategia, las personas, las alianzas y recursos y los procesos. No obstante, se le introdujeron algunos ajustes para adaptarlo al sector público, como poner más énfasis en la administración del cambio, en la equidad, en la dicotomía cliente/ciudadano, entre otras (Engel, 2002, pág. 35).

Otra de las tendencias relacionadas con la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos proveniente del ámbito privado es el enfoque **LEAN**<sup>19</sup>. Toyota fue el pionero de esta técnica en los años cincuenta, la cual busca optimizar costos, calidad y servicio al cliente de forma constante por medio de lograr el enfoque de los colaboradores en crear y dar valor al cliente, eliminando todo lo que no contribuya a ello (Bhatia & Drew, 2006). Según Janssen & Estevez (2013, pág. 53), implica reducir el desperdicio y crear valor, para lo cual se complementa con Six Sigma para reducir la variabilidad e incertidumbre, bajo la necesidad de racionalizar y reducir la complejidad.

---

<sup>19</sup> Dependiendo de la perspectiva, Lean puede considerarse como herramientas, un enfoque, un Sistema o una filosofía (Maarse & Janssen, 2018). Se mantiene la versión en inglés que hace referencia en español al concepto de magro, o flaco.

Este enfoque aplicado a gobierno se relaciona con ‘hacer más con menos’, bajo la perspectiva de un gobierno que orquesta, es decir, que dirige, coordina y gerencia complejas redes de partes públicas y privadas para realizar una tarea (Janssen & Estevez, 2013, págs. 51,53). Dentro de los principios a aplicar en el ámbito de gobierno, están: a) tomar la perspectiva del cliente para agregarle valor, b) definir y administrar la cadena completa del proceso para asegurarse que la información y los recursos fluyan de forma adecuada, c) exponer y resolver los problemas con miras a la mejora continua, d) desarrollo de una cultura orientada al desempeño de largo plazo. Las tres fuentes de pérdidas identificadas son: a) el desperdicio (como sobre-producción, tiempos de espera, transporte, sobre-procesamiento, inventarios, movimiento y reprocesos), b) la variabilidad, que crea costos innecesarios, cuando la estandarización aún en el ámbito más complejo podría ayudar y c) inflexibilidad o rigidez que puede evitar que se atiendan los requerimientos del cliente a un costo razonable (Bhatia & Drew, 2006).

Adicionalmente, uno de los enfoques más antiguos es la **Metodología de Marco Lógico** – MML– (Logical Framework Approach), disponible desde los años setentas, originado en el USAID y expandiéndose rápidamente a las Naciones Unidas (Bell, 2000, pág. 29) y otros organismos internacionales. Según Ortégón, Juan Francisco, & Prieto (2005, pág. 13) “es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos” que “ayuda a enriquecer la información sobre las decisiones presupuestarias, aporta argumentos valiosos para mejorar la gestión de los programas mediante el seguimiento de los compromisos institucionales, facilita el monitoreo de las metas de costo, cantidad, calidad y tiempo de los programas y finalmente, favorece la transparencia y la accesibilidad de la información como insumo básico para el seguimiento, la efectividad y la eficiencia de los proyectos y programas” (2005, pág. 10). Lo anterior, por cuanto articula el nivel estratégico, programático y operativo.

Esta “puede utilizarse en todas las etapas del proyecto: En la identificación y valoración de actividades que encajen en el marco de los programas país, en la preparación del diseño de los proyectos de manera sistemática y lógica, en la valoración del diseño de los proyectos, en la implementación de los proyectos aprobados y en el Monitoreo, revisión y evaluación del progreso y desempeño de los proyectos” (2005, pág. 10). “La Metodología contempla análisis del problema, análisis de los involucrados, jerarquía de objetivos y selección de una

estrategia de implementación óptima. El producto de esta metodología analítica es la Matriz<sup>20</sup> (el marco lógico), la cual resume lo que el proyecto pretende hacer y cómo, cuáles son los supuestos claves y cómo los insumos y productos del proyecto serán monitoreados y evaluados” (2005, pág. 15).

Otro campo donde se utilizan mecanismos de monitoreo de la gestión para garantizar una apropiada gestión, es el área de **gestión de proyectos**. A manera de ejemplo, la Guía del PMBok considera dentro de los grupos de procesos uno específicamente de monitoreo y control, necesario para rastrear y dirigir el desempeño de los proyectos e identificar áreas en que se requieran cambios para anticipar posibles problemas, todo lo cual se realiza en intervalos regulares para conocer la salud del proyecto (Project Management Institute, 2013, pág. 57).

En resumen, de lo anteriormente expuesto, la preocupación por el desempeño en las organizaciones públicas ha estado presente desde tiempo atrás, y el desarrollo de metodologías de análisis y seguimiento en el sector privado ha permeado al sector público en busca de la eficiencia y eficacia. No obstante, de la revisión de la literatura, la aplicación de estos mecanismos de monitoreo o inclusive, más allá, con su vínculo a los objetivos estratégicos de las organizaciones públicas, han tenido efectos mixtos. Empero, la presente investigación, más allá de descalificarlos ad portas, busca encontrar y señalar áreas de mejora para el logro de los objetivos estratégicos organizacionales y a nivel de país en su conjunto.

### **1.3.2 Organismos internacionales**

El tema de la gestión para resultados y los sistemas de evaluación, ha sido ampliamente estudiado y desarrollado teóricamente por parte de organismos internacionales, con el objetivo de formar sobre el tema y desarrollar capacidades en las regiones y países. Esto como respuesta a una tendencia mundial que demanda cuentas a la administración pública.

---

<sup>20</sup> “La Matriz de Marco Lógico presenta en forma resumida los aspectos más importantes del proyecto. Posee cuatro columnas que suministran la siguiente información: • Un resumen narrativo de los objetivos y las actividades. • Indicadores (Resultados específicos a alcanzar). • Medios de Verificación. • Supuestos (factores externos que implican riesgos). Y cuatro filas que presentan información acerca de los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos en cuatro momentos diferentes en la vida del proyecto: • Fin al cual el proyecto contribuye de manera significativa luego de que el proyecto ha estado en funcionamiento. • Propósito logrado cuando el proyecto ha sido ejecutado. • Componentes/Resultados completados en el transcurso de la ejecución del proyecto. • Actividades requeridas para producir los Componentes/Resultados” (Ortegón, Pacheco, & Prieto, 2005, pág. 22)

En el caso del **Banco Interamericano de Desarrollo** (García López & García Moreno, 2010, pág. ix), específicamente en la región de América Latina y el Caribe, este observó el fenómeno de una mayor demanda de disciplina fiscal sin reducción similar en la amplitud de responsabilidades estatales, en un marco de capacidades limitadas en comparación con los países desarrollados producto de la capacidad de pago de la población, la informalidad económica y la resistencia de poderosos grupos de presión. Bajo este contexto de una mayor demanda de eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos, en 2005 el BID “puso en marcha el Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (Prodev) cuyo objetivo consiste, precisamente, en brindar a los países de la región recursos financieros, instrumentos técnicos y conocimientos para implementar iniciativas tendientes a ubicar en el centro de la gestión pública los resultados que los gobiernos se han comprometido a alcanzar” para contribuir a su vez al “debate necesario sobre las estrategias e instrumentos que actualmente se usan para que la gerencia pública logre una mayor efectividad” (García López & García Moreno, 2010, pág. x).

Desde ese punto de vista de enfoque hacia el resultado, es que el BID procedió a conceptualizar el modelo de la Gestión de Resultados para el Desarrollo desde un enfoque país y no desde solamente una institución o agencia, integrando elementos del ciclo de la gestión, para evitar una visión atomizada del tema del monitoreo, de tal forma que sirviera no sólo para rendir cuentas sino también para medir la producción de resultados para el ciudadano. Identifica los componentes del ciclo de gestión pública necesarios para la obtención de resultados como: a) planificación; b) presupuesto y financiamiento; c) diseño y ejecución de programas y proyectos; y d) monitoreo y evaluación (García López & García Moreno, 2010, pág. 10). Con base en dicho modelo conceptual, y con el objetivo de analizar la capacidad institucional de los países para implementar la GpR, se diseñó el Sistema de Evaluación Prodev (SEP) que “divide el ciclo de la gestión en cinco pilares: i) planificación para resultados, ii) presupuesto por resultados (PpR), iii) gestión financiera, auditoría y adquisiciones, iv) gestión de programas y proyectos y v) monitoreo y evaluación (...) Los cinco pilares del ciclo de gestión examinan los elementos indispensables para que el proceso de creación de valor público esté orientado a lograr resultados.” (García López & García Moreno, 2010, pág. 15).

El BID ha realizado una medición de los países latinoamericanos con la utilización de esta herramienta en dos ocasiones. “El índice que mide el grado de aptitud del sector público para enfocar la gestión hacia los resultados aumentó un 20% entre 2007 y 2013. De los 24 países estudiados, nueve incrementaron sustancialmente sus capacidades institucionales de gestión, y el resto —aunque avanzó moderadamente— implementó medidas en alguna de las áreas que trata este estudio” (Kaufmann, Sanginés, & García Moreno, 2015, pág. xv).

Particularmente en la medición de 2013 sobre el eje de los sistemas de seguimiento y evaluación a nivel latinoamericano, se determinó una mejoría global del pilar, no obstante, “no ha sido suficiente como para sostener que existen sistemas instalados en la mayoría de los países de la región. Lo que se observa es que un grupo mayoritario de países está realizando esfuerzos para diseñar y poner en funcionamiento dichos sistemas. Por otro lado, se constata que este pilar y el de presupuesto por resultados siguen siendo los más débiles de los cinco que examina el SEP” (Kaufmann, Sanginés, & García Moreno, 2015, págs. 217-218). En la primera medición se había determinado que

“solamente Brasil, Chile, Colombia y México poseían sistemas de seguimiento suficientemente desarrollados como para aportar a la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD). A ese grupo se sumaba Costa Rica, con un sistema medianamente evolucionado. La información de la segunda aplicación del SEP muestra que esos países siguen encabezando la lista, y que durante el período 2007–2013 se ha producido un avance modesto del indicador promedio sobre la implementación de los sistemas de seguimiento en los países de la región, pues pasó de 1,6 a 2 puntos sobre 5” (Kaufmann, Sanginés, & García Moreno, 2015, pág. 229).

Con respecto al “uso y la difusión de la información generada por los sistemas de seguimiento, no se aprecia una mejoría en la calificación entre 2007 y el 2013, y hay mucho margen para avanzar en la publicación de la información a disposición de la ciudadanía ... Cabe señalar que aún cuando ha disminuido la dificultad tecnológica para hacer pública la información, la calificación continúa en el mismo nivel que en 2007. Esto sugiere que el problema podría ser más político que técnico” (Kaufmann, Sanginés, & García Moreno, 2015, pág. 239).

Sobre las normas de Seguimiento y Evaluación (SyE) a nivel latinoamericano, el estudio concluye que:

“en la mayor parte de los países las normas que tratan sobre SyE son recientes, como también lo es la construcción de estos sistemas. Las reformas legales sobre planificación y presupuesto emprendidas por varios países durante los últimos años indican que se está produciendo un movimiento positivo hacia la instauración de normas e instituciones para los sistemas de SyE vinculados a aquellas funciones. La jerarquía y la especificidad de las normas son factores que influyen en la institucionalización de los sistemas” (Kaufmann, Sanginés, & García Moreno, 2015, págs. 227-228).

En cuanto a la evaluación de la efectividad del gasto, la calificación en este rubro a nivel latinoamericano sigue siendo baja (Kaufmann, Sanginés, & García Moreno, 2015, pág. 223).

Adicionalmente, producto de una iniciativa conjunta entre el Banco Mundial y el PRODEV en junio de 2005 se creó la **Red de Monitoreo y Evaluación**, donde participan más de 350 altos y medianos funcionarios encargados de procesos de monitoreo y evaluación, no obstante, es un grupo abierto a todo el que desee participar en él y está gobernado por CoPLAC-GpRD, el Banco Mundial y los anfitriones de las Reuniones Anuales (ver sitio web [www.coplac-gprd.org](http://www.coplac-gprd.org)) (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018).

Para 2013, en la IX Conferencia Internacional de la Red Latinoamericana y del Caribe de Monitoreo y Evaluación y I Seminario Internacional de Seguimiento y Evaluación, se determinó que “entre las tareas pendientes en la mayor parte de los países de la región destacan: integrar los sistemas de planificación y de seguimiento y evaluación con los demás sistemas de gestión (en especial, presupuesto e inversión pública), lograr el ordenamiento territorial de la planificación estratégica, y articular los planes y el presupuesto” (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, pág. 10). Además se planteó que si bien la evaluación de impacto ha cobrado fuerza, aún “no se produce la evidencia necesaria, y la poca que hay, se utiliza escasamente”, por lo que “se requiere crear una cultura de producción y uso de la evidencia, generando incentivos para su producción y fomentando la gestión de la evidencia, de modo que se pueda desplazar la frontera del conocimiento y contar con más herramientas para decisiones de políticas a

futuro” (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, pág. 9).

El **Banco Mundial** también ha considerado el tema de Monitoreo y Evaluación (M&E) como crucial<sup>21</sup> para contar con información para la toma de decisiones y la mejora de la efectividad de los proyectos y el logro de resultados, junto con una mejora en la transparencia y la rendición de cuentas (Banco Mundial, 2013). El Banco Mundial también ha considerado que estos sistemas son críticos para promover los debates sobre la eficiencia del gasto público y empoderar a los ciudadanos para pedir cuentas, de tal forma que los gobiernos puedan mejorar con esta información los procesos de presupuestación, planificación y eficiencia de los programas. (Banco Mundial, 2013).

En su libro sobre los sistemas de monitoreo y evaluación para construir mejores políticas (López Acevedo, Krause, & Mackay, 2012, pág. 5), publicado con el objetivo de sintetizar el conocimiento existente en la materia, el Banco resalta la importancia tanto de la utilización de los sistemas de M&E por periodos sostenidos de tiempo, así como la dimensión institucional que determina su funcionamiento, por encima de los instrumentos mismos. Como retos principales de los sistemas de M&E, el Banco Mundial ha identificado, el compromiso al más alto nivel de gobierno, los incentivos que promuevan el uso y la generación de información de rendimiento, la capacidad para sostener los esfuerzos de M&E y buenos datos e indicadores (Banco Mundial, 2013).

Otros organismos internacionales, como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (**CEPAL**) han capacitado sobre el tema de monitoreo y evaluación de forma constante desde hace tiempo atrás<sup>22</sup>. En general los organismos internacionales, como la

---

<sup>21</sup> Por ejemplo, ha financiado el fortalecimiento de la información pública, el Monitoreo, y la Evaluación de Resultados en el Proyecto SINERGIA de Colombia, Ver <http://www.worldbank.org/en/results/2015/12/15/colombia-strengthens-its-monitoring-and-evaluation-tools-of-the-public-sector>, y también publicó una serie de boletines informativos sobre los sistemas de monitoreo y evaluación, ver <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/0,,contentMDK:22632898~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336992,00.html>

<sup>22</sup> Ver por ejemplo Ortigón, Juan Francisco, & Prieto (Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, 2005) y [https://www.cepal.org/sites/default/files/courses/files/evaluacion\\_de\\_politicas\\_y\\_programas\\_publicos\\_2017.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/courses/files/evaluacion_de_politicas_y_programas_publicos_2017.pdf)

**OECD**<sup>23</sup>, **UNDP**<sup>24</sup> o **GIZ**<sup>25</sup> aplican para sí mismos esas estrategias de monitoreo y evaluación en los programas que dirigen, con el objetivo generar evidencia sobre los resultados obtenidos y cooperan también ampliamente en el desarrollo de capacidades a nivel internacional<sup>26</sup>.

A manera de ejemplo, otro ámbito donde se aplica el seguimiento de la gestión a nivel mundial, es el monitoreo de la gestión de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptados por los miembros de las Naciones Unidas en 2015 (Naciones Unidas, 2020).

### 1.3.3 El monitoreo de la gestión en otros países

En el presente acápite se busca presentar una serie de casos disponibles en la literatura, que den a conocer cuál es la situación sobre la temática en el resto del mundo para demostrar el estado de la cuestión a nivel global sobre el tema. No obstante, es necesario apuntar que dependiendo de la naturaleza y enfoque de los estudios, la calificación del éxito de los mecanismos puede diferir de forma significativa.

Mackay (2007, págs. 12-13) destaca la existencia de países donde el Seguimiento y Evaluación se desarrolla con éxito. En el ámbito latinoamericano, indica que **Chile** se constituye en un caso exitoso por cuanto el Ministerio de Hacienda desarrolló un modelo desde 1994, en el cual se cuenta con aproximadamente 1.550 indicadores de desempeño para la realización de evaluaciones rápidas (10 a 12 por año), y se realizan alrededor de cuatro evaluaciones de impacto rigurosas por año, por medio de contrataciones con términos de referencia y metodologías estandarizadas. Además, la información generada es utilizada como insumo para la toma de decisiones del presupuesto y para proponer mejoras administrativas.

Otro caso exitoso a nivel latinoamericano destacado es el **colombiano**. Allí, el sistema de seguimiento inicia con: a) la definición de su estructura, para la cual se tiene en cuenta la

---

<sup>23</sup> Ver por ejemplo OECD (2009), “Monitoring and Evaluation”, en *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries*, OECD, Publishing, Paris.

<sup>24</sup> Ver por ejemplo UNDP, *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009) y <https://www.oecd.org/derec/undp/35477714.pdf>

<sup>25</sup> Ver por ejemplo GIZ’s evaluation system (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2018) recuperado de [https://www.giz.de/en/downloads/GIZ\\_EVAL\\_EN\\_general%20description.pdf](https://www.giz.de/en/downloads/GIZ_EVAL_EN_general%20description.pdf)

<sup>26</sup> Ver por ejemplo el programa de cooperación FOCEVAL (Fomento de capacidades de evaluación en Costa Rica y otros países de América Latina) en <http://foceval.org/>

estructura del PND por facilidad, b) la definición de roles y funciones de cada uno de los integrantes del sistema y c) definición de las fichas técnicas de programas e indicadores. El seguimiento en si consiste en: a) realizar el registro en el sistema de los indicadores, programas, metas, para lo cual existe una batería de indicadores concertados con diferentes sectores y se procede con la capacitación, b) generar las rutinas de seguimiento mensuales, c) producir información complementaria, d) implementar protocolos de información y ajuste y e) articular con la evaluación. Dentro de los productos del seguimiento se tiene: a) un informe mensual dirigido a la presidencia y al alto gobierno en general con el avance de los indicadores asociados al Plan Nacional de Desarrollo, b) un balance de resultados anual, c) un informe al presidente del Congreso con los resultados del gobierno nacional, d) una encuesta de percepción ciudadana sobre las políticas y programas y cómo esto ha afectado su cotidianidad, e) tableros de control como herramienta gerencial para visualizar la información estandarizada y analizar las alertas tempranas del progreso. Otras prácticas incluyen: a) talleres de buen gobierno para revisar los compromisos en el Plan Nacional de Desarrollo, b) diálogos de gestión entre los sectores y el presidente, c) diálogos bilaterales donde se revisan los avances y compromisos de alto nivel, d) mesas transversales que son reuniones con actores de estrategias conjuntas (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, pág. 40).

En el caso **peruano**, específicamente sobre el proceso de seguimiento a nivel institucional, se cuenta con un tablero de comando que:

“genera información periódica sobre el estado de los resultados y el desempeño de una institución, lo cual favorece la elaboración de los informes y la implementación de recomendaciones. Este proceso (la generación de información) cuenta con tres subprocesos: coordinación con órganos de la entidad pública, recopilación y análisis de la información, y la elaboración del informe de análisis estratégico. El primer subproceso implica la socialización y concientización en el seguimiento de la implementación de las acciones estratégicas de la entidad. Por su parte, el segundo subproceso genera información relevante sobre el estado actual de la implementación en una entidad pública. Finalmente, el último subproceso sistematiza la información y la presenta en un informe que incluye recomendaciones para la anticipación estratégica. Este se constituye como uno de los objetivos del sistema de seguimiento y evaluación, ya que se articula con la

gestión de riesgos y permite realizar la fase de prospectiva y estratégica de forma constante, de modo que los encargados de la toma de decisiones puedan confeccionar los mapas de riesgos y seguimiento de las oportunidades que se presentan” (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, pág. 48).

En el caso de **México**, a finales de 2006, la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal se propuso hacer una revisión de la gestión a largo plazo en México, y alineó la planificación con el presupuesto, construyó una clasificación funcional que agrupa las funciones de gobierno en grandes tramos y realizó una estructura por resultados (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, págs. 12,14).

Se logró construir “un portal de la Secretaría de Hacienda con información útil sobre la forma en que se administran y gastan los recursos públicos, lo que posibilita procesar información del presupuesto en tiempo real, pero también información de todas las evaluaciones, las matrices, indicadores, y además “ciudadanizar” el lenguaje del presupuesto. Es decir: establecer la cuenta pública en lenguaje “ciudadano” y el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en un lenguaje más accesible... cuando el SED empezó a evolucionar, surgió la necesidad de sintetizar una gran cantidad de información. Por ello, se elaboró un modelo que midiera cómo ejercer el gasto por programa, el estado de la matriz de indicadores, la relación de metas y gasto, el desempeño del indicador más estratégico, y cómo incorporar el modelo de las evaluaciones externas. De esta forma, el Modelo Sintético de Información de Desempeño<sup>27</sup> funciona como un instrumento que hace acopio de la información de desempeño con el fin de medir y conocer el comportamiento de los Programas Presupuestarios de la Administración Pública, de modo tal que funciona como un instrumento de evaluación” (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, págs. 63-63).

Se diseñó además “un mecanismo para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejoras (las recomendaciones) de los informes de evaluación de los programas. Este es un paso

---

<sup>27</sup> Ver <https://www.gob.mx/shcp/es/acciones-y-programas/modelo-sintetico-de-informacion-de-desempeno>

importante y pionero, que aumenta la probabilidad de que las evaluaciones sean utilizadas en el proceso presupuestario” (Kaufmann, Sanginés, & García Moreno, 2015, pág. 230).

Según Greiling (2005, págs. 556,562), en el caso de **Alemania**, el país puede considerarse como uno de los países con un comienzo tardío con respecto a la medición de resultados, pudiendo estar pendiente su uso potencial de forma completa. Los líderes en la temática en este momento son los gobiernos locales quienes utilizan principalmente comparaciones voluntarias interadministrativas. No obstante, dado que la medición por la medición misma no es un valor, los empleados públicos se han visto desmotivados o temerosos que los datos se utilicen para monitorear su propio desempeño. A nivel regional (länder), se están dando pasos en presupuestación con base en resultados y en contratos con base en resultados, pero pocas administraciones utilizan sistemas de gerencia estratégica como el cuadro de mando integral. Si bien la información es relevante para la gerencia, esta usualmente no se utiliza para el proceso de toma de decisiones políticas. Tampoco se ha concretado un proceso de vinculación con el presupuesto anual de medidas de producto o impacto, y los reportes al público también son casi inexistentes, sin un enfoque hacia el cumplimiento de los resultados políticos o mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

En este resultado es importante considerar que por el diseño político-administrativo, al ser una república federal, las comunidades tienen alto grado de independencia. No obstante, existe una cultura institucionalizada de elaboración de estadísticas confiables por parte del gobierno desde mucho tiempo atrás (Meyer, 2018).

En el caso de **Korea**, “el Ministerio de Estrategia y Finanzas está a cargo de la planificación, del presupuesto, del monitoreo, de la evaluación y de la coordinación entre los ministerios y las políticas económicas. Esto le permite tener un plan eficiente, y también realizar una evaluación y un monitoreo eficientes, para liderar los ministerios y contribuir a la economía y al desarrollo de Corea” (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, pág. 26). Se señala como retos del monitoreo y evaluación, superar: la falta de interés por evaluar proyectos en curso, la dificultad de encontrar buenos indicadores de desempeño; y la débil vinculación entre la retroalimentación y un nuevo proyecto (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, pág. 28).

**Canadá** es uno de los pocos países en el mundo que combina el reporte organizacional con el reporte del gobierno completo, por medio de indicadores sociales. La vinculación de los niveles de análisis ha sido difícil y caro, aunque no se ha realizado una evaluación completa de lo anterior. Estudios de la Oficina del Auditor General han indicado que los reportes organizacionales no son comprensivos y balanceados, y que la integración de la planificación, presupuesto y gestión con base en resultados no se ha alcanzado de forma completa. En términos del objetivo de mayor rendición de cuentas externa, el parlamento y los Comités casi no han hecho uso de los reportes organizacionales o de los resultados país, por lo cual se estima que el sistema no estaría pasando el análisis de costo beneficio (Thomas, 2006, pág. 53).

En el caso **australiano**, este impulsó una reforma del sector público en 1993 con el objetivo de promover las fuerzas competitivas para incrementar la eficiencia y el bienestar (Hoque & Adams, 2011, pág. 309). De un estudio sobre 51 departamentos de gobierno australiano se determinó que el uso que hacen las administraciones de indicadores del cuadro de mando integral es tanto para efectos externos (cumplimiento con mandatos gubernamentales) como internos para efectos gerenciales, y que éstas percibían que dichos indicadores mejoraban la eficiencia y efectividad de sus programas (Hoque & Adams, 2011, págs. 326-327). También se observó cómo la asignación presupuestaria por parte del poder ejecutivo se relaciona directamente con los resultados del monitoreo y la evaluación, así como que esta era utilizada por los mismos ministerios para mejorar su eficiencia operacional (López Acevedo, Krause, & Mackay, 2012, pág. 25).

En el caso del **Reino Unido**, dicho gobierno ha puesto especial énfasis al tema del monitoreo del desempeño desde los años noventa, al analizar y publicar datos para mejora de la efectividad, inclusive por medio de la introducción de los contratos de servicio (Public Service Agreements –PSA– por su siglas en inglés) en 1998, los cuales contienen las prioridades, el presupuesto, metas, indicadores específicos establecidos entre el ministerio de finanzas (Her Majesty's Treasury) y los departamentos de gobierno, los cuales a su vez los transforman en enunciados más específicos. La cantidad de metas se ha reducido de 250 en 1998, a 160 en el 2000, a 130 en 2002, 110 en 2004 y 30 (con 180 medidas) en 2007. (Nakamura, Micheli, & Neely, 2010, pág. 592). Esto por cuanto existe el riesgo de que la cantidad de indicadores sea tal, que los ciudadanos no puedan digerirlos, o que se reporten

indicadores administrativos únicamente para que no sea posible evaluar el desempeño político general por parte de los ciudadanos (Greiling, 2005, pág. 564).

No obstante, la historia es de constantes ajustes para la mejora de los sistemas y de variabilidad en el tema de capacidades, llevando a que en el año 2010 el PSA fue eliminado (López Acevedo, Krause, & Mackay, 2012, págs. 57,52). Actualmente se cuenta con una plataforma electrónica donde tanto la gerencia pública como los ciudadanos, pueden dar seguimiento al avance en la provisión de los servicios (Gov.UK, 2018).

También, la Oficina del Gabinete, cuenta con una Unidad de Implementación<sup>28</sup> que está orientada a dar seguimiento a los objetivos prioritarios del Primer Ministro, lo cual realiza bajo dos vertientes de acción: seguimiento fuerte a los objetivos prioritarios y creación de capacidades de implementación. Cuando se detecta por medio del primer mecanismo algún proyecto en riesgo de no alcanzar los objetivos o exceder el tiempo, se realiza una revisión de 10 semanas (denominada Deep Dive en inglés), para tomar decisiones, a lo cual posteriormente se le sigue dando seguimiento por medio de reuniones mensuales de seguimiento por medio de juntas o equipos de implementación<sup>29</sup>. Esto se trabaja por medio de enlaces de implementación en las instituciones, más los resultados de estas revisiones no son públicas pues sólo se utilizan para la toma de decisiones, no para rendir cuentas. Se presenta además una fuerte confianza en los datos y calidad de la información que proporcionan las instituciones, por cuanto el costo político de que sea errada es alto. Los informes contienen recomendaciones que son acatadas por cuanto provienen de la oficina del gabinete del primer ministro. Para realizar las tareas, la Unidad de Implementación cuenta con cerca de 50 personas analistas expertos, donde 40% se especializan en estadística, economía, ciencia de datos y el resto son expertos en política, tamaño que además permite la fertilización cruzada de ideas.

En el caso de **Estados Unidos** al nivel federal, en 1993 se aprobó la ley de Desempeño gubernamental y resultados (Government Performance and Results Act –GPRA por su siglas en inglés–), la cual requiere a los gerentes de cada actividad de gobierno, conocer su misión y objetivos estratégicos para medir los productos relevantes, niveles de servicio y efectos de

---

<sup>28</sup> Visita realizada a dicha unidad el 27 de noviembre de 2018.

<sup>29</sup> *Implementation board.*

cada actividad para evaluar los resultados obtenidos hacia esos objetivos (Hoque & Adams, 2011, pág. 313). Si bien los resultados del monitoreo son utilizados en la asignación de los presupuestos y en la definición de metas de mejora del desempeño (López Acevedo, Krause, & Mackay, 2012, pág. 25), también sucede que existe una preferencia por informar sobre la efectividad o outcomes en comparación con la eficiencia o productos (King, 2013, pág. 182).

Posteriormente la ley de modernización del GPRA de 2010 (GPRAMA), provee herramientas mejoradas para la planificación, gestión e información con base en resultados, para comunicar al congreso y al poder ejecutivo sobre los retos, mejorando a la vez el intercambio de información, la coordinación entre las agencias federales y otros asuntos como la fragmentación, la superposición o la duplicación de tareas (U.S. Government Accountability Office, 2018).

Finalmente, de un análisis realizado sobre los sistemas de monitoreo en 25 países de **América Latina** (García López & García Moreno, 2010, págs. 76-78), se determinó que solamente cinco países no contaban con una unidad para realizar el seguimiento de los objetivos y las metas del gobierno y que en la mayoría de los casos se encontraban adscritas a la Presidencia de la República o ministerios de planificación y en menor medida a los ministerios de finanzas, lo que reflejaba interés creciente de las autoridades por contar con instrumentos de rendición de cuentas y gestión. Dentro de las debilidades más importantes de dichos sistemas se tiene que:

“i) no cuentan con normas técnicas y metodologías de trabajo establecidas formalmente, ii) no articulan el cumplimiento de las metas y los objetivos con la inversión de recursos y iii) se basan en indicadores de insumos y de actividades más que en indicadores de productos y de efectos. Adicionalmente, con la asunción de un nuevo gobierno, los sistemas de monitoreo suelen enfrentarse al desafío de adaptarse a cambios que podrían o no considerar los avances técnicos realizados durante el gobierno saliente, más aún si se trata de coaliciones políticas opuestas”. (García López & García Moreno, 2010, pág. 78)

Además, en todos los casos el indicador de uso del sistema y de difusión de la información fue bajo, lo que indica que la implementación de un sistema de monitoreo no trae consigo necesariamente el uso de la información con fines de gestión. Varios países han construido

aplicaciones informáticas pero han avanzado poco en la creación de condiciones normativas y capacidades institucionales para aplicar dichas herramientas al análisis y la conducción de la gestión pública. Tampoco se integra la información de forma institucionalizada en los diferentes momentos del ciclo de la gestión, a excepción de Chile, ni se articula vertical (gobierno, organización, unidad operativa) ni horizontalmente (planificación, presupuesto, ejecución, seguimiento y evaluación) (García López & García Moreno, 2010, págs. 76-78). De esta forma, pareciera que los sistemas de monitoreo se consideran “más como un mecanismo de rendición de cuentas ubicado en la cúspide de la organización gubernamental que como un instrumento de gestión que fluye a través de todo el tejido institucional” (García López & García Moreno, 2010, pág. 78). En el tema de evaluación de los efectos e impactos de programas y proyectos, sólo cuatro países la realiza, lo cual afecta la cultura de mejora continua en la prestación de servicios públicos (García López & García Moreno, 2010, págs. 87-88).

En síntesis, de las experiencias revisadas se destaca como elementos importantes presentes en las buenas prácticas: la definición de una estructura con definición de roles y funciones de cada uno de los integrantes del sistema, la definición de fichas técnicas de programas e indicadores, preferencia para informar de los efectos en comparación con los productos, la existencia de rutinas de seguimiento mensual con especial énfasis en las recomendaciones para abordar los aspectos susceptibles de mejora, reportes y presentaciones dirigidos a los niveles de toma de decisión, la existencia de tableros de control para uso y consulta de las instituciones y la ciudadanía en un lenguaje accesible y preferiblemente de forma sintética, vínculo de los resultados con la asignación presupuestaria por parte del Poder Ejecutivo.

#### **1.3.4 El monitoreo de la gestión en Costa Rica**

En esta sección se presentan los resultados de estudios que sobre el tema del monitoreo de la gestión se han realizado en Costa Rica.

Un estudio comparativo de los sistemas de monitoreo y evaluación de varios países (Cunill Grau & Ospina Bozzi, 2008, pág. 33), entre los cuales se encontraba Costa Rica, concluyó que las orientaciones de los sistemas de monitoreo y evaluación pueden ser económicas, políticas o mixtas, y que para el caso costarricense, ésta es predominantemente

política<sup>30</sup> (ya que está orientada a la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo), y multifuncional. Además indicaba que en el caso costarricense, dicho sistema aún se encontraba en rediseño –a esa fecha-, es decir, aún no se encontraba completamente institucionalizado. Indicaba que la función de evaluación particularmente aún no había sido desarrollada en Costa Rica, sino que únicamente se hace seguimiento de indicadores. La integración de este sistema de seguimiento y evaluación con otros procesos del ciclo de gestión gubernamental aún presenta déficits. Además, advierte el estudio que la legislación costarricense ha estimulado el traslape de competencias entre el Ministerio de Planificación, el Ministerio de Hacienda e incluso la Contraloría.

En la **evaluación de la implementación de la gestión para resultados realizada por el BID**, para 2008 Costa Rica es el país que obtiene mayor puntaje de capacidades intermedias de la GpRD y es el líder de la subregión centroamericana, por cuanto muestra sistemas de planificación, de Monitoreo y Evaluación (M&E) y de gestión financiera, auditoría y adquisiciones en proceso de renovación hacia una gestión basada en resultados, donde su área más débil es la de presupuesto por resultados (García López & García Moreno, 2010, pág. 132).

Continúa indicando el estudio que la formulación presupuestaria sigue una lógica incrementalista y todavía no se ha implementado un marco fiscal de mediano plazo que haga posible una presupuestación plurianual<sup>31</sup>. Este tipo de marco de gasto de mediano plazo, según el Fondo Monetario Internacional, es una herramienta que permitiría tener una mejor visión hacia el futuro del impacto de un gasto que se presupuesta en el presente. Agrega el estudio que “en cuanto al desempeño, existen indicadores que se aplican a los programas que representan menos del 40% del gasto y que están siendo revisados por el Mideplan y el Ministerio de Hacienda. En cambio, no existen mecanismos presupuestarios que incentiven

---

<sup>30</sup> Hay que tener en consideración que este estudio tuvo como unidad de análisis el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) de Mideplan, es decir, no interpreta el sistema de evaluación de manera amplia, sino que toma únicamente la función de dicho programa de Mideplan.

<sup>31</sup> Es importante acotar que el 11 de junio de 2019 se aprobó la Ley "Reforma artículo 176 de la Constitución Política (Principios de sostenibilidad fiscal y plurianualidad" N° 9696, la cual estableció los principios de sostenibilidad y plurianualidad a nivel constitucional en los siguientes términos: “La gestión pública se conducirá de forma sostenible, transparente y responsable, la cual se basará en un marco de presupuestación plurianual, en procura de la continuidad de los servicios que presta.” Al cierre de 2019 su implementación es incipiente, pues únicamente se incluyó un pequeño requerimiento en la formulación de los presupuestos 2020 para el sector descentralizado por parte de la Contraloría General. El 28 de marzo de 2022, producto de una disposición de la Asamblea Legislativa en el dictamen de la Liquidación del Presupuesto de la República 2020, el Ministerio de Hacienda en conjunto con la Contraloría General, remiten al Congreso una Estrategia de operacionalización del principio de plurianualidad en el Sector Público costarricense.

la efectividad de la gestión.” (García López & García Moreno, 2010, pág. 134). Como punto a favor en materia de transparencia, mencionan que tanto el proyecto de ley de presupuesto como el informe anual del gobierno están a disposición de la ciudadanía en Internet (García López & García Moreno, 2010, pág. 134).

En el tema de planificación para resultados, el BID apunta que:

“el país cuenta con un marco de planificación amparado por la Ley N° 5525 de Planificación Nacional. El Plan Nacional de Desarrollo 2006–10 fue elaborado por el Ministerio de Planificación (Mideplan). Dicho PND propone programas para el logro de los objetivos y designa las unidades institucionales responsables de llevarlos a cabo. No obstante, la capacidad operativa de la planificación aún está en construcción y la calidad de planes operativos anuales de los ministerios es desigual” (García López & García Moreno, 2010, págs. 132-133).

Con respecto al monitoreo y evaluación el estudio detalla que Costa Rica posee un marco legal para el monitoreo y la evaluación de los programas y los proyectos, sin embargo no existe evidencia de que se utilice esta información para toma de decisiones. Como punto a favor menciona que el país dispone de información estadística económica y social oportuna y confiable, pero que el porcentaje de programas que se monitorean es bajo y la disponibilidad de esta información en internet es baja (García López & García Moreno, 2010, págs. 135-136).

Finalmente el BID concluye que:

“Costa Rica debe enfrentar los siguientes desafíos para fortalecer su capacidad de gestión para resultados: i) fortalecer la capacidad de la planificación operativa para que el plan de gobierno efectivamente guíe la asignación de los recursos, ii) integrar el marco fiscal de mediano plazo al proceso de planificación de mediano plazo para generar las condiciones que permitan implementar un presupuesto por resultados, iii) revisar la función de la Contraloría en el proceso presupuestario y iv) articular el sistema de monitoreo y evaluación con los procesos de planificación y discusión del presupuesto.” (García López & García Moreno, 2010, pág. 136).

En conclusión sobre este punto, según el BID, aún hay camino que recorrer ya que aunque se dispone de alguna información estadística, esta realmente no se utiliza para la toma de

decisiones, y se debe invertir aún más en capacitación en las diferentes instituciones. A futuro como lo indican, con unas buenas bases se podría implementar el marco fiscal del mediano plazo al proceso de planificación para profundizar aún más el proceso de rendición de cuentas.

El **BID actualiza para el año 2013** la medición de las variables definidas en su modelo de evaluación de la implementación de la gestión para resultados, denominado Sistema de Evaluación PRODEV (SEP). Para esta ocasión, Costa Rica permanece en el grupo de países con puntaje de nivel medio y muestra un avance regular en el índice de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD). Específicamente en el pilar de seguimiento y evaluación, el estudio indica que en el caso costarricense, los indicadores del Plan no están elaborados bajo la lógica de la medición del desempeño, ya que algunos de ellos hacen referencia expresa a los productos pero no a indicadores de efecto o impacto (Kaufmann, Sanginés, & García Moreno, 2015, pág. 73). No obstante, se clasifica en el grupo de puntaje alto en el pilar de planificación orientada a resultados (Kaufmann, Sanginés, & García Moreno, 2015, pág. 58). En cuanto al uso del sistema de seguimiento para tomar decisiones de alto nivel se clasifica en el nivel medio y de igual forma que en cuanto al grado de institucionalización del sistema de seguimiento, ya que se considera que el sistema está institucionalizándose y se está en proceso de elaboración de instrumentos y metodologías (Kaufmann, Sanginés, & García Moreno, 2015, pág. 232). Como aspecto positivo, el estudio menciona que Costa Rica forma parte de un pequeño grupo de países que dispone de “un marco legal con una adecuada jerarquía, cuyas normas diferencian entre el seguimiento y la evaluación, y especifican las instituciones, sistemas y procedimientos que las llevan a cabo” (Kaufmann, Sanginés, & García Moreno, 2015, pág. 226).

Finalmente es importante indicar que el estudio indica que:

“en Costa Rica, a pesar de su consolidación en materia de planificación de mediano plazo, persisten importantes desafíos respecto de la articulación con el presupuesto. Los programas del plan son diferentes a los programas presupuestarios; lo mismo ocurre con los indicadores que se utilizan para medir la efectividad del gasto y el cumplimiento de metas del PND. Aunque en enero de 2012, por medio del Decreto Ejecutivo 36901-PLAN-H, se creó la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de

Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial de Poder Ejecutivo, con el fin de coordinar y facilitar la uniformidad de los lineamientos e instrumentos que permitan la planificación, programación, y evaluación de la gestión de ejecución presupuestaria, en sus distintos niveles: estratégico, sectorial e institucional, la misma apenas está dando los primeros pasos para el logro de dicho fin” (Kaufmann, Sanginés, & García Moreno, 2015, pág. 64).

Por su parte, en un estudio realizado por la **Contraloría General de la República** (2014, pág. 2) sobre los procesos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas pública en Costa Rica se determinó que “si bien es cierto, el país cuenta con un amplio marco normativo para el seguimiento y evaluación de la gestión pública, que define las entidades involucradas y sus competencias y funciones, y los mecanismos de seguimiento y evaluación que se deben utilizar; no obstante, solo se ha aplicado parcialmente, afectándose los propósitos del seguimiento y la evaluación antes referidos.” Además se determinó el incumplimiento de los artículos 55 y 56 sobre la presentación e informes periódicos de evaluación al Poder Ejecutivo y a la Comisión de Ingreso y Gasto según la cobertura institucional contenida en el artículo 1 de la LAFRPP, así como limitaciones relacionadas a:

“la falta de una planificación y visión de largo plazo; desarticulación de los procesos de planificación y presupuestación; metodologías e instrumentos de programación y evaluación desarticulados; limitada eficacia en la aplicación de los mecanismos para la dirección, coordinación y vigilancia de la gestión; ausencia de un sistema de información automatizado e integrado para la programación y la evaluación; ausencia de mecanismos para la medición del costo de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos; uso limitado de los informes de evaluación; poca efectividad en la responsabilización por la evaluación de resultados y la rendición de cuentas” (2014, págs. 2-3).

Además se estableció que:

“se producen múltiples requerimientos de información por parte de las diferentes instancias rectoras y cada rector tiene su propio sistema de información; la coordinación de MIDEPLAN y el MINHAC no ha sido la adecuada y la labor de la Comisión Interinstitucional de Coordinación conformada entre ambos ministerios ha tenido un trabajo lento y poco efectivo; los consejos sectoriales mostraron una actividad poco

dinámica, generando pocos acuerdos y directrices en asuntos sustantivos; el requerimiento sobre costos de los servicios establecido en la LAFRPP no ha sido cumplido; y además que los términos en los que se plantean los artículos 110 inciso j) y 112 de la LAFRPP, reducen de forma significativa las probabilidades de que se configure la responsabilidad por incumplimientos de metas de los proyectos, programas y presupuestos” (Contraloría General de la República, 2014, pág. 3)

Todo lo anterior con impacto sobre los procesos de rendición de cuentas y mejoramiento de la gestión pública.

Otro análisis realizado desde un punto de vista de la articulación de los sistemas (Vega Monge, 2010) señala que existen una serie de situaciones con respecto a **la articulación de los sistemas de planificación y presupuestación**, que podrían impactar la calidad de la rendición de cuentas horizontal que se da. Entre ellas se encuentra que la vinculación de las metas nacionales y los presupuestos tiene aún mucho margen de mejora, si bien existe una Comisión Interinstitucional de coordinación, la división de la función de planificación y presupuestación está dividida entre dos ministerios y esto dificulta su articulación, rigidez presupuestaria, necesidad de una contabilidad de costos, necesidad de mejorar los indicadores de desempeño (la cantidad de indicadores de resultados para el presupuesto del 2012 fue de 128 versus 499 de gestión), necesidad de avanzar en la presupuestación por resultados, descoordinación entre el Ministerio de Hacienda y Mideplan, falta de capacitación del recurso humano, falta de planificación de largo plazo, entre otras.

Desde el punto de vista de la planificación-presupuestación (Fallas Mora & Quiróz Álvarez, 2007) se establecieron como ejes sujetos de mejora en el proceso presupuestario: la programación plurianual, la inflexibilidad del gasto público, la baja institucionalización técnica y política en el ejercicio de planificación, los indicadores, los resultados del seguimiento y evaluación y su vinculación con el proceso de presupuesto, la profundización del proceso de coordinación interinstitucional entre los entes rectores de la planificación y de la administración financiera, ausencia de un sistema de información integrado, avance en la asignación efectiva de responsabilidades en el caso de incumplimiento, la transformación de la cultura organizacional, entre otros.

Para finalizar, resulta relevante señalar con respecto al tema del seguimiento, que el Presidente de la República (Alvarado, 2018) para el periodo 2018-2021, mencionó en su discurso de toma de posesión que para concretar su plan de gobierno, utilizará herramientas como: trabajo en equipo, seguimiento feroz, agilidad y honestidad. Especial énfasis al tema del seguimiento que posteriormente reitera en otros momentos, dejando entre ver que es uno de los factores claves para la consecución de los objetivos.

En conclusión, del estado de la cuestión se observa, que si bien han existido estudios transversales a nivel de países latinoamericanos, **los mecanismos para el monitoreo de la gestión costarricense como unidad de análisis, deben ser estudiados desde un punto de vista ampliado e integral, para poder concluir con mayor detalle sobre su grado de utilización por parte de todos los niveles involucrados en la toma de decisiones de política pública.** No obstante, es importante acotar, que si bien los diversos estudios señalan debilidades y fortalezas, el sistema ha estado y está en constante cambio en este momento.

#### **1.4 Definición y alcance del problema de investigación**

La investigación se centrará en el análisis de *los mecanismos para el monitoreo del desempeño de la gestión pública costarricense visto de forma amplia e integral*. Es decir, esto incluye la estructuración del proceso de monitoreo del uso de los recursos presupuestarios y los respectivos resultados físicos a nivel del sector público, hasta el proceso de seguimiento que continua en otros ámbitos, a nivel de rectores del Poder Ejecutivo (Ministerio de Hacienda y Ministerio de Planificación) y por parte del Poder Legislativo (Contraloría General de la República y Asamblea Legislativa). Esto implica que se analizará en las fases del ciclo de planificación-presupuestación que correspondan, así como desde el ámbito más estratégico como lo es las metas del Plan Nacional de Desarrollo, así como la congruencia entre estos niveles.

Es importante recordar, que la **ciudadanía**, si bien juega un rol importante, no será sujeto de estudio, por cuanto se considera que su participación es aún incipiente. También es importante aclarar, que si bien el sistema de seguimiento o monitoreo es complementario al

**sistema de evaluación**<sup>32</sup>, este último no será sujeto de estudio. Otro tema que se ha vinculado con el seguimiento de la gestión en algunos países es su asociación con el tema de **incentivos monetarios**, en el sentido de compensar monetariamente a los funcionarios por el logro de los objetivos, situación que junto con la medición del desempeño de los funcionarios específicamente y su vinculación, es uno de los ejes también importantes desde el punto de vista de la integración horizontal del sistema de monitoreo con otros sistemas, no obstante, no forma parte del alcance de este estudio. Finalmente, el enfoque es primordialmente sobre el monitoreo que se realiza en la **fase de ejecución** de las políticas, aunque puede ampliarse a otras fases como la de planificación en caso de ser necesario, con el objetivo de identificar causas o situaciones que estén incidiendo en los resultados de la fase de ejecución.

El **alcance temporal** de la investigación será el periodo 2010 - 2017, ya que con este se abarcan dos periodos de gobierno, y particularmente, un cambio de partido político en el poder, que trajo consigo un cambio de jerarcas y de método de trabajo. Esto refleja que el sistema está “vivo” y en evolución constante, aunque estos cambios no sean tan rápidos.

La **pregunta de investigación** a responder es: *¿cómo operan los mecanismos para el monitoreo del desempeño de la gestión pública en Costa Rica a partir de las reglas institucionales, el comportamiento de los actores, y los procesos establecidos, para la gestión, el aprendizaje y la rendición de cuentas, en el periodo 2010-2017?*

Para responder lo anterior, abajo se presentan las respectivas preguntas de investigación.

---

<sup>32</sup> Mediante Decreto N°42020-PLAN (Gaceta N°227 del jueves 28 de diciembre de 2019), se emitió la Política Nacional de Evaluación 2018-2030 (ver <https://www.hacienda.go.cr/Sidovih/uploads//Archivos/Articulo/Pol%C3%ADtica%20nacional%20de%20evaluaci%C3%B3n%202018-2030-MIDEPLAN.pdf>)

**Cuadro 1-1**  
**Subpreguntas y supuestos de investigación**

1. ¿Cuáles son las reglas que definen los mecanismos para el monitoreo del desempeño de la gestión en el sector público costarricense?
2. ¿Cómo están estructurados los mecanismos para el monitoreo del desempeño de la gestión pública en Costa Rica?
3. ¿Cómo es el comportamiento de los actores en los mecanismos para el monitoreo del desempeño de la gestión pública y cuáles son sus competencias?
4. ¿Cómo son los procesos para la aplicación de los mecanismos para el monitoreo del desempeño de la gestión pública en Costa Rica?
5. ¿El monitoreo del desempeño de la gestión pública se utiliza para la gestión, el aprendizaje y/o la rendición de cuentas pública?

### **1.5 Definición de objetivos generales y específicos**

En esta sección, a partir de las preguntas de investigación anteriormente expuestas en el acápite anterior, se presentan tanto el objetivo general como los objetivos específicos de la propuesta de investigación doctoral.

#### **Objetivo general**

Analizar el funcionamiento de los mecanismos para el monitoreo del desempeño de la gestión pública en Costa Rica a partir de las reglas institucionales, el comportamiento de los actores, y los procesos establecidos, para la toma de decisiones de gestión, el aprendizaje y la rendición de cuentas, en el periodo 2010-2017.

#### **Objetivos específicos**

1. Analizar las reglas que definen los mecanismos para el monitoreo del desempeño de la gestión en el sector público costarricense durante el periodo 2010-2017.
2. Identificar los mecanismos para el monitoreo del desempeño de la gestión vigentes en el sector público costarricense durante el periodo 2010-2017.

3. Analizar el comportamiento de los actores que participan en los mecanismos para el monitoreo del desempeño de la gestión en el sector público costarricense y sus competencias durante el periodo 2010-2017.
4. Analizar los procesos vigentes de los mecanismos para el monitoreo del desempeño de la gestión en el sector público costarricense durante el periodo 2010-2017.
5. Analizar el uso de los mecanismos de monitoreo del desempeño de la gestión para la toma de decisiones de gestión, el aprendizaje y la rendición de cuentas durante el periodo 2010-2017.

## **2 Marco Teórico-Metodológico**

Este capítulo aborda el marco teórico y metodológico, base de la investigación. El acápite del marco teórico discurre sobre el paradigma de la nueva gestión pública en primera instancia, la gestión para resultados y el monitoreo de la gestión pública, conceptos asociados, su objetivo, lecciones aprendidas y retos, para finalmente sintetizar los conceptos y proposiciones teóricas adoptados para la investigación. En el segundo acápite, relativo a la parte metodológica, se presenta el tipo de estudio, las unidades de análisis, así como las técnicas de recolección de datos y el modelo teórico de análisis.

### **2.1 Marco Teórico**

El presente acápite tiene como objetivo exponer las perspectivas científicas desde las cuales se abordará la investigación, así como exponer el marco conceptual en el que existe y se desarrolla el proceso de monitoreo de la gestión pública. En primera instancia, se discute sobre el paradigma de la Nueva Gestión Pública, su origen desde la Comisión Trilateral, las reformas de Thatcher y Reagan, el consenso de Washington y cómo desde los organismos internacionales esto se convirtió en un tema clave en la nueva agenda de desarrollo. Se presenta también desde el punto de vista de diversos autores el concepto, así como los mecanismos de transmisión de la nueva gestión pública a los gobiernos.

Luego se discute sobre la gestión para resultados, la cual es una herramienta en línea con la nueva gestión pública, los conceptos asociados a esta, así como la definición de monitoreo, para finalmente determinar el para qué del monitoreo en la gestión para resultados y las lecciones aprendidas en esta temática. De seguido se presentan algunos retos para gestionar los mecanismos de monitoreo y los conceptos y proposiciones técnicas adoptados.

#### **2.1.1 La Nueva Gestión Pública**

En esta sección se discute sobre los antecedentes del paradigma de la Nueva Gestión Pública, su definición a partir de diversos autores así como los vehículos de transmisión a los gobiernos y las críticas.

### 2.1.1.1 Contexto histórico

La **Comisión Trilateral** “es el primer tanque de pensamiento de alcance global que se propuso discutir y articular decisiones de los “tres lados” del capitalismo desarrollado: América del Norte, Europa occidental y Asia” (Camou, 2010). Se formó en 1973 para promover la cooperación entre las tres regiones sobre problemas comunes, en busca del entendimiento de dichos problemas, y el apoyo para el abordaje de los mismos (Crozier, Huntington, & Watanuki, 1975). En 1975 se publica el reporte La Crisis de la Democracia elaborado por Crozier, Huntington y Watanuki, lo cual marca un punto de reflexión de las orientaciones estratégicas de las democracias capitalistas (Camou, 2010).

En dicho informe (Crozier, Huntington, & Watanuki, 1975) se analiza si la democracia se encuentra en crisis, ante el contexto cambiante que se vive y que genera retos a los gobiernos democráticos. Se señala un incremento en la participación política que ha generado mayores demandas sobre el gobierno, que el aumento en el bienestar ha provocado que los jóvenes y la clase profesional intelectual adopten nuevos estilos de vida y nuevos valores socio-políticos, donde una clase media más grande ha incrementado sus expectativas y aspiraciones, causando una reacción intensa si estos no se alcanzan.

A su vez, la disminución del crecimiento económico amenaza las expectativas creadas en el periodo de crecimiento económico previo, pero se mantienen los valores de la “postburguesía” entre los jóvenes y los intelectuales (Crozier, Huntington, & Watanuki, 1975, pág. 158). Se da también una insatisfacción y falta de confianza en las instituciones democráticas de gobierno, pero no se visualizan alternativas diferentes. La democracia continua operando, pero se deteriora la habilidad de toma de decisiones de los individuos que la operan (Crozier, Huntington, & Watanuki, 1975, pág. 160).

Sin un propósito común, los objetivos en conflicto y los intereses particulares se mezclan, no siendo capaces los gerentes, el parlamento y los burócratas de discriminar o priorizarlos (Crozier, Huntington, & Watanuki, 1975, pág. 161). Lo anterior por cuanto en el pasado las personas encontraban dicho propósito en la religión, el nacionalismo, o en la ideología.

El reporte categoriza como disfuncionalidades de la Democracia las siguientes (Crozier, Huntington, & Watanuki, 1975, pág. 161):

- La búsqueda de las virtudes democráticas de igualdad e individualismo ha llevado a la deslegitimación generalizada de la autoridad y a la pérdida de credibilidad en el liderazgo.
- La ampliación de la participación política ha creado una “sobrecarga” en el gobierno y una expansión desproporcionada de las actividades gubernamentales, incrementando las tendencias inflacionarias en la economía.
- Se ha intensificado la competencia política, lo cual ha conducido a la desagregación de intereses y al declive y fragmentación de los partidos políticos.
- La capacidad de respuesta de los gobiernos democráticos al electorado y a las presiones sociales, promueve el parroquialismo nacionalista en la forma cómo las sociedades democráticas conducen sus relaciones internacionales.

Y es en este contexto que se llegan al poder Margaret Thatcher (1979-1990) al Reino Unido y Ronald Reagan (1981-1989). Así, cada uno por su parte implementan reformas en la práctica orientadas a (Pallavicini, Nueva Gerencia Pública, 2017):

- Minimizar el estado y promover funcionamiento del mercado.
- Reducir el gasto público y reducir impuestos; privatizaciones.
- Reducir la regulación de la actividad económica.
- Liberalización del mercado laboral (Thatcher).
- Descentralización administrativa y centralización política.

Particularmente desde el punto de vista económico la estrategia de Thatcher y Reagan cubría los siguientes cinco elementos (Deeds, 1986):

- Reducir para eliminar la inflación. Una política monetaria estricta con publicación de metas de expansión reduciría las expectativas de las personas.
- Reducir la tasa de crecimiento del gasto público. En Gran Bretaña se conseguiría reduciendo el endeudamiento público, mientras que Reagan buscaba por su parte también balancear el presupuesto (Martínez Rangel & Soto Reyes Garmendia, 2012).
- Cambios en impuestos y reducciones. Thatcher buscaba reducir los impuestos directos para aumentar los indirectos mientras que Reagan buscaba bajar los impuestos en tres años.

Ambos buscaban los mayores beneficios de los recortes de impuestos para beneficiar a las empresas y así promover el desarrollo económico.

–Reducción de la escala y responsabilidades del Gobierno. Ambos buscaron esto a partir de la reducción de la planilla y menores regulaciones. Reagan buscaba dar mayores responsabilidades a los gobiernos locales mientras que Thatcher planeaba privatizar ciertas actividades públicas y contratar servicios al sector privado.

–Expansión de la economía liderada por el sector privado. Ambos buscaban controlar la inflación, reducir impuestos y el gobierno para impulsar la competitividad en la economía por medio de una reacción por el lado de la oferta.

Es en este contexto también, que luego del fracaso del modelo de sustitución de importaciones y la crisis de los años ochenta en América Latina, se dio la búsqueda de un modelo económico abierto, estable y liberalizado que se “cristalizó con la formulación del Consenso de Washington (CW) en 1989, cuyas reformas de política económica estaban basadas en una lógica de mercado caracterizada por la apertura y disciplina macroeconómica.” (Martínez Rangel & Soto Reyes Garmendia, 2012, pág. 43).

De esta forma “en noviembre de 1989, el Instituto Internacional de Economía llevó a cabo una conferencia bajo el título “Latin American Adjustment: How Much Has Happened?” donde John Williamson, profesor del Instituto, “presentó un resumen sobre las que él consideraba las principales reformas que en Washington eran necesarias para restablecer el crecimiento económico de América Latina... Este fue el origen de lo que Williamson denominó “**Consenso de Washington**” (Martínez Rangel & Soto Reyes Garmendia, 2012, pág. 43), el cual abarcaba las siguientes recomendaciones de política económica (Martínez Rangel & Soto Reyes Garmendia, 2012, págs. 46-48):

1. Disciplina fiscal: déficits fiscales grandes y sostenidos, constituyen una fuente primaria de dislocamiento macroeconómico que se presenta como inflación, déficit de pagos y fuga de capitales; además, un déficit presupuestario acompañado de altos niveles de inflación, socava la confianza de los inversionistas.
2. Reordenación de las prioridades del gasto público: el recorte al gasto público reduciría el déficit presupuestario sin recurrir a impuestos. Los subsidios principalmente a empresas

paraestatales, se eliminaría y permitirían asignar esos recursos a áreas estratégicas de carácter social.

3. Reforma fiscal: para ampliar la recaudación tributaria, disminuir el gasto público y, en consecuencia, remediar el déficit presupuestario. Tener una amplia base tributaria era garantía de crecimiento.

4. Liberalización financiera: los tipos de interés deberían ser determinados por el mercado y los tipos de interés reales deberían ser positivos, a fin de disuadir la evasión de capitales e incrementar el ahorro.

5. Tipo de cambio competitivo: esto brindaría seguridad a los negocios para invertir en las industrias de exportación.

6. Liberalización del comercio: complemento del tipo de cambio competitivo en una política orientada al exterior. Los aranceles deberían reducirse gradualmente con el tiempo.

7. Liberalización de la inversión extranjera directa: complemento de la política orientada al exterior, para traer capital, conocimiento y experiencia.

8. Privatizaciones: para aliviar el presupuesto del gobierno a partir de la privatización de empresas paraestatales; que liberaría recursos a destinar a áreas de carácter social.

9. Desregulación: para eliminar las regulaciones que obstaculizan la entrada de empresas nacionales y extranjeras. Se vincula con la privatización, pues la venta de entidades paraestatales necesita la modificación de leyes y reglamentos que permitan la entrada de nuevos inversionistas y empresas nacionales y extranjeras, lo que a su vez beneficia a la inversión extranjera directa.

10. Derechos de propiedad: crear derechos de propiedad bien asegurados, constituyen un requisito básico para la operación eficiente de un sistema capitalista. Además, se pretendía la creación de sistemas legales, de contabilidad y regulación eficientes, para estimular el desarrollo de un sector privado eficiente.

Posterior a esto, el Banco Mundial se replanteó en su informe “El Estado en un mundo en transformación” algunos interrogantes sobre cuál debe ser el papel del Estado, qué es lo que puede y lo que no puede hacer, y cómo debe hacerlo (Chhibber, y otros, 1997).

Este reporte plantea la reforma del Estado como un tema clave en la nueva agenda del desarrollo, argumentando que:

“un Estado eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios –y las normas e instituciones– que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una vida más saludable y feliz... el Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, pero no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso” (Chhibber, y otros, 1997).

Plantea entonces una doble estrategia (Chhibber, y otros, 1997) para lograr que el Estado participe en forma más creíble y eficaz en el proceso de desarrollo de cada país, a saber:

-Acomodar la función del Estado a su capacidad. Cuando la capacidad del Estado es pequeña, éste debe sopesar cómo y dónde intervenir. Cuando un Estado trata de hacer demasiado con pocos recursos y escasa capacidad, usualmente los perjuicios son mayores que los beneficios. La adopción de un criterio más selectivo incrementaría la eficacia de la acción estatal.

-Revitalización de las instituciones públicas. Se debe establecer normas y controles eficaces para poner coto a las medidas estatales arbitrarias y luchar contra la corrupción arraigada; exponer a las instituciones estatales a una competencia mayor a fin de incrementar su eficiencia; mejorar el desempeño de las instituciones estatales mediante al aumento de las remuneraciones e incentivos, y hacer que el sector estatal responda más eficazmente a las necesidades de la población, cerrando la brecha entre gobierno y pueblo mediante una mayor participación y descentralización.

Así las cosas, otras premisas del informe son (Chhibber, y otros, 1997, págs. 3-8): que la primera función del Estado es cumplir con cinco tareas fundamentales: establecimiento de un ordenamiento jurídico básico, mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionantes, incluida la estabilidad macroeconómica, inversión en servicios sociales básicos e infraestructura, protección de grupos vulnerables y defensa del medio ambiente; que el Estado no tiene la exclusiva y que cada vez más los monopolios de servicios públicos son menos eficaces; que se deben determinar los límites de la acción estatal para que esté en armonía con sus capacidades; que para establecer instituciones que aseguren la eficacia del sector público es preciso resolver comportamientos distorsionadores, para lo cual se puede hacer por medio de normas y controles eficaces, más competencia y participación ciudadana.

Y es en este contexto que nace la Nueva Gerencia Pública.

### 2.1.1.2 Nueva Gerencia Pública

Como se señaló en el acápite anterior, en la década de los sesentas, el papel del gobierno enfrentó serios cuestionamientos y críticas producto de las crisis fiscales, la burocracia, bajos resultados, falta de rendición de cuentas de las organizaciones públicas, corrupción, cambios en las expectativas públicas y el surgimiento de nuevas formas de proveer servicios (Kalimullah, Alam, & Nour, 2012, pág. 3)

Por ende, a raíz de la crisis fiscal en la década de los setentas, los países desarrollados emprendieron reformas para modificar el modelo burocrático del Estado, para enfrentar algunas disfunciones que el Estado del Bienestar había generado (García López & García Moreno, 2010, pág. 3). Según García Sánchez (2007), la Nueva Gestión Pública surge en un contexto de “fallos del mercado” o “fallos en la intervención del Estado” en la economía, asociados a la burocracia, la competencia política o derivados de la propia naturaleza de los bienes públicos. Surge también en respuesta a fuerzas como la presión por recortar programas e incrementar la eficiencia, las innovaciones tecnológicas recientes, la globalización de la economía junto con mayor competencia, la demanda de productos y servicios de alta calidad por parte de los ciudadanos, todo con miras a hacer al sector público más competitivo, transparente y eficiente. (Kalimullah, Alam, & Nour, 2012, pág. 6).

Según se indicó en el acápite anterior, los primeros practicantes de este movimiento surgieron en el reino unido bajo la Primer Ministra Margaret Thatcher y en los gobiernos municipales de Estados Unidos (por ejemplo, Sunnyvale, California) que habían sufrido por la recesión económica, seguidos luego por los gobiernos de Nueva Zelanda y Australia (Gruening, 2001, pág. 2).

Los patrones burocráticos que llegaron a ser difíciles de manejar, ya que no lograron dominar la complejidad creciente de las actividades colectivas, hicieron surgir el nuevo paradigma de cultura de gestión pública (Crozier M. , 1997, pág. 1).

Uno de los principales referentes, **Hood** (1991, pág. 3), señala que esta tendencia se vincula con otras cuatro mega tendencias administrativas, a saber: i) el intento de frenar o reversar el crecimiento del gobierno en términos de gasto y personal, ii) cambio hacia la privatización o cuasi-privatización con énfasis en la subcontratación de la provisión de servicios públicos,

iii) el desarrollo de la automatización relacionada con las tecnologías de información para la producción y distribución de servicios públicos y iv) el desarrollo de una agenda más internacional en materia de gerencia pública, diseño de políticas, estilos de decisión y cooperación intergubernamental (Hood, 1991, pág. 1).

Señala además que el término sintetiza una amplia gama de doctrinas administrativas similares que dominaron la agenda de reforma de las burocracias en países de la OECD a finales de los setentas.

Siete preceptos sintetizan la doctrina de la **Nueva Gestión Pública**, aunque según Hood (*A Public Management for All Seasons?*, 1991, pág. 4), no todas están igualmente presentes. Estas son:

1. Empoderar la administración profesional en las organizaciones públicas. Se refiere al control discrecional, activo y visible de la gerencia, debido a que la rendición de cuentas requiere ante todo una asignación clara de responsabilidades para actuar y no difusión del poder.
2. Estándares explícitos y medidas de rendimiento. La definición de metas e indicadores de éxito, expresados preferiblemente en términos cuantitativos, son requeridos para la rendición de cuentas.
3. Énfasis en el resultado. Se da una asignación de recursos y premios vinculados al resultado, ya que estos son lo importante, no los procedimientos.
4. Desagregación de unidades. Se da un rompimiento de las unidades monolíticas en unidades corporativas diseñadas alrededor de productos, ante la necesidad de unidades manejables para ganar eficiencia con el uso de contratos dentro y fuera del sector público.
5. Mayor competencia en el sector público. Por medio de la utilización de contratos, la rivalidad es la clave para reducir los costos y mejorar los estándares.
6. Énfasis en estilos administrativos del sector privado. Mayor flexibilidad en la contratación y mayor utilización de técnicas de relaciones públicas, ante su éxito comprobado en el sector privado.

7. Énfasis en la disciplina y parsimonia en el uso de recursos. Disminución de los costos directos, incremento en la disciplina del factor trabajo, permiten hacer más con menos.

Con respecto al origen de la NGP, según **Hood** (1991, págs. 5-6) esta surge del matrimonio entre la *nueva economía institucional* y las tendencias de la *administración estilo sector privado, aplicada al sector público*.

En el primer caso, se basa en el desarrollo de la **teoría de la elección pública o *public choice***, que es la aplicación de la Economía a la Ciencia Política (plantea medidas para evitar el monopolio burocrático como la competencia, la privatización y controles más estrictos sobre la burocracia, entre otros); la **teoría de los costos de transacción**, la cual establece que cuanto mayores sean los costos de las transacciones externas, mejor será producir dentro de la administración, situándose el límite de la intervención pública en el punto donde se igualen sus costos con los de contratar en el exterior; y la **teoría de la agencia**, la cual consiste en que un individuo (principal) contrata a otro (agente) delegando en él la ejecución de una determinada tarea, donde existe la posibilidad de que el agente cuente con información preferente o asimétrica que impida un control exhaustivo sobre él por parte del principal (por ejemplo, relaciones entre ciudadanos, políticos, gestores o inter-administraciones) (García Sánchez, 2007). La nueva economía institucional se basó en ideas como la elección del usuario, transparencia y concentración en la estructura de incentivos (Hood, 1991, pág. 5).

Con respecto a la gerencia profesional que es el segundo elemento, este movimiento se basaba en una experticia administrativa profesional, con alto poder discrecional para lograr resultados, central e indispensable para mejorar el desempeño organizacional por medio del desarrollo de la cultura apropiada y la medición activa y ajuste de los productos organizacionales (Hood, 1991, pág. 6).

Hood define entonces la NGP como un cuerpo de pensamiento basado en ideas generadas en el sector privado e importadas al sector público, un esquema para la reorganización de los procedimientos gerenciales en el sector público con el objetivo de alcanzar mayor eficiencia y eficacia (Kalimullah, Alam, & Nour, 2012, pág. 9). De esta forma, se requiere que las personas responsables de la provisión de servicios públicos sean administradores proactivos en vez de reactivos, con objetivos claros sujetos a evaluación que permitan también rendir

cuentas sobre la mejora continua en los estándares y niveles de servicio (Kalimullah, Alam, & Nour, 2012, pág. 12).

García Sanchez (2007) por su parte, coincide con Hood con respecto a los elementos de la teoría de la elección pública, los costos de transacción y teoría de la agencia anteriormente mencionados, así como con que el **neo-tailorismo** es parte también de esta visión, que propone la reinención del gobierno, refiriéndose a la transformación de los organismos y sistemas públicos para que se produzcan mejoras en su eficacia, su eficiencia, su adaptabilidad y su capacidad para innovar (propone técnicas como la separación entre política y gestión, reducción de las normas de actuación, incremento de los controles económicos y financieros introducción de mecanismos incentivadores para premiar logros y sancionar fallos) (García Sánchez, 2007).

Así las cosas, **García Sánchez** (2007, pág. 37) define que:

“la nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor costo posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana.”

**Aucoin** por su parte coincide con Hood y García Sánchez en que la NGP proviene de los paradigmas de la teoría de la elección pública, donde los burócratas persiguen sus propios intereses en sus relaciones con representantes electos, que son maximizadores de presupuesto; así como del gerencialismo, donde la dinámica esencial es establecer la primacía de estructuras gerenciales sobre la burocracia, su foco es a su vez la eficiencia, la atención a la misión de la organización y la gestión enfatiza el uso de los recursos para alcanzar resultados (Pallavicini, Nueva Gerencia Pública, 2017).

Bajo el paradigma de la teoría de la elección pública maneja los principios de centralización, referida al liderazgo político para mantener control directo, por ejemplo el control de los ministros sobre sus burocracias departamentales; la coordinación como mecanismo para fortalecer el poder de las autoridades corporativas ya existentes; y el control que se manifiesta

como la creciente politización de los cargos que sirven al ejecutivo y la reducción del tamaño de las burocracias gubernamentales.

Bajo el paradigma del gerencialismo, los principios se refieren a la descentralización, iniciativa donde se da poder a gerentes de escalafones inferiores para la obtención de resultados a partir de una reducción de niveles jerárquicos; la desregulación donde la tecnoestructura corporativa debe ser reducida y los gestores operativos tienen discrecionalidad y no se limitan a seguir procedimientos; y la delegación donde las organizaciones se encuentran entrelazadas y sus misiones están claramente definidas y sensibles a sus clientes.

Así las cosas, el péndulo se mueve entre la centralización y la descentralización, la coordinación y la desregulación, y el control y la delegación. Como paradojas se presenta el problema burocrático donde se puede dar exceso de poder de burócratas o exceso de control; la dicotomía entre la política y la administración, donde los gestores burócratas pueden ser agentes u una amenaza; y la representatividad/responsabilidad, donde los representantes electos toman las decisiones públicas o los burócratas son responsables ante sus clientes.

Por su parte **Osborne y Gaebler** critican que las organizaciones públicas están obsesionadas con el control, predominando la regulación de los procesos, el control de los insumos y el logro de los productos y que esa preocupación de cómo hacer las cosas las ha llevado a ignorar los resultados y los impactos. Identifican entonces diez principios que plasman en su libro *Reinventing Government*, que representan a su vez una definición operacional de la NGP (Kalimullah, Alam, & Nour, 2012, págs. 13-14).

1. El gobierno es el responsable de la entrega de los servicios públicos, sin que esto signifique que deba hacer algo directamente.
2. El rol del gobierno es empoderar a los ciudadanos y comunidades para autodirigirse, por ejemplo en la definición de los servicios que se requieren.
3. La competencia es buena y permite empoderar a los ciudadanos a proveer mejores bienes públicos, a los departamentos de gobierno competir por recursos limitados, a las comunidades competir en el ofrecimiento de ideas, a los empleados en la provisión de servicios públicos.
4. Los propósitos de las agencias deben direccionar las actividades y no las reglas en sí.

5. Las agencias deben ser juzgadas por los resultados, no por el costo de los insumos.
6. El cliente debe poder escoger entre enfoques para la provisión de un bien público.
7. Se asignan recursos a los departamentos que demuestran el valor en términos del bien público que van a entregar.
8. Las agencias públicas deben orientarse a prevenir en vez de resolver los problemas públicos.
9. Se debe maximizar la participación de la mayor cantidad de personas e instituciones en el proceso de toma de decisiones.
10. Utilización de estrategias de mercado la provisión de servicios públicos ya que no hay una sola manera de proveerlos sino una variedad de mecanismos posibles.

Por su parte Gruening (2001, pág. 17) afirma que las ideas de la NGP (recortes del presupuesto, privatización, separación de la provisión y la producción de servicios, subcontratación, tarifas, concepto de cliente, competencia, separación de la política y la administración, la descentralización, planeamiento estratégico y cambio de estilos gerenciales, uso de las tecnologías de información) provienen de diversas escuelas de pensamiento, como la escuela clásica de la administración pública, la neoclásica, la economía institucional moderna y el public choice, entre otras. Cuestionando de esta forma la posición de Hood de que surge de la combinación del public choice y el gerencialismo, sino que muchas de sus influencias no eran nuevas en la época (Escuela austriaca, concepto de agente/principal, teoría de los costos de transacción, constitucionalismo, comunitarismo, análisis de políticas, el modelo racional, modelo orgánico), pero que su interpretación en conjunto sí lo era<sup>33</sup>.

Dunleavy & Hood (1994, pág. 9) describen también la NGP como una forma de organizar las instituciones públicas para que su administración, reporte y contabilidad se acerquen a una percepción de métodos empresariales, de tal forma que se pasa a que el sector público se distinga menos de una unidad del sector privado (en términos de personal, estructura de incentivos, forma de hacer negocios) (*going down-group*) y a su vez se reduzca la extensión por la que el poder discrecional se ve limitado por las reglas de procedimiento (*going down-*

---

<sup>33</sup> Gruening (Origin and theoretical basis of new public management, 2001, pág. 19) afirma que la NGP no es un paradigma para las ciencias administrativas del comportamiento, pero al fin y al cabo, ninguna de estas ciencias tiene un paradigma que sirva para resolver todas las preguntas de una disciplina, y que probablemente esto tampoco nunca exista.

*grid*). De forma más específica, se ajustan los presupuestos para que sean transparentes en términos contables, con costos atribuidos a los productos generados y no a los insumos, así como producción medida con indicadores de desempeño; visualización de las organizaciones como una serie de relaciones agente/principal; desagregación de las funciones en formas de cuasi-mercados, apertura para la competencia entre agencias, firmas y organizaciones no gubernamentales.

Según un estudio de **Hays y Kearny**, los cinco principios básicos de la NGP son (Kalimullah, Alam, & Nour, 2012, pág. 16):

1. Reducción del tamaño del gobierno (downsizing)
2. Gerencia – uso de protocolos empresariales en el gobierno
3. Descentralización – trasladar la toma de decisiones a los que reciben el servicio
4. Desburocratización – reestructuración del gobierno para enfatizar los resultados y no los procesos
5. Privatización – asignación de la provisión de bienes y servicios a firmas fuera de gobierno

Según **Pollitt** (2007, pág. 110), la Nueva Gestión Pública es un fenómeno en dos niveles: en el nivel superior es una teoría general que establece que el sector público puede mejorar al utilizar conceptos, técnicas y valores de las empresas o negocios, mientras que en el otro nivel, se constituye en un conjunto de conceptos y prácticas que incluyen: énfasis en el resultado de la gestión por medio de la medición de productos, una preferencia por formas organizacionales más planas, utilización de mecanismos de mercado incluyendo la competencia y el pago con base en el desempeño, así como un énfasis en tratar a los usuarios como “clientes”. Esto como parte de una definición genérica de la NGP propuesta por Ch. Pollit y G. Bouckaert (2000: 8) citados por Aguilar (2004, pág. 50): “la reforma de la gestión pública consiste en cambios deliberados en las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor”.

El nuevo modelo de gobernanza pública en los países de la OECD dan un rol más modesto al estado como proveedor de servicios públicos y un rol más fuerte en la medición del rendimiento, separando el direccionamiento (“steering”) de la ejecución (“rowing”) o lo que es lo mismo, la separación de lo político y lo gerencial (Greiling, 2005, pág. 551).

Según **Crozier** (1997, pág. 2), hacer dicha transición al nuevo paradigma, en un contexto de necesidad creciente de dominar la complejidad y la declinación de los medios para lograrlo, producto también de la libertad de los agentes individuales, requiere de dos competencias en los actores: la capacidad de cooperar (en todos los niveles) y la capacidad de comunicarse abiertamente, con libertad y franqueza. “La transición es un proceso prolongado y doloroso, ya que lo que debe cambiar no sólo son las técnicas, que pudieran definirse con claridad, sino todo un sistema humano y cultural, especialmente todo un conjunto de complejas relaciones de poder” (Crozier M. , 1997, pág. 3). Crozier (1997, pág. 3) establece, que las personas deben ser entrenadas para **cooperar** en el nivel operativo sin tener que esperar instrucciones desde arriba y que el nivel gerencial debe responder a la complejidad **desarrollando la sencillez en las estructuras** y en los procesos. Propone como estrategia para el cambio, **invertir en el conocimiento del funcionamiento del sistema humano en cuestión**, así como la preparación de las decisiones, la evaluación de sus resultados y el entrenamiento de los operadores y de los líderes de las instituciones.

Prats i Catala (2005, pág. 14) también definen la NGP como “un movimiento de ideas, políticas y reformas centrado en la introducción de valores gerenciales en la Administración, principalmente la orientación y la responsabilidad por resultados”.

“Este enfoque apunta a otorgar mayor poder a los gestores públicos (caracterizados ahora como gerentes) a cambio de una mayor responsabilidad de parte de estos en la obtención de resultados. Para ello, las reformas incluyen: i) el traslado de las funciones ejecutivas a agencias dotadas de mayor autonomía administrativa; ii) el desarrollo de sistemas de control de gestión y rendición de cuentas, y iii) el tratamiento de los usuarios como clientes, dotados de derechos individuales exigibles.” (Marcel, Guzmán, & Sanginés, 2014, págs. 25-26). “En materia de funciones públicas, la NGP busca ordenar la gestión en torno a mandatos generales, centrados en el impacto buscado de las políticas públicas. Del lado de la organización, la NGP ha estado asociada a un proceso de divisionalización, consistente en el traspaso de responsabilidades ejecutivas a agencias autónomas, separadas de los ministerios, y dotadas de mayor flexibilidad para la administración de sus recursos. La gestión de personal, por su parte, ha debilitado el sistema de servicio civil adoptando modalidades contractuales más flexibles y el uso de sistemas de promoción y remuneración basados en el logro de resultados.” (Marcel, Guzmán, & Sanginés, 2014, pág. 26)

Como se observa, los principios e ideas de la NGP según los diversos autores se orientan en la misma dirección, hacia un uso de herramientas y comportamientos del sector privado para mejorar la eficiencia y eficacia de las burocracias. De particular importancia para este estudio es el necesario enfoque de medición y seguimiento de los resultados que debe existir precisamente para garantizar estos.

Finalmente, la NGP se ha considerado universal por la portabilidad y difusión que tuvo, así como por su neutralidad política, dado que puede funcionar con diferentes sets de valores (Hood, 1991, pág. 8).

### **2.1.1.3 Mecanismos de introducción de las ideas de la NGP**

Como parte de los mecanismos por medio de los cuales se realizó la difusión de las ideas de la Nueva Gestión Pública están los reportes del Public Management Committee (PUMA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), donde lo novedoso de estos era el análisis técnico de la realidad administrativa y su sentido teórico-práctico que lejos de academicismos y pragmatismos fueron mundialmente aceptados por gobiernos y altos funcionarios<sup>34</sup>. (Aguilar Villanueva, 2004, pág. 65)

De esta forma, el **consenso de la OCDE** planteaba reformas que consistían en (Aguilar Villanueva, 2004, pág. 66):

- “- Focalización de la acción pública en los resultados, conforme a criterios de eficiencia, eficacia y calidad del servicio.
- Sustitución de las estructuras organizativas jerárquicas y altamente centralizadas por entornos descentralizados, con el propósito de que las decisiones de asignación de recursos y de procesos de servicios se tomen en los puntos más cercanos a la prestación del servicio y se reciba reinformación por parte de los clientes de los servicios y de otros grupos de interés para autocrítica y mejora.

---

<sup>34</sup> “El intento más integral sobre la NGP se encuentra en el reporte *Governance in Transition* (1995), que es una mirada evaluadora a quince años de reformas, y cuya introducción es considerada explícitamente por la OCDE como su “Declaración” sobre la futura administración pública, lo que ésta puede y debe ser.” (Aguilar Villanueva, 2004, pág. 65).

- Flexibilidad para explorar alternativas distintas a la prestación pública directa de los servicios y a la regulación, con el propósito de que la producción de los resultados de las políticas sea más eficiente en costos.
- Focalización en la eficiencia de los servicios que el sector público provee directamente, para lo cual es necesario establecer metas de productividad y crear además entornos competitivos dentro y entre las organizaciones del sector público.
- Reforzamiento de las capacidades estratégicas de la alta dirección del gobierno para estar en condiciones de conducir la evolución del estado y de responder con rapidez, flexibilidad y al menor costo a los cambios externos y a las demandas de los intereses diversos.”

Otro de los mecanismos fue el **Consenso de Santiago**<sup>35</sup> promovido por la CEPAL y Banco Mundial. Aguilar (2004, pág. 69) señala que “la Cumbre de Santiago representa el (re)descubrimiento de que “las instituciones importan en el desarrollo” y no sólo las políticas, las políticas económicas y de ajuste estructural. La conclusión es que es indispensable acordar y llevar a efecto una agenda de “reformas institucionales”, que se enfoquen prioritariamente al sector financiero, las instituciones judiciales, la educación y la administración pública.” Aquí se mencionan mecanismos de evaluación de la gestión a partir de los indicadores de desempeño asociados al proceso de planificación, el proceso presupuestario y el establecimiento de convenios de desempeño como instrumento de responsabilización de los directivos públicos. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1999).

Por otra parte, el **Consenso del CLAD**, se plasma en un documento aprobado por las autoridades gubernamentales de sus 25 países miembros, el 14 de octubre de 1998, en su reunión de Madrid (Aguilar Villanueva, 2004, pág. 73). Este es un documento que enuncia las características y objetivos de la reforma gerencial en los siguientes puntos:

- Profesionalización de la alta burocracia es el punto de partida de la reforma.

---

<sup>35</sup> “La expresión Consenso de Santiago fue acuñada por primera vez por el presidente del Banco Mundial, James D. Wolfensohn, durante la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago en abril de 1998, y fue una expresión que hicieron suya los autores del estudio del Banco Mundial sobre las reformas institucionales requeridas en América Latina y el Caribe.” (Aguilar Villanueva, 2004, pág. 68).

- La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad.
- La ejecución de los servicios públicos debe descentralizarse situación que favorece la eficiencia y efectividad y aumenta la fiscalización y el control social de los ciudadanos.
- El gobierno central debe desconcentrar organizacionalmente sus actividades, delegando funciones hacia agencias descentralizadas.
- Control de resultados en vez del foco sobre la observancia de las normas y procedimientos.
- Nuevas formas de control sobre resultados, costos, por competencia administrativa, control social, y judicial.
- Orientación del servicio hacia el ciudadano-usuario.

#### **2.1.1.4 Críticas a la Nueva Gestión Pública**

Conocer sobre otros puntos de vista con respecto a la Nueva Gestión Pública enriquece y es crítico para incentivar un mayor proceso de aprendizaje del tema, mejorando a la vez el proceso de comprensión de la teoría y la práctica de la administración pública. Por ello a continuación se presentan distintas críticas al paradigma de la Nueva Gestión Pública.

Hood (1991, pág. 9) se cuestiona si es más un cambio de lenguaje que de fondo y propone que para hacerlo efectivo se apliquen los contratos de gestión vinculantes entre ministros y el presidente como en Nueva Zelanda. Como segunda crítica está la afirmación que la NGP ha dañado el servicio público al ser inefectiva en su capacidad de reducir costos, por lo que el remedio pasa por la aplicación de indicadores de desempeño medibles. En tercer lugar, otra de las críticas es que la NGP promueve los intereses de carrera de un grupo élite más que los intereses de los clientes del servicio público o la masividad de los funcionarios públicos, por lo que la mejora pasa por reducir la clase gerencial o empoderar al cliente por medio de sistemas de democracia directa. Y en cuarto lugar de crítica se ubica la afirmación de universalidad de la aplicación de la NPM lo cual no se ha logrado por diferencia en los sistemas de valores administrativos.

Por su parte Considine y Painter, según lo abstraído por Kniss (Review: Public Administration Reform, 1999, pág. 499), visualizan las reformas gerencialistas como diseñadas para aumentar la eficiencia económica y la rendición de cuentas de los funcionarios administrativos hacia los políticos electos y las instituciones. Su oposición al gerencialismo

corporativo descansa en que estas reformas limitan la habilidad del gobierno de manejar objetivos para el desarrollo de las políticas públicas, múltiples, complejos y frecuentemente en conflicto. Teorías posteriores del gerencialismo, emergieron en autores como Alford, Yeatman y Trosa, como la coproducción, surgimiento de agentes públicos y privados, operando en un contexto más completo y conectados e involucrados con la comunidad, para determinar los valores públicos que se desean producir y los recursos que se desean destinar para ello, con base en las teorías y ejemplos de Mark Moore.

Otro crítico extremo de la Nueva Gestión Pública es Henry Mintzberg quien señalaba que las empresas pueden aprender de los gobiernos no menos que los gobiernos pueden aprender de las empresas y que si bien algún grado de privatización sea útil, la mayoría puede no tener sentido (Stark, 2002, pág. 138). Stark (What Is the New Public Management?, 2002, pág. 149) al igual que Hood, cree también que la NGP no es más que una recombinação de roles ya existentes y se plega con Mintzberg en frenar ante la idea de transformar al ciudadano exclusivamente en un consumidor.

En síntesis, y según lo indica también Bonnefoy (Gestión por resultados y Nueva Gerencia Pública, 2006) las críticas se centran en que la Nueva Gestión Pública es una visión simplista centrada en la eficiencia, que no incorporan las diferencias entre el sector público y el privado, ignora el rol del gobierno en resolver conflictos, que no integra valores y objetivos de política que no tengan que ver con el servicio y con satisfacer a los consumidores y convierte al ciudadano en un consumidor con poca responsabilidad por la comunidad.

Finalmente, Pollit (2011, págs. 15-16), afirma que en la práctica es muy difícil evaluar sistemáticamente reformas de largo alcance, en referencia a si la Nueva Gestión Pública ha sido exitosa o no, pasando por el hecho de que se parte usualmente desde un punto de vista político o académico ya sea a favor o en contra, lo que dificulta el consenso. La eficiencia y la eficacia son términos que en la vida real se utilizan de forma flexible, vaga o inconsistente en el ámbito de las reformas, aunado a que las políticas existen sin objetivos claramente definidos o contradictorios. Los cambios se conectan con los resultados y los impactos por la vía de largas cadenas causales, lo cual dificulta identificar qué genera resultados, aunado al hecho de que las distintas partes interesadas visualizan las justificaciones, significados y resultados de distintas formas.

### 2.1.2 La Gestión para Resultados

**En línea con el paradigma de la nueva gestión pública** se ubica la Gestión para Resultados como una herramienta que permite aplicar la NGP, así definida por organismos multilaterales.

Las limitaciones macroeconómicas y presupuestales, así como la creciente presión para una mayor rendición de cuentas tanto por parte de la ciudadanía como por parte de los donantes internacionales, han impulsado a nivel mundial, el desarrollo de la **Gestión para Resultados**.

La Gestión para Resultados surge en los países desarrollados para enfrentar las crisis fiscales y financieras y mantener el nivel de desarrollo ya alcanzado, en cambio, en los países en desarrollo el objetivo es acelerar el paso para alcanzar un nivel de desarrollo mayor, por lo que se habla de **Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD)** (García López & García Moreno, 2010, pág. 5), término así utilizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La GpR según el **BID** es “un marco de referencia o modelo analítico, cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultados) a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones” (García López & García Moreno, 2010, pág. 6). Es *“una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país”* (García López & García Moreno, 2010, pág. 7).

Organizaciones como la OECD también utilizan el término de Gestión para Resultados en el Desarrollo (Management for Development Results –MfDR-), como una filosofía gerencial que ponen a disposición de los gobiernos para mejorar su desempeño y su rendición de cuentas (Organization for Economic Co-operation and Development, 2009, pág. 1). Coincide en mucho con la definición del BID, indicando que la GpR es una estrategia de gestión que se enfoca en el desarrollo del rendimiento y en las mejoras sostenibles de los efectos obtenidos en un país. Señala que es un marco para el desarrollo de la efectividad donde

información sobre el rendimiento se utiliza para mejorar la toma de decisiones e incluye herramientas prácticas para la planeación estratégica, el manejo del riesgo, el monitoreo de los avances y la evaluación de efectos (Management for Development Results, 2009, pág. 2). En teoría es un conjunto de principios y prácticas pero en la realidad se compone de un gran número de sistemas, procedimientos y decisiones interconectadas (Management for Development Results, 2009, pág. 5).

Tanto el BID como la OECD señalan como elemento en común de este enfoque la toma de decisiones con base en evidencia. El BID indica que “la GpRD conlleva tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad. Por tanto, un elemento clave para su implementación es la medición de los cambios producidos por esa acción. Esto supone contar con instrumentos que capten esas variaciones, con sistemas que procesen la información, y con procedimientos que incluyan el análisis de los datos en la toma de decisiones, elementos no siempre presentes en la administración del Estado” (García López & García Moreno, 2010, pág. 7). La OECD señala que este enfoque requiere datos creíbles y procedimientos para pronosticar resultados esperados, estadísticas robustas, sistema de monitoreo del rendimiento y protocolos de evaluación para valorar el desempeño y retroalimentarlo en los ciclos de planificación y presupuestación (Management for Development Results, 2009, pág. 4).

Los gobiernos han demostrado interés creciente en la medición del desempeño en el sector público, así como también la prensa y funcionarios públicos que utilizan las metas de desempeño para impulsar la mejora de los programas y demostrar el valor creado con el dinero de los contribuyentes (Nakamura, Micheli, & Neely, 2010, pág. 591).

Según la OECD, otras tres características adicionales que distinguen este enfoque de la gestión para resultados de la administración pública tradicional son las metas y estrategias compartidas, presupuestos por resultados y rendición de cuentas públicas (Organization for Economic Co-operation and Development, 2009, pág. 2).

En materia de metas, indica la OECD, estas no sólo deben ser claras y medibles sino que deben estar expresadas en términos de efectos. En un esfuerzo para mejorar la planificación, vincular las intervenciones a los resultados y hacer el monitoreo del desempeño más sistemático, se utilizan las cadenas de resultados, que son diagramas lógicos que muestran

las estrategias y supuestos que vinculan los insumos, productos, efectos e impactos a los que contribuyen. Tener un grupo consensuado y priorizado de objetivos es un asunto política y técnicamente complejo, pues implica transformar los planes en estrategias, listas de deseos en prioridades y una larga lista de indicadores potenciales en un conjunto limitado de métricas clave (Organization for Economic Co-operation and Development, 2009, pág. 2).

En el tema de presupuesto, la OECD señala que esta es la herramienta central por medio de la cual se logran los resultados de desarrollo y requiere de un vínculo de la planificación con el presupuesto a nivel nacional y sectorial. En materia de rendición de cuentas, indica que debe ser mutua y que es un proceso en el que dos partes rinden cuentas por los compromisos voluntariamente asumidos, lo cual requiere un alto nivel de transparencia y apertura en la forma que la información de gasto y resultados se recopila y se comparte (Organization for Economic Co-operation and Development, 2009, pág. 5).

Según el BID, la implementación de la GpRD:

“requiere innovaciones sustantivas en la gestión del sector público, por lo que supone un esfuerzo a mediano y largo plazo que normalmente trasciende varios períodos gubernamentales. Estas innovaciones pueden requerir, entre otras cuestiones, modificaciones del marco legal e institucional de los SNGP; búsqueda de consensos entre las funciones del Estado; capacitación permanente de los funcionarios públicos; alineación de los distintos componentes del ciclo de gestión; y nuevas estructuras organizacionales que fomenten la coordinación y el trabajo conjunto, en lugar de la competencia y el trabajo aislado. Todo ello conlleva procesos complejos de ensayo y error en los que intervienen varios actores: las autoridades políticas nacionales, los gerentes públicos, el Congreso, la oposición política, los organismos de control, las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos subnacionales y el sector privado” (García López & García Moreno, 2010, págs. 7-8).

Por su parte, la OECD señala como factores cruciales para la implementación de este enfoque la voluntad política, capacidades del país, alineación con los sistemas nacionales, evaluaciones conjuntas dirigidas por los países y cultura de resultados (Organization for Economic Co-operation and Development, 2009, pág. 5). Indica además que de acuerdo a la experiencia, la institucionalización completa del enfoque toma por lo menos siete años.

“La GpRD requiere transformar la cultura institucional imperante, basada en el cumplimiento de los procedimientos, y crear una nueva orientada hacia los resultados. El gran cambio que propone la GpRD es poner en primer lugar los resultados que se desea alcanzar y, en función de estos, definir la mejor combinación de insumos, actividades y productos para lograrlo. Este enfoque difiere fundamentalmente del tradicional burocrático, en donde se parte de los insumos (físicos y financieros) con los que se cuenta, las actividades o los procesos actuales o conocidos y, en función de estos, se definen los resultados” (García López & García Moreno, 2010, pág. 8).

García López & García Moreno (2010, pág. 8) indican que “es necesario establecer un ambiente político e institucional en el que los resultados sean el centro del debate público; en el que se juzgue a las autoridades por los cambios que han promovido en la sociedad; en el que los servidores públicos tengan incentivos para cumplir de manera eficiente su trabajo.” Proponen para eso el siguiente Decálogo para la institucionalización de la GpRD:

1. Fortalecer la planificación para resultados articulando la visión de largo plazo con el plan de mediano plazo y el plan de mediano plazo con el presupuesto.
2. Implementar gradualmente un Presupuesto por resultados.
3. Fortalecer la Gestión Financiera y la de riesgos Integrada y orientarlas al logro de resultados.
4. Promover la capacidad transaccional de los sistemas electrónicos de compras públicas.
5. Desarrollar el control interno a posteriori.
6. Garantizar la independencia del control externo y orientarlo al examen de resultados.
7. Empezar estrategias de consolidación de la cobertura y de mejoramiento continuo de la calidad de los bienes y servicios.
8. Institucionalizar el monitoreo y la evaluación como funciones articuladas en todos los pilares de la GpRD.
9. Mejorar la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los resultados de la gestión pública.
10. Orientar la gestión de los recursos humanos hacia el logro de resultados. (García López & García Moreno, 2010, págs. 88-93)

Las funciones de seguimiento y evaluación son consustanciales a la gestión orientada a resultados porque entregan información sobre el grado de cumplimiento de los resultados y sobre los efectos que tiene la gestión pública en la población (Kaufmann, Sanginés, & García Moreno, 2015, pág. xxxi). La importancia de la existencia de los sistemas de seguimiento y evaluación constituye una condición necesaria para el manejo eficaz del gasto público. Según el BID (2010), los sistemas de Seguimiento y Evaluación pueden tener como objetivo la creación de valor público (respuesta efectiva a una demanda social), por medio de la organización de la planificación, presupuestación y gestión financiera; así como la rendición de cuentas, tanto a hacia la ciudadanía como a las autoridades de gobierno o del nivel político.

Try & Radnor (Developing an understanding of results-based management through public value theory, 2007, pág. 657) definen la **gestión o administración basada en resultados**, como un enfoque comprehensivo de ciclo de vida de la gestión que integra la estrategia, las personas, los procesos y las mediciones para mejorar la toma de decisiones e impulsar el cambio, de tal forma que la institución se asegura por medio del monitoreo de una serie de indicadores y el reporte de datos a los gerentes, que sus procesos, productos y servicios están alineados con y contribuyen al logro de sus objetivos.

Kravchuk & Schack (1996, págs. 349-350), por su parte también consideran que un sistema de medición del desempeño efectivo debe informar a los tomadores de decisiones para que puedan efectivamente tomar mejores decisiones, y que estos deben conocer íntimamente la naturaleza de los sistemas que buscan monitorear en su complejidad inherente. La comprensión de la administración de esto, así como la presentación de datos de desempeño, bien diseñados, formateados y analizados no puede ser sobre enfatizado, ya que los sistemas de medición del desempeño no pueden reemplazar los esfuerzos de los administradores que verdaderamente conocen, comprenden y administran sus programas (Kravchuk & Schack, 1996, pág. 350).

Según Verbeeten (2008, págs. 428-429), los sistemas de control administrativo se enfocan en la implementación de las estrategias para la consecución de los objetivos organizacionales, para lo cual pueden utilizar tres tipos de control: controles de producto (resultados), controles de acciones (comportamientos) o controles de clan (personal/cultural). Los controles de producto involucran la evaluación y recompensa de los individuos (o grupos de individuos)

por generar buenos resultados o sancionarlos por obtener malos resultados. Los controles de acciones buscan la realización de acciones específicas que sean beneficiosas para la organización. Los controles de clan buscan que los funcionarios controlen sus propios comportamientos o los comportamientos de otros funcionarios. Los tres tipos de controles pueden presentarse simultáneamente en una organización.

No obstante Van Dooren (2011, págs. 422-424) señala cuatro **paradojas de la medición del desempeño**: a) *Contar lo incontable*: en el sentido que si bien la tendencia es a medir los efectos (outcomes) de las políticas, esto es en realidad muy difícil, b) *Desconfiar de los profesionales pero depender de ellos*: en el sentido de que son centrales para la mejora de la gestión por lo cual se busca su empoderamiento, pero a la vez se les controla y audita, c) *Parálisis por análisis*: los tomadores de decisiones tienen que procesar grandes cantidades de información, para lo cual se requeriría una capacidad analítica superhumana, por lo cual si bien, la medición del desempeño se diseñó para mejorar las decisiones, esta puede llevar a la parálisis, d) *Si todos son responsables, nadie lo es*: las organizaciones públicas no pueden ser efectivas solas (existe amplia literatura de colaboración, alianzas y redes), y cuando muchas organizaciones participan, es muy difícil responsabilizar a una por los resultados.

### 2.1.2.1 Conceptos asociados

Previo al estudio de los sistemas de seguimiento, es importante comprender el entorno donde este se realiza, para lo cual es importante definir algunos conceptos como políticas públicas, ciclo de la gestión y sus instrumentos básicos, cadena de resultados, dimensiones del desempeño y teoría del cambio, entre otros.

La consecución de los resultados pasa por lograr el **objetivo de las políticas públicas**<sup>36</sup>, que no es sólo lograr que sean por sí mismas eficaces y eficientes, sino que lleven al buen gobierno (Roth Deubel, 2002, pág. 14), “por ello la capacidad de diseño de las políticas públicas es un bien intangible de alta significación social” (Lahera, 2005, pág. 6). Las políticas públicas son “cursos de acción o flujos de información relativos a un objetivo público... pueden incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, así como aspectos institucionales” (Lahera, 2005, pág. 2).

---

<sup>36</sup> Debe diferenciarse del término *politics* –control del poder– y *polity* –gobierno de las sociedades humanas–. Las *policies* o políticas públicas, son los programas de las autoridades públicas (Roth Deubel, 2002).

El **análisis de las políticas públicas** es un campo de reciente configuración, y como tal, en éste se han ido desarrollando una serie de metodologías analíticas para su estudio. El análisis de las políticas públicas, si bien nace como un campo de estudio de la ciencia política (Roth Deubel, 2002, pág. 11), se ha convertido por sí misma en una nueva disciplina pues, integra conocimientos de muchas otras –como la economía, sociología, psicología, entre otras-, constituyéndose en un campo pluridisciplinar (Rosero Vega, 2006, pág. 2). Su origen es esencialmente anglosajón, pues es en Inglaterra y en Estados Unidos donde se desarrolló desde los años cincuentas (Rosero Vega, 2006, pág. 3).

Según Meny y Thoenig (Las Políticas Públicas, 1989, pág. 7), *“el estudio de las políticas públicas no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad ¿Qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios?”*. *“Se concibe como **la ciencia del Estado en acción** o, más precisamente, como una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas”* (Roth Deubel, 2002, pág. 28). Es decir, lo importante son los resultados que se obtengan por parte de los gobiernos.

Como disciplina, el análisis de las políticas públicas utiliza una serie de **herramientas** con conceptos y modelos que simplifican la realidad y que la desagregan en elementos más comprensibles para el análisis. Subirats et al. (2008, págs. 19-30) identifican tres grandes corrientes del análisis de las políticas públicas: el análisis de las políticas públicas y la Teoría del Estado; el funcionamiento de la acción de los poderes públicos; y la evaluación de los resultados y efectos de las políticas públicas, de las cuales recoge partes significativas para plantear su modelo. Adicionalmente, como elementos de análisis Subirats et al. (2008) utiliza los **actores**, los **recursos** con que cuentan esos actores (derecho, personal, fuerza, dinero, información, organización, consenso, apoyo político, tiempo, infraestructura), **el contenido en sí de la política** (definición política del problema público, programa político administrativo, acuerdo político administrativo, planes de acción, actos de implementación, enunciados evaluativos acerca de los efectos) y las **reglas institucionales** (generales y específicas).

El **ciclo de la política pública** en sí se compone del surgimiento del problema, su incorporación en la agenda política, la formulación de la política, la implementación y la

evaluación (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 44). Lahera (2005, pág. 13) especifica que las etapas de origen, diseño, gestión y evaluación, no son necesariamente consecutivas y que en la práctica los problemas y las soluciones son redefinidos con frecuencia, por lo que la secuencia puede ser lineal pero también tumultuosa o caótica.

Es en este contexto teórico, en el que se desarrolla el monitoreo de la gestión. Como se mencionó en la exposición del tema, la mejor manera de comprender el **aporte potencial de los sistemas de monitoreo y evaluación (S&E) es en las diferentes partes del ciclo de la política**. En la **planificación** como insumo de lo que ha funcionado en el pasado, en la **presupuestación** como insumo para asignaciones costo-efectivas, en la **implementación** para monitorear el avance de las actividades, en la fase final de **rendición de cuentas**, el monitoreo y evaluación revela la medida en la que se alcanzaron los objetivos del gobierno.

Impacto particular tiene en la fase de implementación de la política. **En el modelo propuesto por Subirats, se refiere a la etapa de implementación<sup>37</sup>**, cuyos principales productos son los planes de acción -PA<sup>38</sup>- y los actos de implementación -outputs<sup>39</sup>-, pero no se deberá dejar de lado lo que ocurre en la etapa de Decisión-Programación (Programa de actuación político administrativo -PPA<sup>40</sup>- y el acuerdo de actuación político administrativo -APA<sup>41</sup>-), ya que lo determina directamente.

Lahera (2005, pág. 6) considera que “el buen diseño de las políticas requiere mejorar el análisis y la toma de decisiones sobre políticas públicas, considerando los aspectos políticos junto con los técnicos” ya que se busca que la última unidad monetaria genere la mayor utilidad social (2005, pág. 4).

Por su parte, según García López & García Moreno (2010, pág. 10), los componentes del **ciclo de gestión pública necesarios para la obtención de resultados** son i) planificación,

---

<sup>37</sup> Conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de la política pública (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 183). En este marco conceptual no se hará referencia a otras etapas como el surgimiento del problema, la formación de la agenda pública o la evaluación de los efectos de la política, entre otros.

<sup>38</sup> Conjunto de decisiones consideradas como necesarias para la producción coordinada y puntual de productos, servicios o prestaciones administrativas (outputs) (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 192).

<sup>39</sup> Conjunto de productos finales de los procesos político-administrativos que, como resultado de su implementación, se destinan de manera individual a las personas que forman parte de los grupos-objetivo previstos (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 199).

<sup>40</sup> Momento específico de decisión en el que se fijan las bases jurídicas que sustentan los objetivos, los instrumentos de intervención y las modalidades operativas de la acción pública. (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 151).

<sup>41</sup> Decisiones respecto al proceso y la organización administrativa que deberán permitir la implementación de la política pública, aspecto más operacional (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 151).

ii) presupuesto y financiamiento, iii) diseño y ejecución de programas y proyectos y iv) monitoreo y evaluación. “Estas áreas deben ser parte de un sistema coherentemente articulado y no compartimentos estanco, como sucede la mayoría de las veces. De esta manera, por ejemplo, la planificación y el presupuesto deben verse como un proceso continuo y complementario, pues no se puede planificar sin conocer los recursos con los que se cuenta ni se debe presupuestar sin el referente básico de la planificación; en otras palabras, el qué y el con qué son indivisibles” (García López & García Moreno, 2010, págs. 10-11). Debido a la importancia de los ejes de planificación y presupuestación, a continuación se discute un poco más sobre los mismos.

Con respecto a la **planificación**, este es un instrumento que los gobiernos utilizan para definir el rumbo, al contestar tres preguntas básicas: ¿dónde estamos? ¿a dónde queremos ir? y ¿cómo podemos llegar?, para lo cual se debe tener un carácter estratégico, participativo y operativo (García López & García Moreno, 2010, pág. 23). Para responder a dónde se quiere ir, es fundamental contar con una visión de largo plazo que permita establecer un consenso país sobre los desafíos a emprender en los próximos 20 o 25 años (García López & García Moreno, 2010, pág. 24). En esa línea, según Michael Barber, jefe de la Unidad de Implementación del ex Primer Ministro Blair, se debe tener una estrategia de largo plazo, pero a menos de que genere resultados de corto plazo, nadie creerá en ella (Pollit & Bouckaert, 2011, pág. 126).

Con respecto a la **presupuestación**, se busca aumentar la efectividad de los recursos escasos, para lo que se requiere: “i) información comprehensiva sobre los resultados de las acciones financiadas con el presupuesto mediante un sistema de seguimiento y evaluación, ii) procedimientos explícitos debidamente formalizados sobre la manera en que la información será analizada y considerada en el proceso de formulación del presupuesto, iii) estructura de incentivos complementaria al sistema presupuestario que motive a las instituciones públicas a alcanzar mejores resultados y iv) normas sobre administración financiera que permitan la flexibilidad necesaria para que las dependencias utilicen con eficiencia sus recursos para el logro de resultados” (García López & García Moreno, 2010, pág. 37). El presupuesto puede cumplir tres funciones: “i) informar sobre el desempeño con el propósito de rendir cuentas y establecer el diálogo con el Poder Legislativo y la ciudadanía, ii) sustentar las decisiones de asignación de fondos en la información sobre el desempeño y otras variables y iii) asignar

fondos basándose exclusivamente en la información sobre el desempeño y mediante fórmulas preestablecidas” (García López & García Moreno, 2010, pág. 41).

**Otros instrumentos** básicos que se pueden utilizar en la gestión del ciclo son: los planes estratégicos de mediano plazo<sup>42</sup>, el presupuesto por resultados<sup>43</sup>, el marco fiscal de mediano plazo<sup>44</sup>, la gestión financiera y de riesgos integrada<sup>45</sup>, los sistemas de adquisiciones públicas<sup>46</sup>, los contratos de gestión<sup>47</sup>, incentivos<sup>48</sup>, estándares de calidad<sup>49</sup>, indicadores de desempeño<sup>50</sup>, evaluaciones<sup>51</sup> y rendición de cuentas<sup>52</sup> (García López & García Moreno, 2010, pág. 13). “La sola existencia de los instrumentos no garantiza una gestión eficaz y eficiente. Por ejemplo, la elaboración de planes estratégicos es una práctica extendida, pero pocos países articulan los planes con el presupuesto y con un sistema de monitoreo y evaluación (García López & García Moreno, 2010, pág. 14).

En la figura siguiente se presenta la interpretación del ciclo de la gestión que se utilizará en este trabajo.

---

<sup>42</sup> Análisis de la situación del país y definición de objetivos prioritarios a mediano plazo con sus correspondientes programas, metas e indicadores. Los programas deben contar con un marco de resultados, es decir, con una lógica que explique la forma en que deberá lograrse el objetivo de desarrollo, que incluye las relaciones causales y los supuestos subyacentes (García López & García Moreno, 2010, pág. 13).

<sup>43</sup> Proceso presupuestal (programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas) que incorpora el análisis de los resultados producidos por las acciones del sector público y cuya previsión de gastos se clasifica de acuerdo a los programas establecidos en el plan estratégico de mediano plazo. El análisis de los resultados se basa en indicadores de desempeño y en evaluaciones (García López & García Moreno, 2010, pág. 13).

<sup>44</sup> Instrumento orientado a extender el horizonte de la política fiscal más allá del calendario presupuestal anual, mediante una proyección de ingresos y gastos para un período de tres años o más que se actualiza anualmente. Durante el primer año, las proyecciones del marco fiscal guardan estricta correspondencia con el presupuesto (García López & García Moreno, 2010, pág. 13).

<sup>45</sup> Sistema integrado de información de las siguientes áreas de la administración del Estado: contabilidad, ejecución del presupuesto (incluye riesgo fiscal), administración tributaria, crédito público, tesorería (García López & García Moreno, 2010, pág. 13).

<sup>46</sup> Marco institucional y normativo que promueve la competencia y la transparencia de las adquisiciones públicas y que se ejecuta mediante un sistema electrónico transaccional en Internet (García López & García Moreno, 2010, pág. 13).

<sup>47</sup> Convenios entre instituciones en los que se establecen los compromisos de obtención de resultados, los ámbitos de competencia en la ejecución, las condiciones de su cumplimiento y los montos de los recursos asignados (García López & García Moreno, 2010, pág. 13).

<sup>48</sup> Conjunto de normas de gestión que tienen el propósito de estimular, a través de recompensas, la consecución de los objetivos y metas por parte de los equipos de trabajo de las unidades institucionales (García López & García Moreno, 2010, pág. 13).

<sup>49</sup> Atributos básicos que deben tener los bienes y servicios (García López & García Moreno, 2010, pág. 13).

<sup>50</sup> Sistema de información con variables que permiten verificar los resultados de la intervención para el desarrollo, o que muestran resultados en relación con lo planificado (García López & García Moreno, 2010, pág. 13).

<sup>51</sup> Estudios que permiten la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo (García López & García Moreno, 2010, pág. 13).

<sup>52</sup> Informes periódicos de las autoridades sobre los resultados obtenidos respecto a lo programado. Incluyen los exámenes de auditoría interna y externa. Esta información debe estar a disposición de los ciudadanos a través de Internet (García López & García Moreno, 2010, pág. 13).

**Figura 2-1**  
**Ciclo de la gestión**



Elaboración y adaptación propia con base en García López & García Moreno, 2010.

Los elementos del ciclo de la gestión, se asocian con los eslabones de la **cadena de resultados**, de tal forma que cada uno de esos elementos contribuye a producir los resultados de la gestión pública (García López & García Moreno, 2010, pág. 11). “La teoría es que diversos insumos y actividades conducen lógicamente a órdenes mayores de resultados (productos, efectos e impacto)” y que esta ilustra relaciones causa-efecto (García López & García Moreno, 2010, pág. 9). La cadena de resultados se compone de cinco elementos<sup>53</sup>:

- a) Insumos: recursos financieros, humanos y materiales empleados para generar los productos.
- b) Procesos: actividades realizadas para transformar los insumos en productos.
- c) Productos: bienes y servicios elaborados.
- d) Efectos: cambios en el comportamiento o en el estado de los beneficiarios como consecuencia de recibir los productos (bienes o servicios).
- e) Impactos: Cambios en las condiciones de vida de la población objetivo.

Por otra parte, las **dimensiones del desempeño** son:

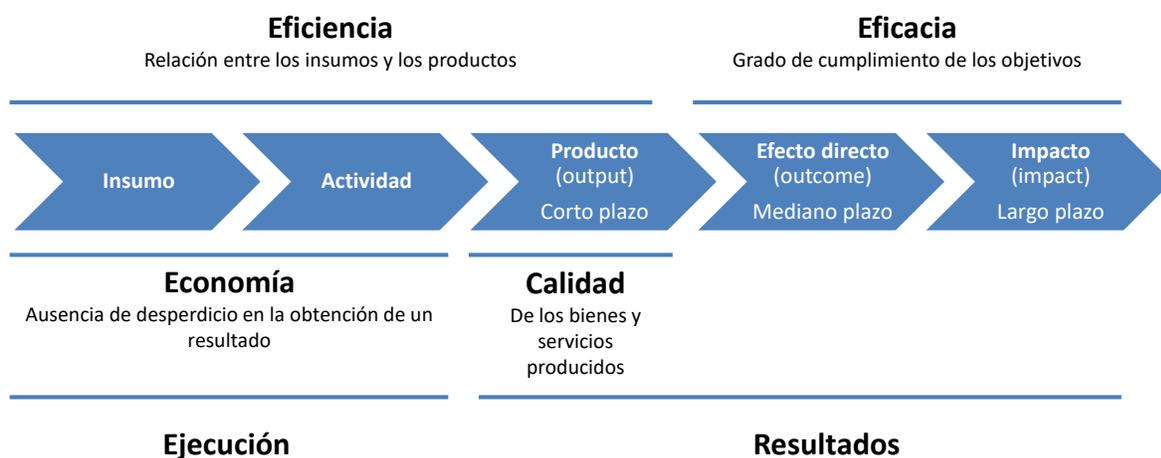
- a) Eficiencia: Relación entre los insumos y los productos<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Ver en Pollitt (Public Management Reform: a comparative analysis new public management, governance, and the neo-weberian state, 2011, pág. 16) un modelo ampliado.

<sup>54</sup> Según el RLAFRPP es “la aplicación más conveniente de los recursos asignados para maximizar los resultados obtenidos o esperados”. Según el Glosarios de Términos de Mideplan (2014), es “la capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado, lo que conlleva lograr el cumplimiento de los objetivos y metas programados logrando la óptima utilización de los recursos asignados.

- b) Eficacia: Grado de cumplimiento de los objetivos (efectos e impacto)<sup>55</sup>.
- c) Economía: Ausencia de desperdicio en la obtención de un resultado<sup>56</sup>.
- d) Calidad: Calidad de los bienes y servicios producidos.

**Figura 2-2**  
**Cadena de resultados y dimensiones de desempeño**



Elaborado con base en García López & García Moreno, 2010.

“Conviene añadir que **el monitoreo es una función transversal del ciclo de gestión**” (García López & García Moreno, 2010, pág. 74), como ya se discutió al inicio de este documento. La información que genera es insumo para la fase de planificación y presupuestación para hacer asignaciones costo-eficientes, en la fase de ejecución o implementación permite tomar acciones correctivas de forma oportuna, y es insumo tanto para los procesos de evaluación como de rendición de cuentas pública, donde finalmente se revela el grado de cumplimiento de los objetivos (López Acevedo, Krause, & Mackay, 2012, pág. 4).

También, por medio de un proceso en cascada, los sistemas de medición del desempeño pueden lograr el alineamiento de los departamentos con los centros corporativos, de tal forma que exista un “hilo de oro” que asegure la coherencia de la cadena de las metas del gobierno

<sup>55</sup> Según el RLAFRPP es “el logro de los resultados de manera oportuna, en directa relación con los objetivos y metas”. Según el Glosarios de Términos de Mideplan (2014), es la “capacidad de lograr los objetivos y metas programadas con los recursos asignados en el tiempo preestablecido.”

<sup>56</sup> Según la LAFRPP es “La obtención de bienes y servicios al menor costo, en igualdad de condiciones de calidad.”

a todos los niveles, es decir, que los objetivos, metas e indicadores sean consistentes desde los diferentes niveles del gobierno central hasta la provisión de los servicios (Nakamura, Micheli, & Neely, 2010, pág. 592).

Finalmente, la **teoría del cambio** es esencialmente una descripción e ilustración exhaustiva de cómo y por qué se espera que ocurra un cambio deseado en un contexto particular, y es relevante su utilización en el diseño de las políticas públicas de tal forma que los mecanismos de monitoreo y seguimiento puedan también diseñarse para recopilar la información relevante que permita finalmente coadyuvar y determinar el éxito de la política. Se enfoca en trazar o "completar" lo que se ha descrito como la "sección perdida" entre lo que hace un programa o una iniciativa de cambio (sus actividades o intervenciones) y cómo estos conducen a que se alcancen los objetivos deseados. Para ello, primero identifica las metas de largo plazo deseadas y trabaja hacia atrás a partir de ellas para identificar todas las condiciones (efectos o outcomes) que deben darse (y cómo éstas se relacionan entre sí de manera causal) para que se cumplan las metas. (The Center for Theory of Change, Inc., 2018).

#### **2.1.2.2 Definición de monitoreo**

En la presente sección se discute sobre el concepto de monitoreo, para lo cual es importante también diferenciarlo de la evaluación y la auditoría.

Según la OECD (2002, pág. 27), el **seguimiento o monitoreo** es la “función continua que utiliza una recopilación sistemática de datos sobre indicadores especificados para proporcionar a los administradores y a las partes interesadas principales de una intervención para el desarrollo, indicaciones sobre el avance y el logro de los objetivos así como de la utilización de los fondos asignados.”

Según Ortegón, Juan Francisco, & Prieto (2005, págs. 47-48), el seguimiento o monitoreo, se efectúa durante la etapa de ejecución de un proyecto y es un procedimiento sistemático empleado para:

- “• Determinar el progreso en la ejecución del proyecto. Los avances físicos, los costos y el cumplimiento de los plazos para las actividades son elementos que se deben verificar durante la ejecución.

- Dar retroalimentación a los involucrados sobre el proyecto. Esto significa que los resultados que se obtengan del monitoreo deben ser comunicados a los involucrados en el proyecto.
- Recomendar acciones correctivas a problemas que afectan al proyecto para mejorar el desempeño e incrementar la probabilidad de que el proyecto ejecutado alcance su Objetivo de Desarrollo. La gerencia tiene la responsabilidad de corregir problemas que se detecten en el monitoreo, esto significa ajustar el proyecto a las condiciones que permitan que este llegue a buen término y no se desvíe de los objetivos planteados en un comienzo” (Ortegón, Pacheco, & Prieto, 2005, págs. 47-48).

Según Kaufmann, Sanginés, & García Moreno (2015, pág. 228):

“un sistema de seguimiento se encarga de la recopilación sistemática de datos sobre indicadores de desempeño para proporcionar, a los actores involucrados en la ejecución de políticas, programas y proyectos, información sobre el avance y el logro de los objetivos, así como también sobre la utilización de los fondos asignados, en un lapso determinado. En el ámbito de las políticas públicas, el desempeño se define como la medida en que una intervención para el desarrollo o una entidad que se ocupa de fomentar el desarrollo actúa conforme a criterios, normas y directrices específicas u obtiene resultados de conformidad con las metas o los planes establecidos.”

La **evaluación** no es objeto de estudio de esta investigación, mas es un concepto necesario de diferenciar y también es de utilidad para comprender el concepto de monitoreo. La evaluación es

“una valoración y reflexión sistemática sobre el diseño, la ejecución, la eficiencia, la efectividad, los procesos, los resultados (o el impacto) de un proyecto en ejecución o completado... La evaluación se efectúa durante todas las etapas del ciclo del proyecto, incluyendo varios años después de completada la ejecución, en el caso de evaluaciones de impacto y/o sustentabilidad... La evaluación pregunta si un proyecto está “funcionando” y si está funcionando en vista de los resultados obtenidos... La evaluación requiere asignar tiempo para un trabajo especial y normalmente involucra la participación de profesionales especializados no asignados al proyecto, tal como en evaluaciones

anuales, evaluaciones intermedias o evaluaciones ex-post.” (Ortegón, Pacheco, & Prieto, 2005, pág. 48)

Dentro de los **tipos de evaluación** según función están:

“• La evaluación **formativa**, que establece medios que permiten el aprendizaje y realizar modificaciones durante el ciclo del proyecto. Tiene impacto en el proyecto en estudio o en la ejecución. La evaluación formativa se lleva a cabo para guiar el mejoramiento del proyecto. El énfasis es la retroalimentación para mejorar el producto final. Ejemplos: análisis de factibilidad durante la etapa de diseño, evaluaciones anuales e intermedias que se llevan a cabo durante la ejecución, etc.

• La evaluación **sumativa** se lleva a cabo en general al concluir la ejecución o varios años después si es una evaluación ex post o de impacto. La evaluación sumativa se utiliza para recibir conclusiones sobre un proyecto y/o para mejorar futuros programas o proyectos. La Evaluación Sumativa se lleva a cabo para emitir juicios sumarios sobre aspectos críticos del proyecto” (Ortegón, Pacheco, & Prieto, 2005, págs. 48-49).

Otras tipologías de la evaluación las clasifican según momento (proceso, efecto) o quién la realiza (evaluadores internos o externos) y nivel de intervención (global o parcial) (Chen, 2015).

Según Ospina (2001), “la evaluación de los resultados de la gestión pública se puede abordar desde tres niveles analíticos diferentes: un enfoque macro, que considera el desempeño del gobierno en la implementación de sus políticas públicas; un nivel meso, que considera el desempeño de las organizaciones públicas; y un nivel micro, que considera la contribución producida por el desempeño de los empleados al cumplimiento de la misión.” Indica que un sistema de evaluación de la gestión pública supone una **arquitectura institucional** que genere los incentivos necesarios para que los usuarios utilicen los tres niveles y establezcan conexiones entre ellos, de esta forma, un sistema de evaluación contribuye a democratizar la gestión y a ejercer un control más racional del gasto público, fortaleciendo por tanto la capacidad del Estado para gobernar, así como las instituciones democráticas. La autora propone tres preguntas útiles para clarificar los elementos conceptuales y la naturaleza de las prácticas en contextos particulares:

- ¿Para qué evaluar? – permite explorar las múltiples funciones de la evaluación de la gestión pública y por tanto la lógica para abordar esta tarea en el contexto latinoamericano;
- ¿Qué evaluar y a qué nivel hacerlo? – explora aspectos relacionados con el objeto y los niveles de la evaluación y por tanto de su alcance;
- ¿Qué hacer con la información? – se concentra en la relación entre la información producida por la evaluación y el mejoramiento de la gestión dentro de una agenda más amplia de desarrollo institucional.

Según Kaufmann et al. (2015, pág. 233):

“la **diferencia** fundamental entre el seguimiento y la evaluación radica en que el primero ofrece información sobre la situación relativa al cumplimiento de los objetivos y metas de una política, un programa o un proyecto. En cambio, la evaluación explica por qué esos objetivos se están logrando (o se han logrado) o no, y expone los cambios que se han producido en los beneficiarios y en la sociedad. Mediante un proceso sistemático de recolección y de análisis de información relevante, la evaluación emite juicios sobre las causas y las razones de los resultados, examina resultados no buscados, estudia el proceso que se ha seguido para obtenerlos y proporciona recomendaciones para acciones futuras”.

Si bien existe una sinergia entre ambos, el monitoreo es una condición necesaria pero no suficiente para la evaluación. “El Monitoreo y la Evaluación están interrelacionados pero no son sinónimos. Mientras que el monitoreo es un proceso continuo y permanente (todos los días, semanas, meses en la ejecución del proyecto), la evaluación se realiza en periodos establecidos, entre lapsos de tiempo más largos. El monitoreo es un proceso continuo de análisis, observación y sugerencias de ajustes para asegurar que el proyecto esté encarrilado a alcanzar su objetivo. La Evaluación por su parte permite la formulación de conclusiones acerca de lo que se observa a una escala mayor, aspectos tales como el diseño del proyecto y sus impactos, tanto los previstos como los no previstos” (Ortegón, Pacheco, & Prieto, 2005, pág. 49). Específicamente en este estudio, como se comentó anteriormente el énfasis está en los mecanismos de monitoreo, no en los estudios de evaluación.

Los sistemas de monitoreo y evaluación se enfocan en la medición de los resultados producidos por el gobierno, sus productos, efectos e impactos, y pueden existir a nivel de una

agencia o administración, de un sector o a nivel del gobierno como un todo, generando información del desempeño de las políticas, programas y proyectos a nivel nacional sectorial o subnacional, identificando lo que funciona y lo que no, así como las razones. (López Acevedo, Krause, & Mackay, 2012, pág. 3).

Las orientaciones de los sistemas de monitoreo y evaluación pueden ser económicas cuando se orientan más al presupuesto, políticas cuando se orientan más a la planificación o mixtas/multifuncionales cuando trata de hacer converger ambos enfoques (Cunill Grau & Ospina Bozzi, 2008, pág. 33).

También es importante hacer referencia a otro término asociado a la evaluación, el cual es la **auditoría**, y que también es importante tener claro para comprender su interrelación con los conceptos de monitoreo y evaluación. Según la OECD (2002, pág. 17), esta es una

“actividad de control independiente y objetiva que tiene como fin añadir valor y mejorar las operaciones de una organización. Ayuda a la organización a lograr sus objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de la gestión de riesgos, el control y los procesos de dirección. Se debe distinguir entre la auditoría de regularidad (financiera), que se centra en el cumplimiento de los estatutos y regulaciones aplicables, y la auditoría de resultados, que se ocupa de la pertinencia, la economía, la eficiencia y la eficacia. La auditoría interna constituye una evaluación de los controles internos realizados por una unidad que rinde cuentas a la dirección, en tanto que la auditoría externa es realizada por una entidad independiente”.

Si bien no existe consenso entre la comunidad de auditores y evaluadores sobre las fronteras o sinergias entre ambas disciplinas<sup>57</sup>, la auditoría de resultados o de desempeño anteriormente mencionada, puede ejercer un rol similar a los estudios de evaluación. En ambos casos, apropiados procesos de monitoreo y seguimiento se constituyen en insumos valiosos para llevar a cabo dicha labor.

Como lo indica la OECD (2002, pág. 7), la confusión terminológica con alta ambivalencia y ambigüedad impera en estas materias debido a que es un campo en el que pueden confluir

---

<sup>57</sup> A partir de presentación de Indran Naidoo del United Nations Development Programme “Auditing and Evaluation: Working collaboratively to support accountability”, en la 13<sup>th</sup> European Evaluation Society Biennial Conference.

varias disciplinas. El campo de la evaluación, la auditoría y la gestión del desempeño siguen en constante evolución.

### 2.1.2.3 Indicadores de desempeño

Como se ha discutido ampliamente, bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública y de la gestión para resultados, es fundamental contar con información que permita realizar un monitoreo de la calidad que reporte oportunamente sobre los avances en el logro de los objetivos para la toma de decisiones. Para ello se requiere de la elaboración de indicadores de desempeño que cumplan con una serie de estándares de calidad que los hagan confiables, por lo que en la presente sección se analizan los mecanismos, características y herramientas disponibles para la realización de un análisis sobre los mismos.

Según Bird et al. (2005, pág. 1), los indicadores de desempeño para los servicios públicos se han diseñado usualmente para medir el impacto de las políticas del gobierno, medir la gestión de instituciones y funcionarios, y hacer una rendición de cuentas por parte de los ministros, de tal forma que el gobierno no sólo monitorea los servicios públicos sino que es monitoreado por medio de los indicadores de desempeño. Precisamente por este rol dual, la medición del desempeño debe hacerse con integridad y resguardarse de la influencia política, como lo están las Estadísticas Nacionales, ya que es interés tanto de los ministros, el parlamento, los profesionales y el público, poder confiar en el proceso de medición del desempeño (Bird, y otros, 2005, pág. 1). Según lo indican organismos internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, pág. 108), “la calidad, oportunidad y costo efectividad de los sistemas de gestión para resultados asociados a los planes de desarrollo nacionales serán tan buenos como lo permita la base estadística en la que se sustentan”.

Por eso Bird et al. (2005, pág. 1), señalan que es importante la existencia de un **protocolo de medición del desempeño** que cubra no sólo las decisiones tomadas, sino también los razonamientos para llegar a ellas. Debe incluir los objetivos, las consideraciones del diseño, las definiciones de los indicadores, muestreo vs enumeración completa, información a recopilar sobre el contexto, posibles efectos perversos o colaterales debido al proceso de monitoreo en el comportamiento y prioridades de los individuos y practicas de la implementación. Los procedimientos para la recolección de datos, análisis, presentación de

la incertidumbre y ajustes de contexto, junto con la diseminación de reglas, deben estar explícitamente definidos y reflejar las buenas prácticas estadísticas. Debido a la naturaleza tentativa de los indicadores, éstos deben verse como instrumentos para el monitoreo y no ser sobre interpretados. Si se instauran metas cuantitativas, debe ser sobre bases sólidas que consideren las fuentes de variación y sean integrales al diseño de la medición del desempeño. Un escrutinio independiente de los servicios públicos debe ser implementado y reportado públicamente, y la extensión y naturaleza de este escrutinio debe relacionarse con los costos y beneficios, las preocupaciones éticas y estar referido a buenas prácticas estadísticas. Alta prioridad debe darse a la promoción de un debate público y a la diseminación e implementación de buenas prácticas en el gobierno.

“La consolidación de los sistemas nacionales o subnacionales de M&E exige poner la atención sobre la **cantidad y calidad de los indicadores**. En relación con la cantidad, si el número de indicadores es muy grande y disperso, las posibilidades de identificar hallazgos del desempeño y producir recomendaciones de utilidad son bajas o nulas. Cada vez más, las autoridades que regulan los sistemas de M&E o de gestión para resultados son moduladores de los indicadores y exigen ciertas características sobre su registro y cantidad, así que, en ese sentido, estos sistemas empiezan a regularse en cuanto a su cantidad. Es decir: hay entidades y dependencias que tienen cientos de indicadores, pero la autoridad presupuestal, de planificación u otro rector de los sistemas de gestión por resultados, exigen requisitos específicos de registro y limitan su número” (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, pág. 108).

Greiling (2005, págs. 566-567) apunta de manera similar que para mantener la participación alta se debe concentrar en unos pocos indicadores relevantes, ya que **la medición no es un fin en sí mismo**, por lo que se debe considerar también el costo de la medición, de tal forma que no se concentren en la recolección, verificación, análisis y auditoría de grandes volúmenes de datos del desempeño.

Sobre la **calidad de los indicadores**, para su evaluación, se ha extendido el uso de criterios o técnicas como el denominado criterio **CREAM**<sup>58</sup>, para valorar la calidad al definir

---

<sup>58</sup> Clear, Relevant, Economic, Adequate, Monitorable.

indicadores y que estos cumplan con las características de ser claras, relevantes, económicas, monitoreables y adecuadas, siguiendo al acrónimo en inglés (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, pág. 109). Este criterio “verifica la formulación del indicador, la correspondencia de su nombre con la fórmula de cálculo, la congruencia de las unidades de medida y los períodos de referencia de las variables involucradas, entre otros aspectos” (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, pág. 109).

Otro criterio es el denominado criterio **SMART**<sup>59</sup>, para evaluar que las metas cumplan con ser específicos, medibles, alcanzables, realistas y con una temporalidad, acuerdo con su acrónimo en inglés. “La inadecuada definición de metas es un problema recurrente en muchos sistemas de GpR, por dos razones. La primera, el desconocimiento de técnicas para su estimación de manera técnica y la segunda, la definición de metas “a medida” para facilitar su consecución, lo que se denomina “gaming” o juego en la definición de metas. Cualquiera que sea la razón, metas mal definidas limitan la evaluabilidad de programas y proyectos. Las dos consecuencias derivadas son: metas muy difíciles de alcanzar que generan frustración, por una parte, y metas de fácil consecución que muestran éxitos rotundos donde no los hay” (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, pág. 109).

También,

“hay ocasiones en las que se analiza la formulación del indicador y sus metas, pero no se mide la calidad de la fuente de información asociada... buenos indicadores y metas bien definidas pueden servir de poco o nada, si la fuente de datos es de baja calidad. Por tanto, la calidad en la formulación del indicador y la definición de metas son condiciones necesarias, pero no suficientes, para un buen sistema de M&E. Existe evidencia de indicadores validados con criterios del tipo CREAM y SMART, pero que tienen problemas con los datos o archivos de datos, y esto no lo miden dichos criterios. Si al implementar un sistema de M&E no se cuenta con la certeza de la calidad de las fuentes de datos, entonces, no podemos validar un indicador solo porque cumple con la definición

---

<sup>59</sup> Specific, Measurable, Attainable, Realistic, Timely.

de metas e indicadores de manera adecuada” (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, pág. 109).

Desde el punto de vista de las **fuentes de datos otros problemas** son que: no se usan clasificadores de la oficina de estadística del país, archivos con variables alfanuméricas (texto) lo cual impide el aprovechamiento estadístico, variables con datos perdidos o muchos vacíos, ausencia de metadatos (diccionario de variables o instructivos de recolección<sup>60</sup>), ausencia de microdatos (información desagregada por ejemplo a nivel de individuos) errores de digitación, datos sin respuesta, (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, pág. 109).

En el tema de la calidad de los datos para el apoyo para el monitoreo,

“una de las técnicas es la **Iniciativa de Documentación de Datos** (DDI, por sus siglas en inglés), que permite documentar (es decir, tener datos acerca de los datos) operaciones estadísticas y contar, de manera explícita, con la información relativa a sus objetivos, cobertura, características de la muestra (de tratarse de una encuesta), preparar diccionarios de variables, identificar casos válidos por variable, datos perdidos, errores de consistencia, etcétera. Esta iniciativa, liderada por el Banco Mundial, es ya un estándar adoptado en un importante número de países de América Latina y el Caribe, y de otras regiones”<sup>61</sup> (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, pág. 110).

En relación con esto, otro factor a considerar es el creciente fenómeno de los **datos abiertos**. “Para ser considerados abiertos, los datos deben tener dos características, una tecnológica y otra legal. La tecnológica es que deben estar en formatos “procesables por máquinas”. La condición legal es que estén amparados en una licencia de uso que le permita a cualquier persona acceder a ellos libremente, y utilizarlos y reutilizarlos para cualquier propósito, incluso con fines de lucro” (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, pág. 102). “Los beneficios para un país se pueden catalogar en tres áreas: i) aumentar la transparencia, ii) mejorar los servicios públicos e iii) incrementar el crecimiento económico y el valor social.” (Banco Interamericano de

---

<sup>60</sup> Para estandarizar el proceso (Banco Mundial, 2016, pág. 32).

<sup>61</sup> Ver <https://www.ddialliance.org/>

Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, pág. 103). Al estar la información disponible para análisis, se pueden realizar estudios que contribuyan a mejorar el bienestar de la población, o inclusive que la misma población pueda contribuir, por ejemplo con información de la calidad de los servicios, y es en este sentido que esta nueva corriente puede tener un impacto sobre la efectividad de los mecanismos de monitoreo del seguimiento de la gestión pública.

El Banco Mundial también desarrolló

“una **herramienta para evaluar la calidad de los indicadores** de matrices de marco lógico producidas en una iniciativa de gestión para resultados. El objetivo de la herramienta, que consta de 27 preguntas, es capturar de manera rápida la calidad de los indicadores sobre la base de los siguientes aspectos: i) la calidad en la formulación del indicador (9 preguntas); ii) la calidad en la definición de las metas (8 preguntas) y iii) la calidad de las fuentes de información (10 preguntas)” (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, pág. 111).

Otra de las herramientas desarrolladas por el Banco Mundial para **auditar la calidad de los registros administrativos** es la herramienta HECRA<sup>62</sup>. “Los registros administrativos son la principal fuente de información para evaluar la gestión de los programas públicos. La fuente de información de los registros administrativos tiene la ventaja de contener datos ya existentes, que se generan por las entidades y dependencias que están a cargo de los programas y proyectos públicos, y que muchas veces no son aprovechados estadísticamente o que pocas veces son evaluados en su calidad” (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, pág. 113).

“La HECRA es un cuestionario de casi 100 preguntas a aplicar a los responsables de la consolidación de los datos del registro administrativo bajo análisis, así como a sus principales usuarios” (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, pág. 113). Con esta se miden cuatro dimensiones: a) la

---

<sup>62</sup> “Cuenta con: • Guía de aplicación. • Cuestionario de evaluación de la calidad de los registros administrativos a ser usados con fines estadísticos. • Instructivo de llenado del cuestionario. • Cuestionario de evaluación de la satisfacción de los usuarios primarios del registro administrativo. • Cuestionario de evaluación de la satisfacción del usuario final del producto estadístico basado en registros administrativos” (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, págs. 113-114).

*fuentes de datos administrativas*, con atributos asociados al entorno institucional como el marco legal, seguridad de la información, procedimientos de entrega y tratamiento de datos; b) *metadatos*, con atributos asociados a lo documentado en el archivo de microdatos del registro administrativo y de recursos externos, como cuestionarios, documentos técnicos, manuales, diccionario de variables; c) *datos*, con atributos vinculados a controles técnicos sobre los datos, cobertura de registro, métodos de unión de registros, omisiones, medición, procesamiento y precisión de datos, uso de códigos y clasificadores internacionales, actualidad de los datos, etc. D) *producto estadístico*, con atributos vinculados a la calidad asociada a los productos estadísticos (cifras, cuadros o archivos de microdatos) (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, pág. 113).

“Dos piezas esenciales en el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación a nivel estatal, sectorial o territorial son: por una parte, contar con la confiabilidad de los datos, en especial de los registros administrativos; por la otra, certificar que los indicadores de estos sistemas sean de calidad. No se trata de certificar la totalidad de los datos estadísticos ni el universo completo de indicadores. Esto es imposible... la estrategia consiste en concentrarse en los indicadores de los programas más relevantes para los planes nacionales, sectoriales o estatales de desarrollo, y dentro de estos auditar los registros administrativos que estén vinculados... No debe olvidarse que no hay forma de contar con un sistema de M&E efectivo cuando se cuenta con datos o indicadores de baja calidad” (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, pág. 114).

La inversión en las dimensiones de calidad pueden incrementar el uso de la información de desempeño, ya que la validez, precisión, oportunidad, análisis y presentación clara pueden incrementar la confianza y remediar la sobrecarga de información de los tomadores de decisiones, no obstante, por sí sola, la calidad no garantiza el uso de la información del desempeño, ya que esta siempre compite con otras fuentes de información (Van Dooren, Better Performance Management, 2011, pág. 424).

#### 2.1.2.4 Para qué del monitoreo en la gestión para resultados

Uno de los elementos más importantes a investigar es el para qué del monitoreo en la gestión para resultados. Diálogos y enfoques entre distintos autores permiten en este acápite, reflexionar sobre el propósito final de contar con un sistema de monitoreo de la gestión pública efectivo. Al final de esta sección se profundiza además en el concepto de rendición de cuentas, el cual es uno de los objetivos del monitoreo, así como en la discusión de los determinantes de las necesarias capacidades deliberativas de los actores para realizar dicho proceso.

En términos generales “los sistemas de monitoreo y evaluación desempeñan un **doble rol**: por una parte, contribuyen a fortalecer la gestión pública y, por otra, son vitales para la rendición de cuentas y la transparencia” (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, pág. 9).

En la función de fortalecimiento de la función pública, Ortegón, Pacheco, & Prieto (2005, pág. 51) amplían a que se utilizan para tomar mejores decisiones – como poder identificar problemas antes de que los daños sean importantes-, mejorar el desempeño y aprender de la experiencia. Asimismo, menciona que la difusión de los resultados a los beneficiarios, involucrados en el proyecto y autoridades, no sólo al gerente, permite que se acepte la responsabilidad compartida; y que el reconocimiento es otro factor de motivación ya que muestra el esfuerzo de los ejecutores al demostrar los logros de un proyecto. La Contraloría General ha identificado como un factor clave para la mejora de los servicios públicos que se “debe generar una cultura de datos e información detallada para el monitoreo continuo de la población adscrita, así como del desempeño organizacional para una adecuada toma de decisiones.” (Contraloría General de la República, 2018, pág. 29).

Según Greiling (2005, págs. 554-555), dentro de los propósitos de la medición del desempeño en el sector público están:

- La modernización del presupuesto público. Al pasar de un sistema de presupuesto público orientado a los insumos a uno orientado a los productos o impactos. Es decir, en vez de debatir sobre cuántos recursos financieros o humanos requieren las administraciones, se incluyen en la planificación y el presupuesto indicadores asociados a productos o impactos.

- Informes obligatorios o voluntarios. Para mejorar la rendición de cuentas pública y la transparencia, se provee información sobre el logro de los objetivos y la calidad de los servicios, entre otros, para atender el deseo de una administración profesional y eficiente así como de un gobierno democrático y responsable, e impulsar así que la mayor rendición de cuentas contribuya a una mayor participación ciudadana

- Gestión de contratos de servicio. Los indicadores de desempeño juegan un rol importante en los contratos de servicio entre los niveles administrativos, gerenciales y políticos, al proveer detalles sobre la cantidad y calidad de los servicios esperados, y permitir la supervisión de las agencias públicas. La separación del direccionamiento de la ejecución significa que el nivel político decide lo que se debe hacer mientras que el nivel gerencial decide cómo se hace.

- Comparación interadministrativa / benchmarking. La introducción de comparaciones interadministrativas obligatorias se considera a menudo como un instrumento para mejorar la eficiencia de los procesos por medio de la promoción de la competencia en áreas donde casi no hay, eventualmente permitiendo el aprendizaje de los mejores.

- Sistema de diagnóstico interno. La medición del rendimiento también se promueve fuertemente como un instrumento para la gestión administrativa, lo que le permite obtener una imagen más clara de la eficiencia de los distintos departamentos, y como una herramienta de control que muestra qué tan bien los diferentes departamentos cumplen sus acuerdos contractuales. Los indicadores de desempeño también pueden proporcionar una base para procesos de toma de decisiones internos más informados. El aumento de la autonomía de los distintos actores se acompaña de un aumento en el control y el monitoreo de la información, requerido por la alta dirección.

- Sistema de gestión estratégica. La medición del rendimiento también puede ser utilizada como una herramienta para implementar la estrategia.

Por su parte Behn (2003) citado por Van Dooren (2006, p. 161), identifica ocho **razones para medir el desempeño** para propósitos administrativos, las cuales son: evaluar (¿cómo se desempeña la organización?), controlar (¿cómo se asegura que los subordinados estén haciendo las cosas correctas, presupuestar (¿en qué programas se deberían asignar los recursos?), motivar (¿cómo se puede motivar a los funcionarios, gerentes, partes interesadas

y ciudadanos a hacer las cosas necesarias para mejorar el desempeño?), promocionar (¿cómo se puede convencer a los superiores políticos, legisladores, partes interesadas, prensa y ciudadanos de que la organización está haciendo un buen trabajo?), celebrar (¿cuáles éxitos tienen la importancia organizacional relativa para ser celebrados ritualmente?), aprender (¿qué está funcionando y qué no?), mejorar (¿qué se debe hacer de forma diferente para mejorar el desempeño?).

Dichas clasificaciones pueden ser subdivisiones de la clasificación utilizada por la Royal Statistical Society (2006, pp. 165-166), la cual identifica las funciones de:

**Aprendizaje** o investigación. La información del desempeño es recopilada para identificar qué funciona, ya que las personas se encuentran intrínsecamente motivadas para desempeñarse bien y eso las motiva a aprender cómo hacer el trabajo. Agrupa las razones de evaluación, aprendizaje y mejora anteriormente mencionadas.

**Gerencia.** Involucra identificar y sancionar las instituciones o funcionarios de alto o bajo desempeño. Lo anterior bajo la teoría de que la principal motivación de los empleados es monetaria y que están al servicio de sus propios intereses, por lo que se requiere controlar este comportamiento. Para eso se aplican herramientas como contratos internos de desempeño, compensación con base en el rendimiento, presupuestación con base en resultados, entre otros. Agrupa las funciones de control, presupuestación, y motivación de la escala anterior.

**Rendición de cuentas.** Bajo la proposición de que el sector público debe rendir cuentas a los ciudadanos/contribuyentes y políticos, por medio de la publicación de los resultados obtenidos en el primer caso, o contratos de desempeño de las agencias en el segundo. Agrupa las funciones de promocionar y celebrar de la escala anterior.

Según Van Dooren (2006, pp. 167-168), la función de aprendizaje es la que tiene menor **impacto en los grados de libertad de la organización**, ya que supone que en una organización que aprende todos están involucrados en la solución del problema y hay un compromiso compartido para cambiar el ambiente, así como comunicación abierta y extensa y tiempo para el aprendizaje. Lo anterior es la visión ideal. Por otra parte la función gerencial tiene más impacto en los grados de libertad de la organización que la función de aprendizaje, ya que en este caso se parte de una motivación extrínseca para contribuir a los objetivos

organizacionales –por ejemplo el pago por desempeño- que requiere control para alinear con estos, no intrínseca como en el caso de la función de aprendizaje. Finalmente, la función de rendición de cuentas es la que tiene mayor impacto en los grados de libertad de la organización, donde en el caso más extremo se torna en un asunto de vida o muerte, es decir, si no se obtienen los resultados, las sanciones son severas.

Según Hoffman (2016, pág. 132) la rendición de cuentas y el aprendizaje pueden situarse en lados opuestos de un continuo, donde la rendición de cuentas implica el uso duro de la información del desempeño, más orientado a controlar y explicar el pasado, mientras que el aprendizaje se orienta más al futuro y busca cómo se pueden mejorar las políticas y la administración. Según Van Dooren (2006, pág. 133), existe evidencia empírica para la premisa de que **usar la información del desempeño para la rendición de cuentas es incompatible con su utilización para propósitos de aprendizaje**, debido a que una vez que la información se reporta externamente y se esperan juicios o consecuencias, deja de haber espacio para el análisis interno y la interpretación por medio del diálogo o foros de aprendizaje, y termina siendo “ajustada” antes a las necesidades y expectativas del que la recibe, con el consecuente bajo valor. La OECD también señala que si los resultados se utilizan sólo para premiar los logros y penalizar el fracaso la honestidad de los reportes sufre, por lo que las buenas prácticas señalan la necesidad de enfatizar el uso de incentivos positivos para informar sinceramente sobre los programas que no logran los resultados previstos y para aprender de esas experiencias. (Organization for Economic Co-operation and Development, 2009, pág. 5)

Hoffman (2016, pág. 134) afirma que, si bien se pensaba que la relación entre la rendición de cuentas y los efectos disfuncionales era lineal, esta en realidad es curva, es decir, incluso un grado mínimo de rendición de cuentas es perjudicial para los efectos del aprendizaje. Lo anterior por cuanto los mecanismos de uso difieren significativamente, en el caso del aprendizaje, se requieren momentos de diálogo en los que se discuten, analizan e interpretan los resultados antes de llegar a conclusiones o juicios, es decir, se utiliza de una forma suave; mientras que en el caso de la rendición de cuentas el juicio se ata al resultado y este ya no puede ser utilizados para los efectos de aprendizaje, ya que usualmente ajustan de previo los datos para evitar las consecuencias negativas (Hoffmann, 2016, pág. 134).

De esta forma, en un ambiente de alta confianza, igualitario y cooperativo donde las personas comparten una visión y se ven como contribuyentes del panorama completo, es más factible que la información del desempeño sea utilizada para propósitos de aprendizaje que en los casos que hay baja confianza, y un ambiente jerárquico y legalista con enfoque en la rendición de cuentas (Van Dooren, Performance measurement in the flemish public sector: A supply and demand approach, 2006, pág. 136). Indica el autor que los propósitos de aprendizaje<sup>63</sup> y rendición de cuentas son difíciles, sino imposibles, de combinar. Esta posición contrasta con la propuesta de Moore (2013), según se verá posteriormente.

Por su parte Hoffman (2016, pág. 135), indica que para ser funcionales, los sistemas enfocados al aprendizaje y rendición de cuentas tienen diferentes requerimientos. En el caso del sistema enfocado en la rendición de cuentas, este se beneficia de un diseño e implementación desde arriba, mientras que en el caso del sistema enfocado en el aprendizaje, este se beneficia del involucramiento de todos los niveles de la organización y partes interesadas en el diseño del sistema, así como del diálogo y la interacción para hacer uso de la información del desempeño recopilada en una cultura que lo facilite sin señalamientos, donde la confianza y sentirse parte de un equipo con visión y valores compartidos juega un papel clave.

Hoffman (2016, pág. 135) también afirma que, la rendición de cuentas es necesaria en cualquier sistema democrático, por lo que la pregunta más bien debe enfocarse en cuál tipo de rendición de cuentas, ya que si a las organizaciones se les mide por sus esfuerzos de aprendizaje, esta sería una estrategia de doble bucle<sup>64</sup>. Esta posición se asocia más con la propuesta de Moore (Moore, 2013) y con la de otros autores que sugieren un cambio de dirección hacia el uso de la información del desempeño para propósitos de aprendizaje y responsabilizando a las organizaciones por sus esfuerzos de aprendizaje (Hoffmann, 2016, pág. 137).

Por otra parte, la **medición del desempeño en el tiempo**, según Van Dooren (2006, p. 228), también puede pasar de:

---

<sup>63</sup> En el caso de Australia, Hoque y Adams (2011, pág. 326) encontraron que las mediciones de productos y eficiencia y calidad eran más comunes, que las mediciones de aprendizaje de funcionarios, crecimiento e insumos.

<sup>64</sup> Nuevas formas de hacer la medición del desempeño (Van Dooren, Better Performance Management, 2011, pág. 430).

**Ad hoc a sistemática.** Actores periféricos medían el desempeño para influenciar a los tomadores de decisiones, y luego se realizaba la medición de una forma más regular.

**De genérica a especializada.** El aumento en la especialización de los sectores llevó a una oferta y demanda más especializada de información.

**De general a profesionalizada.** El aumento en la profesionalización de las mediciones por el lado de la oferta implica que se convierte en una profesión y por el lado de la demanda, también hay una forma más profesional de manejar la información.

**De anecdótica a institucionalizada.** La medición se estableció en los sistemas administrativos y de política, así como en la legislación.

Según Van Dooren (2006, pág. 230), las organizaciones pueden realizar mediciones del desempeño al **adoptar o implementar** la medición, donde la adopción se refiere a alcance que tiene dentro de la organización y la implementación a la intensidad o profundidad del uso, no siendo éstas fases secuenciales, sino variables que se correlacionan. Una organización puede tener alta implementación (profundidad) y baja adopción (alcance), para tener un sistema orientado hacia adentro, o viceversa para un sistema orientado hacia afuera. En caso de que ambos tengan valores bajos, la medición del desempeño no existe y si tiene valores altos, tiene un modelo completo.

Según Kaufmann, Sanginés & García Moreno (2015, pág. 239), “**el uso y la difusión de la información** que generan los sistemas de SyE constituyen su principal beneficio. Por lo tanto, para que se justifique el costo de su producción, es crucial aprovecharla concienzudamente”. Miden la difusión de la información de SyE bajo los parámetros de que a. la información de seguimiento esté a disposición de la ciudadanía, b. los informes de evaluación se entreguen al Poder Legislativo y que c. los informes de evaluación estén a disposición de la ciudadanía en internet. Miden el uso de la información de SyE bajo los parámetros de que a. existan criterios para corregir el incumplimiento de la ejecución detectada por el seguimiento, b. que el incumplimiento de metas detectado por las evaluaciones conlleve acciones correctivas y c. que los encargados de las políticas o programas evaluados respondan a las observaciones.

“Si bien la difusión de los productos de los sistemas de SyE en Internet permite que el público los conozca, no lo garantiza. De todas formas, es la principal forma de difusión, y varios

países aún tienen que dar este paso. La preparación de notas breves que resuman el contenido de los productos mencionados facilitará su uso y comprensión por parte de los ciudadanos” (Kaufmann, Sanginés, & García Moreno, 2015, pág. 246).

Finalmente, otros autores (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, pág. 96) apuntan a que existen tres conceptos distintos: **uso de los resultados, influencia de los resultados y consecuencia del uso**. Donde el uso es la forma en que los formuladores de políticas o administradores utilizan los resultados, la influencia es la forma en que influye en decisiones y acciones y consecuencia es la forma en que los resultados han afectado a los involucrados. “Algo puede tener mucho uso sin consecuencias, puede tener mucha influencia y, a lo mejor, no tiene un impacto en el terreno, de modo que consecuencia es diferente de influencia” (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, pág. 96).

Con respecto al uso para efectos de rendir cuentas, Schedler (2004, pág. 11) establece que:

“la noción de **rendición de cuentas** tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (**answerability**). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (**enforcement**).”

A los funcionarios públicos se les puede pedir que:

“informen sobre sus decisiones o les pueden pedir que expliquen sus decisiones. Pueden preguntar por hechos (la dimensión informativa de la rendición de cuentas) o por razones (la dimensión argumentativa de la rendición de cuentas). La rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder” (Schedler, 2004, pág. 14).

La manera de informar requiere de la presentación de la información ajustada a los diferentes tipos de público, por ejemplo que se generen “informes ejecutivos a Presidencia, Congreso y ciudadanía.” (Contraloría General de la República de Costa Rica, 2015, pág. 36)

“Por otra parte, la rendición de cuentas continúa el proyecto de la Ilustración europea de supeditar el poder no sólo al imperio de la ley sino también al imperio de la razón. El poder debe estar atado a restricciones legales, pero también debe estar domesticado por la lógica del razonamiento público. En este sentido, la rendición de cuentas es la antítesis del poder monolítico. Establece una relación de diálogo entre los actores que exigen y los que rinden cuentas. Los hace hablar a ambos, involucrándolos en un debate público” (Schedler, 2004, pág. 14). “En el corazón de la rendición de cuentas está el diálogo crítico. No se trata de un juego de un solo tiro sino de un juego iterativo, un ir y venir de preguntas y respuestas, de argumentos y contra-argumentos” (Schedler, 2004, pág. 15).

Para implementar ese diálogo crítico, se requieren capacidades deliberativas. La **capacidad deliberativa** es la medida en que un sistema político posee estructuras para albergar una deliberación que sea auténtica, inclusiva y consecuente, donde la diversidad de puntos de vista y la apertura a los cambios de preferencias son aspectos importantes, y además los participantes deben ser 'comunicativamente competentes', lo que significa que pueden entender y evaluar críticamente los argumentos de los demás y hacer argumentos sólidos por sí mismos (Pedrini, 2014, pág. 265). De esta forma la capacidad deliberativa se estructura por factores individuales, cognitivos, institucionales y contextuales (Pedrini, 2014, pág. 265).

Dentro de los determinantes de la capacidad deliberativa pueden estar: las estructuras e instituciones estatales, cultura política, lenguaje compartido, alfabetización y educación, así como el diseño de sistemas de votación, las capacidades cognitivas de los individuos (deben ser lógicos, razonables y racionales) (Pedrini, 2014, pág. 265).

Según Pedrini (2014, pág. 268), existen una serie de factores que pueden influenciar las capacidades deliberativas de las personas, como el género, la edad, la educación, el lenguaje y la afiliación partidaria. En el caso del género, cita investigaciones que indican que las mujeres están más inclinadas a los procesos deliberativos que los hombres, no obstante el foco racional y desapasionado les genera desventaja. En el caso del efecto de la edad sobre los procesos deliberativos, se espera que se correlacione con los procesos de aprendizaje, es decir, se espera que la educación incremente las habilidades de razonamiento y las competencias cognitivas y empáticas de los deliberadores. Finalmente cita el lenguaje como

elemento relacionado con la identidad y modo de argumentar y la afiliación partidaria, donde los partidos de centro alcanzan mayor calidad deliberativa que los partidos extremos.

Según Pedrini (2014, pág. 265), la capacidad deliberativa se compone de dos elementos: la capacidad para deliberar en sí misma (insumo o input deliberativo), y la capacidad para deliberar con efecto (producto o output deliberativo). La capacidad comprende el potencial para participar en una deliberación de alta calidad, que está estructurada por los atributos de las personas y los atributos de las instituciones, lo cual impacta en la calidad de la deliberación.

Finalmente, se argumenta que los representantes de los ciudadanos democráticamente electos y sujetos a la rendición de cuentas son mejores en la deliberación ya que tienen más información y más tiempo para el razonamiento colectivo, y actúan en representación de los ciudadanos y no en beneficio propio: se supone que la deliberación entre las élites políticas en la democracia representativa es más informada, más efectiva y más relevante que la deliberación entre los ciudadanos regulares (Pedrini, 2014, págs. 265-266).

### **2.1.2.5 Lecciones aprendidas**

Diversos académicos y organismos internacionales se han dado a la tarea de recopilar y reflexionar sobre diversas lecciones aprendidas o elementos que pueden hacer a un sistema de seguimiento exitoso. En la presente sección, se discute sobre dichos aprendizajes, los cuales contienen elementos básicos que enriquecen el análisis.

Según Mackay (2007, págs. 23-24), **un sistema de seguimiento y evaluación se puede calificar como exitoso**, a partir de tres dimensiones: 1. La información del sistema es utilizada para apoyar al gobierno en la formulación de políticas, para el desarrollo de programas, la gestión de programas y la rendición de cuentas; 2. La información del sistema es de buena calidad y 3. El sistema en sí es sostenible, es decir, sobrevive a los cambios de gobierno. La sostenibilidad o permanencia en el tiempo es importante ya que toma tiempo crear y fortalecer los sistemas de información, entrenar o reclutar a personal calificado, así como entrenarlos para hacer uso diario de la información del monitoreo y la evaluación, pero también es muy fácil desmantelar o abolir el sistema cuando un nuevo gobierno no considera importante la información del monitoreo (López Acevedo, Krause, & Mackay, 2012, pág. 7).

En términos generales, si la información del desempeño es de buena calidad y es utilizada intensivamente en uno o más fases del ciclo de la política, el sistema de monitoreo y evaluación está siendo bien utilizado (López Acevedo, Krause, & Mackay, 2012, pág. 5). Ospina (2001) también establece que la viabilidad del sistema para promover una cultura orientada a resultados y para ayudar a fortalecer las instituciones públicas depende en gran parte del uso que se le dé a la información generada. Estos principios coinciden también con los señalados por agencias internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, págs. 9-10), relativos a “primero, generar evidencia creíble, sólida y de calidad; segundo, tener sostenibilidad en el tiempo; y, por último, lograr que los organismos que diseñen y ejecuten políticas públicas hagan uso de esa información para optimizar los programas.”

Para que esto ocurra (López Acevedo, Krause, & Mackay, 2012), tanto la oferta como la demanda de la información del sistema de monitoreo y evaluación, debe ser suficiente. Por el lado de la **oferta**, se tienen atributos como la calidad y confiabilidad de los datos, el número y cobertura de los indicadores, así como la oportunidad de la información. Por el lado de la **demanda** se tienen variables como los usuarios potenciales (ministros, funcionarios públicos, analistas de política, jefes de programas, congreso, sociedad civil) y la extensión del uso de esta información en el ciclo de la política. Un enfoque basado solamente en la oferta, no garantiza que la información sea utilizada, por más buena que sea. Un enfoque demanda puede incluir una serie de incentivos como “premios” por utilizar el M&E, “castigos” para ministros que no cumplan con el uso del M&E, y “sermones” que serían manifestaciones de apoyo al sistema, desde el alto nivel (López Acevedo, Krause, & Mackay, 2012, págs. 5-6). La demanda sostenida impulsa la institucionalización y un SyE sistemático puede sustentar dicha demanda: estos dos elementos se refuerzan mutuamente y son mutuamente dependientes (López Acevedo, Krause, & Mackay, 2012, pág. 12).

Ospina (2001, pág. 13) también indica que el uso de la información sigue siendo el punto débil de esta tecnología gerencial, dado que el problema no es solamente de tipo técnico, sino humano y político: “se necesitan mecanismos organizacionales e incentivos institucionales que comprometan personalmente a los empleados y gerentes en agendas que vayan más allá de las fronteras de cada organización. En parte el desafío está en generar una dinámica que motive a los líderes de una organización pública a demandar y usar información de una

manera explícita y sistemática para tomar decisiones que son parte de una agenda no solo gerencial sino política.”

Otra característica común de los sistemas exitosos de M&E desde el punto de vista institucional, es contar con **una agencia o institución que dirija todo el sistema**, encargada de diseñar, desarrollar y administrar el sistema (López Acevedo, Krause, & Mackay, 2012, pág. 8). Usualmente existe mayor control en países con gobiernos unificados donde el seguimiento y evaluación se vinculan con el presupuesto, no obstante el involucramiento de las agencias en la implementación del sistema facilita el proceso, de tal forma que no se vea como una imposición externa (López Acevedo, Krause, & Mackay, 2012, págs. 8-9).

También es importante el **vínculo con el presupuesto** por resultados, el cual se refiere a la utilización de la información de seguimiento y hallazgos de la evaluación. De esto existen tres enfoques: presupuesto basado en resultados directos (existe una relación directa, generalmente basada en una fórmula, para la asignación de presupuesto basado en el desempeño), presupuesto basado en resultados indirectos (la información del seguimiento constituye un insumo en la decisión de asignación presupuestaria, que es la más común) y presupuesto por presentación de resultados (la información de seguimiento se envía al congreso y puede no tener influencia en la toma de decisiones de presupuesto) (Mackay, 2007, pág. 10).

Conceptualmente también es importante el concepto de **integración vertical y horizontal** del sistema de Seguimiento y Evaluación con otros sistemas. La integración horizontal se refiere a la integración transversal con otros componentes del ciclo de gestión pública: sistema de planificación, sistema de presupuesto, sistema de gestión financiera; mientras que la integración vertical se refiere a que “toma en cuenta apropiadamente los distintos niveles en los que se desarrolla la gestión gubernamental y que pueden clasificarse en: 1) las políticas públicas, 2) las organizaciones, los programas y los proyectos y, 3) el desempeño del personal.” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2010).

También señalan como importante “que las normas de los sistemas de SyE complementen a las normas de **planificación y presupuesto**, para facilitar la articulación de los distintos

componentes del ciclo de gestión pública” (Kaufmann, Sanginés, & García Moreno, 2015, pág. 244).

En general, todo sistema de seguimiento debe contar con **reglas claras, roles, responsables** y competencias de cada uno de los actores del sistema. (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, pág. 38).

Como se ha discutido (Mackay, 2007, pág. 9), no se debe considerar que el seguimiento y Evaluación (SyE) tiene un valor intrínseco, sino que **su valor radica en el uso de la información para ayudar a mejorar el desempeño del gobierno**, más allá de llevar a cabo el seguimiento y evaluación, o contar con la información que genera. Kaufmann et. al. (2015, pág. xxxii) señalan una serie de recomendaciones, que a nivel de América Latina y el Caribe, aún debe trabajar para fortalecer el logro de los resultados como son: alinear las leyes a los conceptos de gestión orientada a resultados, promover la integración plan-presupuesto, incorporar la información del desempeño en el proceso presupuestario, reforzar la concordancia entre la planificación estratégica nacional, sectorial y de inversiones, fortalecer la gestión del riesgo fiscal, promover la evaluación externa de resultados, reforzar las estrategias de mejoramiento continuo, desarrollar sistemas de seguimiento basados en indicadores de desempeño, construir capacidades institucionales, y establecer procedimientos para usar la información sobre el desempeño que producen los sistemas de monitoreo y evaluación.

Particularmente, el Sistema de Evaluación del Programa (SEP) para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV), mide el monitoreo y evaluación por medio de tres componentes. El primer componente registra el monitoreo de la gestión gubernamental; el segundo considera a los sistemas de información estadística y el último comprende la evaluación de la gestión gubernamental. A su vez, cada uno de estos componentes está subdividido en indicadores. Así, en el primer componente, el **grado de desarrollo del monitoreo de gestión gubernamental** se mide a partir de los siguientes indicadores: i) instituciones de monitoreo (la entidad encargada de monitorear los objetivos y metas del gobierno, así como si tiene normas técnicas y metodológicas establecidas formalmente), ii) alcance del monitoreo de los programas y proyectos (porcentaje total del gasto excluido el servicio de la deuda), y iii) uso

y difusión de la información de monitoreo (si existen criterios para corregir el incumplimiento de la ejecución detectada por el monitoreo y si la información de monitoreo está disponible a la ciudadanía). Por su parte, el indicador del **sistema de información estadística** mide: si existen sistemas de información estadística sobre la situación social del país, si es confiable, si sirve para monitorear el cumplimiento de objetivos y metas, si existen sistemas de información estadística sobre la situación económica del país, si es confiable y si sirve para monitorear el cumplimiento de objetivos y metas. Para la **evaluación de la gestión gubernamental**, los indicadores son los siguientes: i) el marco legal e institucional de la evaluación de la gestión gubernamental (mide si existe una ley que dispone la evaluación de las políticas y programas gubernamentales, si la ley establece el organismo responsable, sus objetivos y funciones, si existe una institución que evalúa las políticas públicas y/o estrategias sectoriales, si existe una institución que evalúa programas y proyectos, si existe un documento oficial que establece la metodología y aspectos técnicos para la evaluación, el porcentaje de las evaluaciones que son externas, si existen recursos estables dedicados a la evaluación de las políticas y programas de gobierno y si la entidad encargada cuenta con personas y procedimientos dedicados a la capacitación de ejecutores), ii) el alcance y la articulación del sistema de evaluación (mide el porcentaje que representa lo evaluado el año pasado del gasto total, la articulación y coordinación entre instituciones evaluadoras, el porcentaje de programas que cumple satisfactoriamente con sus objetivos), iii) las acciones derivadas del incumplimiento de metas (mide si el cumplimiento de metas detectado por las evaluaciones conlleva acciones correctivas, y si los encargados de las políticas y programas evaluados deben responder a las observaciones) y iv) la difusión de los resultados de las evaluaciones (mide si los informes de evaluación se entregan al Poder Legislativo y si los informes de evaluación están a disposición de la ciudadanía en internet) (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, p. 53).

Para implementar un sistema de M&E de forma exitosa se requieren cuatro precondiciones: a) líderes fuertes de alto nivel dispuestos a invertir tiempo y recursos, b) funcionarios con capacidad suficiente para recopilar y analizar la información, c) funcionarios dispuestos a utilizar la información del M&E para tomar decisiones de asignación de recursos y no sólo recopilar datos, d) flexibilidad para que los gerentes de la agencia realicen cambios donde

los datos indican que los cambios son necesarios (López Acevedo, Krause, & Mackay, 2012, pág. 64).

Para CEPAL (Ortegón, Pacheco, & Prieto, 2005, págs. 58-60), para **planificar un plan de M&E**, se deben considerar seis puntos:

- Políticas y reglas de procedimiento para detallar cómo se hará el proyecto, en términos generales la priorización, la participación de involucrados, y en términos específicos las técnicas, quién actúa, etc.,
- Estructura, en cuanto a quién se asignan las funciones, su ubicación en la estructura organizacional, considerando factores como: la confianza administrativa ante las autoridades, objetividad, conocimiento del proyecto, potencial para la utilización de resultados, autonomía,
- Recursos humanos capacitados y de la confianza del Gerente del Proyecto,
- Determinación de incentivos, identificando los intereses de los involucrados y creando incentivos para su apoyo al M&E o reduciendo su resistencia,
- Difusión de los resultados para el mejoramiento de los proyectos por medio de lecciones aprendidas o mejores prácticas,
- Presupuesto, ya que los recursos financieros son requeridos para financiar el personal y las instalaciones, por lo que se debe tener claro que los beneficios de la información deben superar los costos de conseguir información.

Según CEPAL (Ortegón, Pacheco, & Prieto, 2005, pág. 60), **un buen plan de M&E** se caracteriza por ser:

- Sistemático, es decir, planeado e integrado a todo el ciclo del proyecto,
- Participativo, donde los involucrados importantes forman parte del diseño y de la ejecución de M&E desde el comienzo, para promover acuerdos en la definición de los parámetros de resultados y desempeño, fomentar la corresponsabilidad y la confianza, y crear compromiso entre los involucrados,
- Centrado en el desempeño, de tal forma que se examine si los resultados están de acuerdo con el Propósito del proyecto,

- Dirigido al aprendizaje, para convertir las experiencias en lecciones,
- Guía para la toma de decisiones informadas de continuar o cambiar actividades.

Para **diagnosticar un sistema de M&E**, el Banco Mundial (López Acevedo, Krause, & Mackay, 2012, pág. 49) sugiere considerar los siguientes tópicos:

- El ambiente nacional para el M&E, en términos del marco institucional, y de cómo se hacen las políticas.
- Los sistemas de M&E en términos de su *desarrollo histórico*, quiénes han estado a favor o en contra, qué tipo de implementación se adoptó; su *objetivo*, anunciado, implícito o revelado, para apoyar el presupuesto, las políticas o la rendición de cuentas; los *procedimientos, herramientas y productos*, qué tipos de indicadores y cuántos, criterios de selección, uso de la información (diseminación, premio, sanción o corrección), calidad y su control, así como herramientas para recopilar, administrar y analizar si la información es apropiada; la *relación con otros sistemas*, cómo se interconectan, si se conectan con sistemas de presupuesto información, manejo de la calidad de la información; *arquitectura institucional*, en términos de cómo encajan los componentes del sistema, cómo se logra la cooperación en el sistema en términos del intercambio de información y la disposición a actuar con base en los resultados, qué tan centralizado está el sistema; las *características organizacionales de las agencias públicas* que forman parte del sistema, sus tareas, recursos (presupuesto, incentivos, expertise, entrenamiento, etc.), fuentes de autoridad (marco legal, rol de las partes interesadas), los obstáculos que enfrenta (problemas de información, coordinación); *resultados*, en términos de cuál es la calidad, credibilidad, accesibilidad de los productos del M&E, así como su impacto.
- Conclusiones y recomendaciones, en términos de qué está funcionando y qué no, y por qué, qué reformas se están planteando y cómo se pueden mejorar las cosas.

Kaufmann, Sanginés & García Moreno (2015, pág. 229) indican que:

“para que un sistema de seguimiento pueda realizar sus funciones de manera adecuada, debe contar con los siguientes elementos básicos: i) un marco legal que defina las entidades involucradas y sus funciones, ii) un ente coordinador o rector del sistema, iii) instituciones que generen información sobre su desempeño, iv) metodologías y sistemas

comunes para medir el desempeño, v) procedimientos para mejorar el desempeño con base en el uso y análisis de la información recabada, y vi) difusión pública de la información producida por el sistema.”

Para analizar los sistemas de S&E, Cunill Grau & Ospina Bozzi (2008) analizan las siguientes **dimensiones**: panorámica global del sistema (estructura, antecedentes), orientación funcional del sistema y la naturaleza de sus herramientas, coherencia institucional (capacidad de coordinación, integración vertical, horizontal, intersectorial, interinstitucional), uso de la información (credibilidad, acceso, consumo, impacto) y la institucionalización de los sistemas (Cunill Grau & Ospina Bozzi, 2008).

Particularmente señalan que (Cunill Grau & Ospina Bozzi, 2008), la **credibilidad de la información** que generen los sistemas es un factor clave para el funcionamiento del sistema de monitoreo y evaluación, así como la actitud del gobierno de turno frente a los procesos de Seguimiento y Evaluación, el desarrollo de mecanismos expresos de comunicación y difusión de los resultados del Seguimiento y Evaluación hacia la sociedad y el desaprovechamiento de los mecanismos de participación y control ciudadano. Para que el sistema sea sostenible, se consideran como factores críticos las capacidades técnicas del personal, el liderazgo político, la existencia de normativa, la institucionalidad del país, la sincronización entre planificación, presupuesto y evaluación y la propia maduración del Sistema. (Cunill Grau & Ospina Bozzi, 2008)

Para **mejorar la implementación de la medición del desempeño** (*single-loop learning* o aprendizaje de un bucle) y atender las paradojas señaladas al inicio de este capítulo, Van Dooren (2011, págs. 424-426) propone cuatro estrategias:

- *Mejorar la calidad de la información del desempeño*: en dimensiones como la validez, precisión, oportunidad, análisis y presentación, no obstante, su buena calidad no necesariamente implica su uso;
- *Liderazgo*: por parte de políticos y gerentes es fundamental para el éxito de la medición del desempeño;
- *Empoderamiento*: aquellos asociados al sistema de medición deben estar convencidos, aceptarlo e internalizarlo, ya que llenar formularios para otros sin aparente uso, no harán el sistema sostenible en el tiempo. Además los costos del sistema son tangibles y aparentes a

partir de su implementación, mientras que los beneficios son intangibles y surgen en el largo plazo. Las estrategias de empoderamiento son frágiles porque toma más tiempo construir su aceptación que perderla;

- *Variaciones de integración*: sin tener que cambiar el diseño, la integración, coordinación, formalización, consistencia, coherencia, construcción de rutina y alineamiento se recomiendan.

Como **nuevas formas de realizar la medición del desempeño** (double-loop learning o aprendizaje de doble bucle), Van Dooren (2011, pág. 427) propone trabajar porque este sea un sistema a prueba de ambigüedades, dado que las gerencia y la política pública se realizan en un entorno de complejidad, interdependencia y cambio inesperado, donde las relaciones causa-efecto no son lineales, los valores, la política y el conflicto tienen un papel en la gestión del desempeño y el conocimiento es situacional y lleno de significados simbólicos. Para hacer el sistema a prueba de ambigüedades, Van Dooren (2011, págs. 427-430) propone hacerlo ágil, descentralizado y político. La agilidad es necesaria en un ambiente complejo y cambiante, donde los gerentes deberían ser llamados a cuentas por la forma en que facilitan el aprendizaje a partir de los indicadores en vez de por los resultados mismos de estos indicadores. La descentralización de la gestión del desempeño en las manos de los supervisores y mandos medios quienes mejor comprenden los requerimientos situacionales, es de mayor utilidad en contextos donde las demandas de información surgen de forma inesperada, aunado a un desarrollo de sistemas que permitan responder a esas necesidades. Énfasis en la naturaleza política de la gestión del desempeño en el sentido de la mejora del debate sobre las causas, consecuencias y prioridades del desempeño, coadyuvaría a mayores niveles argumentativos y aumentaría la calidad del diálogo para mejorar la toma de decisiones.

Parte también esencial para el funcionamiento de los mecanismos de monitoreo es la **participación de la parte política** y la relación entre esta, la parte administrativa y la comunidad (Gianakis, 2002, pág. 61). Perrow (1986) citado por (Gianakis, 2002, pág. 61), señala que cuando una política o programa fracasa se debe analizar quién se beneficia del fracaso y las razones por las que fracasa. Según Van Dooren, (2011, pág. 425), una encuesta realizada por la OECD encontró que un liderazgo fuerte de los políticos y las gerencias es un

elemento central en el éxito de la medición del desempeño, ya que alguien, preferiblemente de peso, debe apoyar los esfuerzos y desarrollar la estrategia de medición, así como también motivar a los profesionales y llamarlos a cuentas de forma justa. “Mejorar el sistema de formalización de las políticas públicas y de elaboración de las iniciativas legales o administrativas supone potenciar la coordinación intersectorial e interministerial en el Ejecutivo” (Lahera, 2005). “El involucramiento de los funcionarios públicos, del congreso y de las partes interesadas en el desarrollo de indicadores es también importante” (Kravchuk & Schack, 1996, págs. 349-350).

También hay que tener en consideración que los **intereses políticos** juegan un rol importante en el diseño, implementación y uso del sistema de monitoreo, y consecuentemente con cualquier cambio de gobierno, partido, liderazgo o jefatura política, los resultados pueden también ser diferentes (Hoffmann, 2016, pág. 136).

Según Hoffman (2016, págs. 137-138), la **cultura organizacional** siempre juega un rol decisivo, sino el mayor, en los cambios al sistema de monitoreo, por lo que casi que el cambio organizacional es una precondition del uso efectivo de la información del desempeño. Por lo tanto, la voluntad política y el liderazgo administrativo desempeñarán un papel importante para continuar avanzando hacia los sistemas de aprendizaje.

Hoffman (2016, pág. 141) señala también que la inversión en una cultura organizacional de cooperación, confianza, ciclos de realimentación de prueba y error, no es un lujo, sino que lograría que las personas tengan una visión compartida sobre los objetivos y propósitos de la organización, no habría temor de experimentar con nuevas ideas y enfoques, sería apreciados por ese comportamiento, y la medición del desempeño alcanzaría un nuevo nivel. También indica que el enfoque debería apoyar a los actores individuales hacia la auto-reflexión e interacción con otros, incluyendo a la organización como actor cooperativo, por medio de la codificación de valores internos y entre los miembros.

Kravchuk & Schack (1996, págs. 350, 357) señalan como problemas asociados al desarrollo de medidas de desempeño, los cuales son a su vez **principios para un diseño efectivo de los sistemas de medición** los siguientes: 1. *La formulación de la misión, estrategia y objetivos claros y coherentes*: estos deben ser revisados y redefinidos periódicamente conforme el programa evoluciona; 2. *Desarrollo de una estrategia explícita de medición*: que incluya las

categorías de las mediciones (insumo, producto, efecto, etc.), las medidas específicas en cada categoría, la definiciones de los datos, la recolección de los datos, su almacenamiento, acceso, formatos de reporte y especificaciones del ambiente tecnológico, que resulte coherente, costo eficiente y provea información a todos los usuarios relevantes, reflejando el carácter intergubernamental de los programas; 3. *Involucrar usuarios y clientes clave en la fase de diseño y desarrollo*<sup>65</sup>: para informarlos, evitar malentendidos futuros y generar credibilidad; 4. *Racionalizar la estructura programática como preludio a la medición*: la medición con sentido requiere una estructura programática racional donde las inconsistencias estructurales estén resueltas. El desarrollo del sistema de medición puede verse como un proceso más grande de mejora y reestructuración de programas y agencias; 5. *Desarrollo de múltiples medidas para múltiples usuarios de ser necesario*: todos los usuarios importantes deberían tener poder especificar sus necesidades de información; 6. *Consideración de los clientes de los programas a lo largo de todo el proceso*: considerando sus deseos en la formulación de metas, objetivos y desarrollo de mediciones; 7. *Brindar a cada usuario el nivel de detalle suficiente para tener un panorama claro del desempeño*: sin generar cargas excesivas o información sin el detalle adecuado; 8. *Revisar periódicamente el sistema de medición*: para lo cual se requiere algún grado de flexibilidad en el diseño para poder adaptarse rápidamente al cambio; 9. *Tomar en consideración complejidades verticales, horizontales y laterales*: dada la complejidad de los programas, se debe distinguir las consecuencias de las acciones e interacciones con otras actividades medidas; 10. *Evitar la información excesivamente agregada*: pocos sistemas pueden ser lo suficientemente autocontenidos, coherentes e internamente consistentes para resumir los resultados generales.

Ortegón, Pacheco & Prieto (2005, pág. 42) señalan como **limitaciones o dificultades de un efectivo monitoreo y evaluación** las siguientes: a. Diseño inadecuado, por ejemplo sin objetivos claros o indicadores para los cuales no existe una línea de base, b. Recursos limitados, como no tener personal entrenado o adecuado, c. Cultura de statu quo, es decir, resistencia al cambio, no aceptar resultados que impliquen que es necesario hacer cambios, d. Sesgo, por ejemplo, personas que quieren ver ciertos resultados tanto, que ejercen

---

<sup>65</sup> Se debe fomentar la cultura participativa para la construcción y uso de indicadores, para generar apropiación de los mismos, en especial en los indicadores de propósito, donde se debe visualizar una conexión clara entre las actividades cotidianas y el propósito o fin para que no sean considerados como algo ajeno o impuesto (Banco Mundial, 2016, pág. 32).

influencia sobre la recolección o interpretación de la información, e. Problemas de información, relativos a la falta de información o la calidad de la información, donde la desagregación puede ser costosa.

Por otra parte, entre las situaciones a mejorar, se encuentran la armonización de los datos y su calidad, ya que muchas veces se han encontrado gran cantidad de indicadores que no son de buena calidad y por ende no son utilizados. En todo caso, en cada país, hay una serie de factores formales e informales que influyen el grado de institucionalización del sistema. (López Acevedo, Krause, & Mackay, 2012, págs. 11-12). Uno de los aspectos que López Acevedo et. al. señalan que se debe mejorar es el tema de la medición de la utilización de la información producida por los sistemas de monitoreo y evaluación.

Otra debilidad común de los sistemas de monitoreo es el **excesivo número de indicadores de desempeño**, ya que es mejor tener un número más pequeño de indicadores confiables y altamente utilizados, que muchos indicadores de dudosa calidad y por lo tanto, subutilizados: -menos es más- (López Acevedo, Krause, & Mackay, 2012, pág. 11).

Van Dooren señala que (2006, pág. 231) los **problemas que enfrentan las mediciones** reportadas son: a. la disponibilidad de los datos, b. la falta de oportunidad, c. problemas de coordinación y d. problemas de consolidación. Indica que también se pueden presentar diferencias en los sectores de política, en términos de la cantidad de indicadores o tipo de indicadores debido a características estructurales como el grado de descentralización o fragmentación del sector o factores culturales.

Según Hoffman (2016, pág. 131) los **efectos negativos de los sistemas de monitoreo** ocurren cuando la información del desempeño se utiliza de la forma dura, es decir, cuando las consecuencias se atan al resultado sin suficiente espacio para la interpretación o análisis, lo cual genera la manipulación de los productos o de la medición. En este último caso se contaminan los indicadores, se inflan, se representan mal o se malinterpreta, sin un efecto directo en los servicios prestados.

El tema de los **incentivos** también impacta fuertemente en la información del rendimiento. Según Hoffman (2016, pág. 132) entre mayor sean los incentivos para un buen rendimiento (por ejemplo, recibir bonos, mayores presupuestos, o evitar ser culpado o recibir un reporte

negativo), más probable es que se den las trampas. Indica que las sanciones o juicios reales o percibidos, también tienen un efecto.

Se observa también que varios PNPM (plan nacional de mediano plazo) carecen de una visión estratégica, pues no priorizan los objetivos y, al contrario, proponen numerosos propósitos sin jerarquizarlos. Así formulados, los objetivos no derivan en guías efectivas para orientar el rumbo de un país y se convierten en una lista de buenos deseos (García López & García Moreno, 2010, pág. 30).

**En términos de uso**, la falta de uso de evidencia relevante se debe a la falta de cultura y a la falta de presión de la sociedad civil, porque la sociedad civil debería exigir –como votante– la evidencia del funcionamiento de los programas; sin embargo, eso no ocurre, pues no existe una cultura al respecto. Sin embargo, si los votantes exigieran evidencia, los políticos se verían en la necesidad de usar esa evidencia. (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2016, pág. 95)

Hoffman (2016) apunta hacia un modelo donde los mecanismos de monitoreo se orientan hacia una **rendición de cuentas enfocada en el aprendizaje organizacional**. De esta forma, apunta (2016, pág. 139) que se genera una situación ganar-ganar, donde los que rinden cuentas ven cómo se desempeñan se sienten motivados a discutir críticamente sus aciertos y fracasos sin ser culpados, lo cual contribuiría a un ambiente colaborativo y a fortalecer las relaciones de confianza entre empleados, los cuales sentirían empoderamiento de sus tareas y políticas, sintiéndose parte de un todo más grande y tendrían una visión más clara del propósito de la organización y su contribución a ello. Por su parte, indica, los que reciben cuentas recibirían información más confiable y significativa, tendrían empleados más comprometidos y motivados, lo cual resultaría en un mejor rendimiento (Hoffmann, 2016, pág. 139).

El aprendizaje organizacional no necesariamente siempre puede conducir a la mejora, pero Lancer Julnes (2008, p. 73) citada por Hoffman (2016, pág. 139), indica que igual puede contribuir al entendimiento del programa que puede llevar a un diálogo más informado y ser de esta forma también, una útil contribución de la medición del desempeño.

Finalmente, la OECD (Management for Development Results, 2009, pág. 5) señala que la mayoría de los países no proporcionan los recursos adecuados para el seguimiento y la

evaluación y carecen de procedimientos sistemáticos para introducir datos sobre el desempeño en los debates y decisiones presupuestarias. Existen pocos incentivos para que burócratas, ministros o legisladores fomenten el aprendizaje o basen sus decisiones en datos de desempeño. La presentación de informes sobre los indicadores de desempeño a menudo carece del rigor, la puntualidad y la credibilidad necesarios, y las agencias de auditoría, los parlamentos y la sociedad civil a menudo carecen de la capacidad para analizar la información sobre el desempeño del gobierno.

### **2.1.3 Retos para llevar adelante el monitoreo**

El análisis del sistema de monitoreo de la gestión pública de forma integral para brindar resultados que generen valor público enfrentan una serie de retos al constituirse en sí mismo en un modelo complejo y operar en un contexto complejo. Por lo tanto, en esta sección se discute sobre eso y conceptos importantes de dominar.

Desde el punto de vista de Moore (2013), existen múltiples demandas de la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos, que no necesariamente se encuentran alineadas entre sí. Señala que tampoco la solución a la hora de proveer los servicios públicos es única, por cuánto se requiere armonizar la visión política, filosófica, técnica y administrativa, donde no siempre hay un claro liderazgo. Esto es reflejo de los problemas de acción colectiva descritos por Crozier y Friedberg (1980), que se desarrollan en un contexto de alta incertidumbre por tener los actores un margen de libertad y poder, lo cual genera situaciones de riesgo moral y selección adversa que se materializan en una situación de agente-principal. Adicionalmente los problemas de política pública son y operan en sistemas complejos, generando en muchas ocasiones problemas perversos que no tienen solución.

La creación de valor público es una difícil tarea. Según Moore (2013, pp. 86-89), desde el punto de vista gerencial, las **demandas externas de rendición de cuentas al sector público** provienen de cuatro grandes sistemas: del sistema de fiscalización (construido para asegurar el buen uso de los fondos públicos, enfocado usualmente en el uso del dinero y en el cumplimiento de la normativa), la rendición de cuentas a los funcionarios electos del poder legislativo y ejecutivo (como representantes electos de los ciudadanos), las demandas plurales de rendición de cuentas (no coordinadas de cualquiera con algún interés en el desempeño de la organización y con capacidad de hacerse escuchar por lo que se convierten

en las que demandan mayor atención), y los sistemas de reclamos y recursos legales (por medio de instituciones especializadas como las contralorías de servicios o las ombudsmen). En la vida real, estas demandas no convergen hacia la definición de un sistema estable de cuál es el valor público que debe ser creado (Moore, 2013, pág. 89).

De ahí la **dificultad de la gestión pública**, ya que se deben crear condiciones adicionales para el funcionamiento, como: a. desarrollo de trabajo **filosófico** asociado con la identificación y justificación del valor público que brinda la agencia, b. trabajo **político** asociado a la construcción de un acuerdo amplio y estable sobre las dimensiones importantes del valor que aquellos que pueden llamar a la organización a cuentas pueden utilizar para evaluar su desempeño, c. trabajo **técnico** asociado con el desarrollo de medidas empíricas para capturar fehacientemente el grado en que los nombrados valores de la agencia se están alcanzando, d. trabajo **gerencial** asociado con la vinculación del sistema de medición del desempeño a un sistema administrativo del desempeño que pueda llevar los esfuerzos a mejorar el desempeño. (Moore, 2013, pág. 90). Usualmente no es muy claro de quién es la responsabilidad de articular los anteriores enfoques para la construcción de la definición de valor público que se desea alcanzar, ya que hay diferentes tipos de funcionarios con diferentes niveles de legitimidad con relaciones posiblemente difíciles entre ellos (Moore, 2013, pág. 93).

Según Moore, (2013, pág. 94) debido a que el trabajo de desarrollar ese sistema es simultáneamente político, filosófico, técnico y administrativo, complica su desarrollo por parte de los actores involucrados terminando en un sistema parcialmente desarrollado y parcialmente efectivo<sup>66</sup>.

La creación de valor público es compleja además por el entorno en que opera. Según Crozier y Friedberg (1980), las **organizaciones** son constructos creados por el hombre para resolver **problemas de acción colectiva**, y de esta forma, cooperar en la producción de un bien colectivo por parte de actores sociales relativamente autónomos que persiguen intereses diversos o tienen conflictos de interés. Esto se realiza por medio de **juegos estructurados** en

---

<sup>66</sup> Podría suceder que se cree un equipo de gerentes y colaboradores para su desarrollo, pero existen incentivos de los administradores públicos a resistirse a la rendición de cuentas, por medio de tácticas tales como: a. establecer metas vagas de tal forma que no se pueda establecer cuánto progreso se tiene, b. establecer metas concretas y medibles pero con objetivos en niveles fácilmente alcanzables, c. establecer metas razonablemente concretas pero sin la existencia de un sistema de medición (Moore, 2013, pág. 96).

un **campo de acción** (características de la organización o sistema en el que los actores interactúan). Estos juegos son mecanismos concretos que el hombre utiliza para estructurar y regularizar sus relaciones de poder, mientras se mantiene libre. De esta forma, se debe lidiar tanto con la **incertidumbre** por tener los actores un margen de libertad y el poder que cada uno de ellos tenga (Crozier & Friedberg, 1980).

Según Crozier (1980), usualmente se sobreestima el grado de racionalidad en las organizaciones, dado que las conductas de los individuos estarán en función de las oportunidades de formar coaliciones con los colegas, al ser agentes autónomos, capaces de calcular, manipular y adaptarse a las circunstancias y respuestas de los otros. La organización es por lo tanto una colección de mecanismos que limitan las posibilidades de negociación de los actores. El **poder** por lo tanto se define como la capacidad de ciertos individuos o grupos de actuar sobre otros individuos o grupos, por lo tanto el poder es una relación y no un atributo de los actores. La **negociación** por su parte es un intercambio en el que al menos dos personas están involucradas, es una relación de fuerza en la que una persona puede obtener más de otra, pero ninguna persona está completamente sin poder. La fuente del poder es el margen de libertad, y está en función del tamaño de la zona de incertidumbre. Habilidades, relaciones entre la organización y el ambiente, el control de las comunicaciones y la información, son ejemplos de fuentes de poder. Las estrategias pueden ser ofensivas (buscan constreñir a otros miembros) o defensivas (buscan escapar de las restricciones) (Crozier & Friedberg, 1980).

La creación de valor público tiene como base una serie de reglas de juego o instituciones. North (1990), define las **instituciones** como las reglas del juego en una sociedad, y el **cambio institucional** como el modo en que la sociedad evoluciona a lo largo del tiempo, el cual usualmente es **incremental**. En este punto es importante acotar que menciona que las normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana pero las limitaciones informales son mucho más resistentes, ya se trata de la cultura lo cual es altamente difícil de cambiar más no imposible. La cooperación entre jugadores vale la pena cuando el juego es repetido.

Otros conceptos importantes para el análisis del comportamiento que se requiere para la creación de valor público proviene de la economía. Como supuestos conductuales se tiene la **teoría de la utilidad esperada** (que supone preferencias transitivas, a pesar de la existencia

de **efectos enmarcadores** –frame effect–). Existen también **costos de negociación**, los cuales se componen de los costos de medir los atributos valiosos de lo que se está intercambiando y los costos de hacer cumplir los acuerdos. A partir de lo anterior, los actores se enfrentan a los problemas de **selección adversa y riesgo moral**, lo cual genera que se incurra en costos de vigilancia hasta que los costos marginales sean iguales a los beneficios marginales. A su vez, existen limitaciones informales provenientes de la información transmitida socialmente (cultura), que son más complejos que el modelo de la utilidad esperada. Las limitaciones formales incluyen reglas políticas, económicas y contratos. *Mientras más complejo sea el intercambio en tiempo y espacio, más complejas y costosas serán las instituciones necesarias para lograr los resultados de cooperación* (North, 1990).

Aunado a esto, de conformidad con la **teoría del agente-principal**, el principal es el actor que pone el capital y tiene intereses legales y morales, para los cuales el agente existe como un medio para hacer cumplir dichos fines. No obstante, existen dos dificultades, una es que los intereses del agente y el principal pueden no estar completamente alineados y el agente puede tener intereses y prioridades adicionales, y la otra es que el agente puede tener más información que el principal sobre los medios técnicos para alcanzar los objetivos, por lo que el agente podría utilizar ambas situaciones para hacer cumplir sus propios objetivos a expensas de los objetivos del principal. Una solución a este problema puede ser adscribir un contrato de desempeño para alinear ambos incentivos, de tal forma que el principal define los objetivos, propone una manera de monitorear que sean alcanzados y recompensa al agente por el desempeño. (Moore, 2013, págs. 156-157).

En el sector público, “el público” es el principal de las agencias gubernamentales, responsables de utilizar su talento y energía para alcanzar los objetivos del público. No obstante no existe un único principal coherente, ya que las agencias públicas deben rendir cuentas a muchos diferentes actores sobre demandas que no están integradas, y las reglas del Servicio Civil complican la contratación, el despido o el pago con base en desempeño. Bajo este escenario, donde también los contratos son incompletos y no necesariamente el agente y el principal tienen intereses divergentes, Moore propone otra forma de rendir cuentas denominada “**rendición de cuentas mutua para alcanzar un objetivo común**”. Este modelo hace una distinción menos taxativa entre el principal (las personas y sus representantes electos) y los agentes (las agencias o administraciones públicas) (Moore, 2013,

págs. 158-161), lo anterior por cuanto puede ser que los agentes también estén motivados en la consecución de un proyecto común, junto con el principal.

Marcel, Guzmán & Sanginés (2014, pág. 50), señalan como además del problema de agencia descrito anteriormente, los problemas de fondo común y de inconsistencia intertemporal, como otros fallas del Estado que se presentan en la gestión presupuestaria, que deben ser reconocidos y mitigados. La tragedia de los comunes “se produce cuando los beneficios se apropian de manera más específica que aquella en la que se distribuyen los costos de su financiamiento.” (2014, pág. 52). Por su parte, la inconsistencia intertemporal se presenta cuando los políticos por ejemplo, tienden a favorecer la entrega de servicios en el corto plazo con cargo a las generaciones futuras, lo cual se exagera por tener las autoridades electas por un mandato limitado en el tiempo (2014, pág. 53).

La construcción de valor público es también difícil pues opera en un entorno de sistemas. En términos generales un **sistema** es una unidad, cuyas partes son interdependientes y que al mismo tiempo cuenta con mecanismos para mantener su estructura, es decir, mecanismos de regulación. Los actores del sistema están sujetos a ciertas costumbres que aparecen a lo largo del tiempo, y cuya transgresión puede llevar a sanciones formales o informales (pueden haber órganos especializados para esto). Estas costumbres son las “reglas del juego”, es decir, mecanismos de ajuste mutuo que determinan el resultado del juego. Por **sistema de acción concreto** se entenderá el conjunto humano estructurado que emplea mecanismos de juego relativamente estables para coordinar las acciones de sus participantes. Mantiene su estructura por medio de mecanismos de regulación, los cuales a su vez forman el contenido de otros juegos (Crozier & Friedberg, 1980).

Para analizar un sistema, primeramente se debe realizar una demostración de su existencia (por medio de la existencia de conexión entre actividades) ya que el sistema es un constructo, es decir, no es natural. Otra de las características de los sistemas es que los actores deben ser interdependientes, es decir, no pueden tomar decisiones unilateralmente. Posteriormente se deberá analizar las relaciones de poder subyacentes y el modo de operación del sistema, es decir, si existen jerarquías, liderazgos, cuales son los métodos de comunicación, si hay compartimentalización o centralización. Se debe tener presente además que existen reglas y normas generales para todos los individuos del sistema, incluso los más poderosos. Este

enfoque está orientado entonces con el análisis de la racionalidad limitada (Crozier & Friedberg, *Actors and Systems: The Politics of Collective Action*, 1980).

De esta forma, el estudio de las organizaciones sociales como **sistemas complejos** se ha tornado más relevante, ante las críticas al paradigma mecanicista de las organizaciones y ante una creciente globalización y apertura de los mercados que demandan estructuras más adaptables de ellas (Bohórquez Arévalo & Espinosa, 2015, pág. 21). Las teorías de los sistemas complejos estudian sistemas que operan con una dinámica no-lineal<sup>67</sup>, (Bohórquez Arévalo & Espinosa, 2015, pág. 22) es decir es aquel donde los productos no son proporcionales a los insumos, es decir, pequeños cambios puede generar efectos grandes y el comportamiento no puede ser explicado por la suma de las partes. El estudio de la complejidad puede enfocarse en lo estructural, es decir, comprender los factores de la no-linealidad, su composición (las partes), la estructura (cómo se conectan), y la organización (la interacción de los componentes para mantener una identidad como un todo); o en la dinámica de la complejidad, con el foco en la comprensión de los comportamientos emergentes de los sistemas complejos (Bohórquez Arévalo & Espinosa, 2015, pág. 23). Así, las teorías de complejidad proveen un marco conceptual, una manera de pensar y una manera de ver el mundo (Mitleton-Kelly, 2003, pág. 1).

**El efecto de la complejidad en el campo de la implementación de las políticas públicas**, impacta los supuestos del proceso de toma de decisiones racionales y analíticas, ya que se presentan funciones de objetivos indeterminados, múltiples capas administrativas, inviabilidad de trasladar el modelo de actor racional a los problemas de acción colectiva, sobrecarga de información y sistemas, y aumento en el alcance y escala de las operaciones de gobierno. Por estos factores el diseño e implementación de los sistemas de medición del desempeño puede ser tan desafiante como el manejo mismo de los programas (Kravchuk & Schack, 1996, pág. 351).

Este enfoque se acerca al tema de las políticas públicas, por la dificultad intrínseca de gestión que se presenta ante los niveles requeridos de información, la claridad de los objetivos y la necesidad de coordinación (Head, 2008, pág. 101). Según Rittel y Webber, citados por Head (2008, pág. 102), la mayoría de los problemas de política pública son perversos (“**wicked**

---

<sup>67</sup> Se caracteriza por la emergencia, la auto-organización y la evolución.

**problems**”) por cuanto los problemas sociales modernos están imprecisamente definidos, interconectados y se basan en juicios políticos en vez de verdades científicas, por lo que se resisten a una única y clara solución. Según Rittel y Webber (1973) citados por Head (2008, pág. 102), las diez características principales de los problemas perversos son:

1. No existe una formulación definitiva de un problema, incluso la definición y alcance se disputa.
2. Los problemas perversos no terminan, es decir, no tiene una solución definitiva.
3. Las soluciones a un problema perverso no son del tipo verdadero o falso, sino mejor o peor a los ojos de las partes interesadas (stakeholders).
4. No existe ninguna prueba inmediata y definitiva de una solución a un problema perverso.
5. Cada intento de solución a un problema perverso es una "operación única", dado que los resultados no pueden deshacerse, no hay oportunidad de aprender por medio de ensayo y error.
6. Los problemas perversos no tienen un conjunto de soluciones potenciales, ni tampoco existe un conjunto bien descrito de operaciones permitidas que pueden incorporarse al plan.
7. Cada problema perverso es esencialmente único.
8. Cada problema perverso puede considerarse como un síntoma de otro problema.
9. La existencia de una discrepancia representando a un problema perverso puede explicarse en varias formas.
10. El planificador no tiene derecho a equivocarse, es decir, no hay tolerancia a las iniciativas o experimentos que fallan.

El concepto de problema perverso ayuda de esta forma a comprender por qué muchas políticas no consiguen los resultados, causan efectos inesperados o son difíciles de coordinar y monitorear (Head, 2008, pág. 103). De esta forma, asuntos con a. alta complejidad, subsistemas e interdependencias; b. alta incertidumbre en relación con riesgos, consecuencias de la acción y patrones cambiantes, así como c. alta divergencia y fragmentación de los puntos de vista, valores e intenciones estratégicas, se constituyen en problemas complejos (Head, 2008, pág. 103).

El funcionamiento de los mecanismos de monitoreo del desempeño de la gestión pública a nivel mundial, y particularmente en Costa Rica, no sólo puede ser una herramienta para abordar problemas complejos, sino que podría eventualmente ser analizado como un sistema complejo en sí, ya que siempre es sujeto de mejora para la consecución de los objetivos país, y es una de las herramientas a utilizar para la generación de valor público.

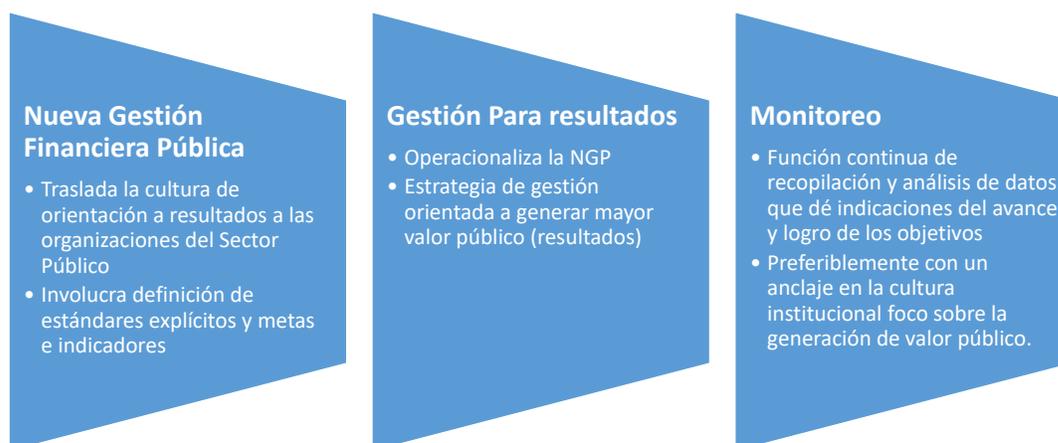
#### **2.1.4 Conclusiones: Conceptos y proposiciones teóricas adoptados**

A partir de lo presentado y discutido en los acápites anteriores, en este apartado se sintetiza la visión adoptada para el desarrollo del trabajo. Tendremos que la Nueva Gestión Pública se enfoca en trasladar la cultura de orientación a resultados a las organizaciones del sector público. De esta forma, sus conceptos más relevantes para este trabajo tienen que ver con la definición de estándares explícitos, metas e indicadores como forma de conseguir un resultado, que es el fin último de la gestión pública, para generar bienestar a la ciudadanía.

La gestión para resultados es una herramienta que busca operacionalizar el enfoque anteriormente expuesto, al facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultados). La búsqueda de la eficiencia para la entrega de valor público al ciudadano, serán premisas ambas relevantes. Esto pasa por los procedimientos de planificación, presupuestación y gestión que se enfoque precisamente en obtener resultados, para lo cual se requiere de un proceso de monitoreo o seguimiento continuo que sirva de termómetro para tomar decisiones de forma oportuna en caso de que se presenten desviaciones que pongan en peligro la consecución de los objetivos.

De esta forma, la toma de decisiones con base en evidencia confiable es un elemento clave, y es por eso que el monitoreo o seguimiento es una función transversal al ciclo de la gestión, que da insumos relevantes en todas sus fases. Este se define como una función continua de recopilación y análisis de datos que dé indicaciones del avance y logro de los objetivos, preferiblemente con un anclaje en la cultura institucional para que sea fluida y tenga sentido, con foco sobre la generación de valor público.

**Figura 2-3**  
**Conceptos adoptados**



Ahora, de lo más relevante, es la concepción o enfoque de que **para qué sirve el monitoreo**, por lo que de los múltiples usos se acota en este estudio sobre cómo el sistema sirve para gestionar la cosa pública, sirve para aprender, así como para rendir cuentas. En el caso de uso para efectos de gestión, se refiere a cómo la información se utiliza como insumo en todas las fases del ciclo de la gestión para la toma de decisiones. En el caso del aprendizaje se refiere a su uso para efectos de mejorar actuaciones o resultados futuros y finalmente su uso para rendir cuentas refiere a difundir la información a la ciudadanía para justificar el uso de los fondos públicos, así como la capacidad de sancionar en caso de no cumplimiento de los deberes públicos, donde para la implementación de un diálogo crítico se requiere de capacidades deliberativas en los actores.

Se considera entonces como visión ideal una organización que aprende, donde todos los funcionarios están involucrados en la solución del problema y hay un compromiso compartido para cambiar el ambiente, así como comunicación abierta y extensa y tiempo para el aprendizaje.

Finalmente, también se considerará en el estudio que el objeto de análisis cual es el sistema de monitoreo es en sí un sistema complejo, por lo que el análisis de las interrelaciones entre sus partes deberá considerar esos elementos de complejidad, que pasa por el comportamiento de los actores y el diseño en sí del sistema.

## 2.2 Metodología

Este acápite presenta la metodología de abordaje del problema de investigación, la cual se deriva del marco teórico-conceptual. Se estructura en tres secciones, una primera que discute sobre el tipo de estudio o investigación que se llevará a cabo, una segunda que detalla las unidades de análisis, las variables e indicadores seleccionados, y una tercera que propone las técnicas de recolección de datos y análisis de información.

### 2.2.1 Tipo de estudio

La investigación es **cualitativa de tipo estudio de caso**, dado que a partir de las preguntas de investigación, se busca *describir* y *explicar* el funcionamiento del monitoreo del desempeño de la gestión pública. Por medio de un proceso inductivo de exploración, se parte de la observación del fenómeno en su contexto real con el fin de comprender cómo funciona el sistema a partir de su diseño y la estrategia de los actores.

Según Yin (2003), el estudio de caso se utiliza para contribuir a nuestro conocimiento de fenómenos individuales, grupales, organizacionales, sociales o políticos. Indica además que se utiliza cuando se pregunta sobre el “cómo” o “porqué” de un conjunto de eventos contemporáneos sobre los cuales el investigador no tiene control. En el caso de los mecanismos para el monitoreo, se buscará conocer las estrategias utilizadas por los diferentes actores en dos ámbitos: en primera instancia, actores del sistema de seguimiento de la gestión a nivel organizacional, así como actores rectores (Ministerio de Hacienda y Ministerio de Planificación) y de control (Contraloría General y Asamblea Legislativa) del sistema de seguimiento.

El método de estudio de caso se utiliza cuando el objetivo es la profundidad y la riqueza de la información, no tanto así la estandarización ni la cantidad de la información que se obtenga, busca analizar valores y significados de un determinado fenómeno. Según Yin (2003), este tipo de método se utiliza para “investigar un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real; cuando las fronteras entre fenómeno y contexto no son tan definidas; y en el cual múltiples fuentes de evidencias pueden ser utilizadas”. Permite además responder a preguntas como la planteada en esta investigación, que lo que busca es analizar el sistema de seguimiento de la gestión. De esta forma, el estudio de caso es el método que mejor se ajusta pues es un problema complejo, de caso único, sobre un fenómeno actual.

Finalmente, Yin no descarta que se puedan utilizar una diversidad de técnicas (por ejemplo, encuestas). También es importante resaltar que la triangulación<sup>68</sup> de la información es fundamental para garantizar la validez interna de la investigación, y poder llegar a comprender mejor el problema.

### **2.2.2 Unidades de análisis**

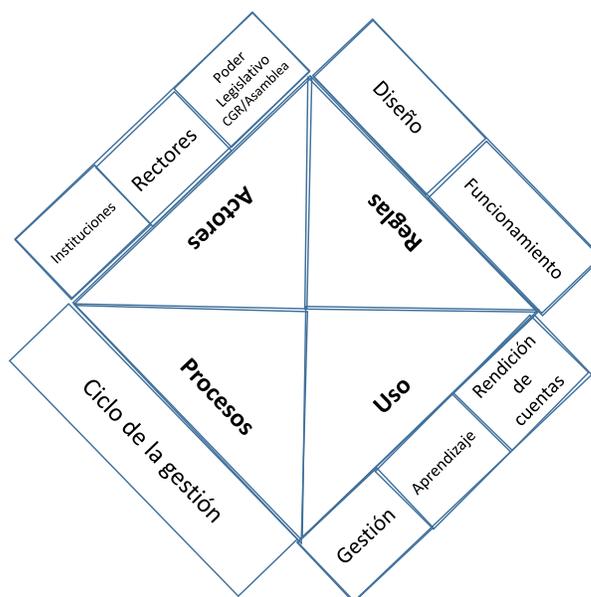
Las **unidades de análisis**, son las reglas, el comportamiento de actores, los procesos, y el uso de los mecanismos de monitoreo de la gestión por parte de los actores involucrados para la toma de decisiones de gestión, el aprendizaje y la rendición de cuentas.

Como se observa en la siguiente figura, el comportamiento de los actores analizado corresponde a los presentados en la Figura 1-1, a saber, instituciones, órganos rectores (Ministerio de Hacienda y Ministerio de Planificación) y órganos del Poder Legislativo (Contraloría General de la República y Asamblea Legislativa). Las reglas se analizan desde un punto de vista del diseño que tienen así como de su funcionamiento. Por su parte, los procesos corresponden a los que se utilizan a lo largo del ciclo de la gestión, incluyendo las etapas de planificación y seguimiento. Y finalmente, se analiza si el uso de los mecanismos de monitoreo están diseñados y contribuyen en la práctica a la toma de decisiones de gestión, al aprendizaje y/o la rendición de cuentas.

---

<sup>68</sup> Según Okuda y Restrepo (2005) uso de varios métodos (tanto cuantitativos como cualitativos), de fuentes de datos, de teorías, de investigadores o de ambientes en el estudio de un fenómeno.

**Figura 2-4**  
**Unidades de análisis y sus componentes**



### 2.2.3 Técnicas de recolección de datos, análisis de información y abordaje metodológico

Esta sección presenta las técnicas de recolección y análisis de datos utilizadas. Se realiza una revisión de la normativa que incluye leyes, decretos, lineamientos y herramientas emitidas por los actores competentes. También se realiza una revisión de documentos administrativos, y estudios técnicos y académicos producto de una revisión bibliográfica.

En términos generales, se incluye tanto fuentes primarias (ej. Correspondencia institucional), como fuentes secundarias de información (información recopilada por entidades públicas). Particularmente se tiene un fuerte componente de revisión de registros administrativos, intercambiados o solicitados principalmente por la Contraloría General de la República. Esto es de mucha utilidad porque en estos documentos han quedado plasmadas las opiniones oficiales de los funcionarios que ejercen los cargos.

Se complementa lo anterior para triangular el análisis, con entrevistas a profundidad<sup>69</sup> con funcionarios encargados, que han trabajado durante el periodo de estudio, en la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, la Secretaría Técnica de la

<sup>69</sup> Realizadas en el mes de octubre de 2021.

Autoridad Presupuestaria, así como el Área de Evaluación y Seguimiento y el Área Análisis del Desarrollo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

En el caso de la revisión de actas de la Asamblea Legislativa, se examinan los diálogos efectivos realizados en la Comisión de Ingreso y Gasto Público, así como en el Plenario, lo cual refleja las posiciones directas de los participantes sobre la materia. El análisis de contenido, es un método de investigación que permite un análisis objetivo, sistemático y cuantitativo del contenido de un mensaje y sus características, por parte de un investigador, sin que el emisor pueda fabricar datos, como podría suceder en una entrevista o cuestionario (Džinić & Manojlović, 2017, pág. 246).

La revisión de la literatura para el establecimiento de los criterios de análisis de la situación, se realizó también ampliamente sobre documentación en inglés, que permite tener un mayor acceso a una amplitud de casos.

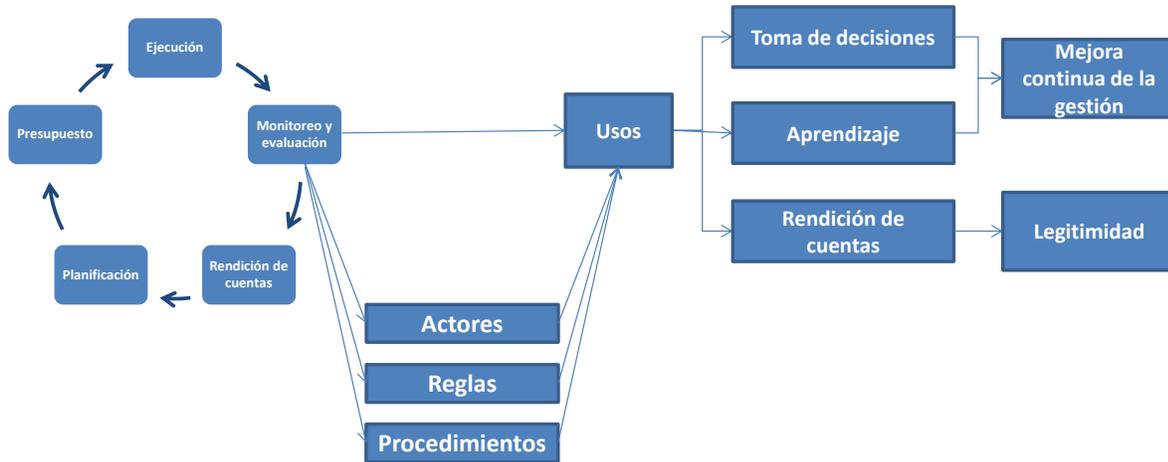
Desde el punto de vista **metodológico**, se parte de la premisa de que nos encontramos actualmente en la era de los resultados, es decir las demandas ciudadanas por el uso eficiente de los recursos públicos, llegó para quedarse. La situación actual en Costa Rica demuestra que existe un margen de mejora en la obtención de los resultados propuestos. Por lo tanto, para gestionar la cosa pública hacia ese objetivo se requiere hacer uso de los mecanismos de monitoreo de la gestión, la cual es un medio y no un fin en sí mismo, por cuanto éste no sustituye al administrador que sabe cómo manejar su programa.

La implementación en sí de los mecanismos de monitoreo se puede constituir en sí mismo en un problema complejo, ya que puede tener objetivos divergentes. En este estudio se investiga sobre el uso de los mecanismos de monitoreo de la gestión para la toma de decisiones, es decir, durante la implementación de los programas para tomar el pulso y acciones correctivas oportunas cuando se requiera, su uso para el aprendizaje organizacional, así como su uso para la rendición de cuentas pública. Como impacto de esto, su uso para la toma de decisiones y el aprendizaje organizacional buscan la mejora continua de la gestión y la rendición de cuentas busca dar legitimidad a los gobiernos.

No obstante, ese mecanismo directo se ve influenciado por una serie de variables que afectan el resultado de esos efectos, como lo es el comportamiento de los actores, las reglas institucionales y los procedimientos o medios utilizados. Adicionalmente, se requiere

también analizar lo que sucede en otras partes del ciclo de la gestión, ya que esto puede tener un efecto sobre la implementación del mecanismo en la parte de ejecución. Si bien esos otros momentos del ciclo no son parte directa de la presente investigación, sí se puede tomar en cuenta lo que sucede como causa explicativa. La siguiente figura ilustra el modelo de análisis.

**Figura 2-5**  
**Modelo teórico de análisis**



### 3 Análisis normativo de los mecanismos creados para el monitoreo del desempeño

El presente capítulo responde a dos preguntas de investigación. La primera de ellas es ¿cuáles son las reglas que definen los mecanismos para el monitoreo del desempeño de la gestión en el sector público costarricense? Para ello el recorrido se inicia con una breve referencia del mandato general a nivel constitucional y la organización del Estado para implementar las políticas públicas, luego se analizan los sistemas base para el ejercicio del monitoreo establecidos a nivel legal, para luego discutir sobre los procesos, productos y usos del monitoreo establecidos en la normativa. Deriva de lo anterior una síntesis de la normativa aplicable y breve reflexión.

A partir de dicho análisis normativo se responde la segunda pregunta de investigación que es ¿Cómo están estructurados los mecanismos para el monitoreo del desempeño de la gestión pública en Costa Rica? Se presenta entonces en la sección 7, el diseño del sistema, con especial énfasis sobre el flujo de información entre los distintos actores, para finalizar con unas reflexiones sobre la estructura de los mecanismos creados para el monitoreo del desempeño.

#### 3.1 Mandato general y organización del Poder Ejecutivo

La función del Estado es procurar el mayor **bienestar** a todos los habitantes del país, según lo establece, el artículo 50 de la Constitución Política. Para ello **formula e implementa las políticas públicas**, siendo que para garantizar avanzar hacia dicho norte de bienestar -bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública discutido en el capítulo anterior- es imprescindible realizar un **monitoreo de los resultados que se obtienen del uso de los recursos públicos**<sup>70</sup>.

Tan relevante es garantizar el buen uso de los recursos que aportan los contribuyentes (art. 18 Constitución Política), que en el año 2000 se reformó el artículo 11<sup>71</sup> de la Constitución Política donde se indica que “la Administración Pública en sentido amplio, estará sometida

---

<sup>70</sup> El Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación en su artículo 2, define el monitoreo como el proceso puntual y continuo de captación de información, según indicadores predefinidos, para determinar el estado actual de la situación de políticas, planes, programas y proyectos.

<sup>71</sup> Reformado por el artículo único de la Ley N° 8003 del 8 de junio del 2000.

a un procedimiento de evaluación de resultados y **rendición de cuentas**<sup>72</sup>, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes.”

Así las cosas, se debe rendir cuentas sobre los resultados obtenidos de la aplicación de los recursos públicos por medio de los presupuestos públicos siendo que **el seguimiento de ambas variables –presupuesto y resultados-** es crítica para garantizar un uso eficiente de los ingresos dada además la consecuencia de responsabilidad personal definida en el artículo 11 de la Constitución Política.

Para gestionar las políticas públicas que ayuden a alcanzar y promover el bienestar, en la Constitución Política también se determina la forma en que se organizará el Estado, en función del principio de división de poderes y la aplicación de un sistema de **Gobierno Presidencialista**.

La Constitución Política, establece en su artículo 130 que “el Poder Ejecutivo lo ejercen en nombre del pueblo, el **Presidente de la República y los Ministros** de Gobierno en calidad de obligados colaboradores”, quienes en conjunto, tendrán la responsabilidad de “vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas” (artículo 140, inciso 8).

En su artículo 147.4, la Constitución Política establece que el Consejo de Gobierno formado por el Presidente de la República y los Ministros, ejerce, bajo la Presidencia del primero, la función de **nombrar a los directores de las instituciones autónomas** cuya designación corresponda al Poder Ejecutivo. Según el artículo 188 de la Constitución, “las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión.”

De esta forma se observa que tal como lo plantea el sistema de gobierno presidencialista, y tal como lo definen la Constitución y la LGAP (Artículos 26-27,99-100<sup>73</sup>), recae en la figura del presidente el nombramiento y remoción de su gabinete y de las autoridades de las

---

<sup>72</sup> El Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación en su artículo 2, define la rendición de cuentas como un proceso continuo que deben implementar las y los funcionarios públicos y las instituciones para informar a las autoridades competentes y a los habitantes adecuadamente sobre su gestión.

<sup>73</sup> Los artículos 99 y 100 de la LGAP N°6227 hacen referencia a la relación de dirección, en el sentido de que un órgano que tiene potestad sobre otro puede impartirle directrices, vigilar su cumplimiento y sancionar con la remoción al titular que falte en forma reiterada y grave.

instituciones autónomas<sup>74</sup>, funciones que le permiten realizar la coordinación de la labor de gobierno.

Así las cosas, la potestad de dirección del Presidente, surge como derivación del principio de unidad de mando y se conoce también como dirección política o dirección gubernamental del Poder Ejecutivo hacia los entes descentralizados, a través de la emisión de directrices. Así, el Poder Ejecutivo, es la organización jurídica y política que se encarga de organizar, dirigir y encauzar a la sociedad en todos sus aspectos político, jurídico, económico y social. (Contraloría General de la República, 2012, págs. 7-8).

Ahora, dado que Costa Rica se asesora y relaciona activamente con organismos multilaterales como el BID y la OECD, donde se ha promovido desde finales del siglo pasado la nueva gestión pública, se ha introducido muy lentamente el paradigma de gestión para resultados, en la implementación de las políticas públicas (ver figura siguiente).

**Figura 3-1**  
**Hitos de la implementación de la Gestión para Resultados en Costa Rica**

Mayo 2007 Ministerio de Hacienda	Febrero 2016 Mideplan	Julio 2016 Comisión Interinstitucional	Diciembre 2017 Presidencia	Abril 2018 Ministerio de Hacienda
<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto N°33823. Ministerio de Hacienda señala que impulsa la "Planificación y Programación Presupuestaria orientada a resultados".</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manual de planificación con enfoque para resultados en el desarrollo: marco teórico y práctico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Directriz N° 093-P Gestión para resultados en el desarrollo dirigido al sector público (GpRD)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Guía metodológica para fortalecer el proceso de revisión y ajuste de las estructuras programáticas del presupuesto de Costa Rica en el marco de la gestión para resultados en el desarrollo</li> </ul>

Si bien desde 2007 el Gobierno manifestó el impulso a la planificación y Programación Presupuestaria orientada a resultados, siendo también una meta nacional incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014<sup>75</sup>, luego de la emisión de algunos documentos

<sup>74</sup> El artículo 139 de la Constitución Política indica que es deber y atribución del Presidente de la República, "nombrar y remover libremente a los Ministros de Gobierno", el artículo 146 señala que "para el nombramiento y remoción de los Ministros bastará la firma del Presidente de la República". El artículo 98 de la LGAP establece que "el Poder Ejecutivo, dentro del ramo correspondiente, podrá remover y sustituir, sin responsabilidad para el Estado, al inferior no jerárquico, individual o colegiado, del Estado o de cualquier otro ente descentralizado, que desobedezca reiteradamente las directrices que aquel le haya impartido sin dar explicación satisfactoria al respecto, pese a las intimaciones recibidas". Cuando se trate de directores de instituciones autónomas la remoción deberá hacerla el Consejo de Gobierno. La Ley que Modifica Integración de Juntas Directivas de Instituciones Autónomas N°4646, establece que "una vez hecho el nombramiento de los directores y que estos hayan entrado en funciones, el Consejo de Gobierno podrá revocarlos cuando exista causa para ello, conforme a las disposiciones legales y/o reglamentarias correspondientes."

<sup>75</sup> En el eje de gobernabilidad democrática mediante el diálogo político y social y la modernización del estado, se incluyó la meta "Mejorar la gestión pública, la calidad de los servicios que presta el Estado y la participación ciudadana en el

orientadores, es hasta 2017 que se formaliza mediante la Directriz N° 093-P la *Gestión para resultados en el desarrollo*<sup>76</sup> como “modelo de gestión pública para mejorar el funcionamiento del sector público, especialmente en lo relativo a la toma de decisiones, la eficiencia y eficacia de los servicios públicos, la asignación de recursos y la rendición de cuentas, en procura de mejores condiciones de vida para la población y el desarrollo del país”<sup>77</sup>.

En conclusión, el Estado está para generar bienestar, para lo cual debe generar resultados sobre los cuales debe rendir cuentas, siendo el monitoreo de la gestión una herramienta relevante. Para ello el Poder Ejecutivo se organiza bajo el principio de unidad de mando por medio del cual gira directrices a sus órganos y sobre los cuales tiene la potestad de remover al jerarca si hay incumplimientos graves y reiterados. Actualmente se rige bajo el modelo de gestión para resultados, no obstante, la implementación de esto se ha realizado de forma extremadamente lenta en el país.

### **3.2 Análisis de la normativa que crea los sistemas base para el ejercicio del monitoreo de la gestión pública**

Según Castellón (2014), la administración pública costarricense está conceptualizada como un conjunto de sistemas y subsistemas que se relacionan entre sí. Así las cosas, el monitoreo del uso de los recursos públicos y los resultados obtenidos con estos, pasan por los sistemas de la Hacienda Pública.

El sistema de administración financiera define las reglas de cómo se formula, ejecuta y da seguimiento a los recursos y el sistema de planificación que provee las líneas de lo que se va a ejecutar. Las reglas del juego bajo las que operan ambos sistemas son la base para el desarrollo de la función de monitoreo de la gestión pública en Costa Rica. Asimismo, el

---

accionar público mediante el incremento del 25% en el Índice de Gestión para Resultados de Desarrollo”, elaborado por el BID. La línea base del índice en 2009 era de 2,6 y al finalizar el periodo se alcanzó 2,9, no lográndose la meta establecida.

<sup>76</sup> En atención a la disposición 4.3 del Informe DFOE-SAF-IF-10-2014 dirigida al Ministro de Hacienda que indicaba “Proponer a la Presidencia de República un instrumento normativo (decreto ejecutivo e instructivos), donde se normen los procedimientos detallados, mecanismos e instrumentos para implementar la “gestión orientada a resultados” en el Sector Público y su relación con el proceso presupuestario; lo anterior en coordinación con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.”

<sup>77</sup> El artículo 4° de la directriz estableció que la implementación gradual de la GpRD iniciaría con un Plan Piloto, a ser desarrollado por el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Justicia y Paz, el Instituto Costarricense sobre Drogas y el Instituto Nacional de las Mujeres. Siendo que en la práctica el ajuste en las estructuras programáticas inicial se concretó hasta el presupuesto de 2020, materializándose la visión de gradualidad señalada en el texto del decreto.

sistema de control interno, se constituye a su vez en la base sobre la cual deben operar los sistemas mencionados anteriormente.

Los resultados obtenidos de los sistemas aplicados por el Poder Ejecutivo pasan posteriormente a escrutinio del Poder Legislativo, según lo establecido en la normativa del Sistema de Fiscalización Superior de la Hacienda Pública y normativa de orden constitucional y legal que establecen la rendición de cuentas a nivel político (ver figura siguiente).

**Figura 3-2**  
**Costa Rica: Sistemas de la Hacienda Pública**



Fuente: Elaboración propia.

### 3.2.1 Análisis de la normativa que define la gobernanza del Sistema de Planificación Nacional

#### 3.2.1.1 Normativa General del Sistema de Planificación Nacional

En la fase de formulación de las políticas públicas, y a partir de la necesidad de una acción unitaria y coordinada del Estado, el Poder Ejecutivo por medio del **Sistema Nacional de Planificación**<sup>78</sup> provee la orientación política inicial y la planificación para establecer las líneas generales de actuación a sus instituciones, las cuales serán sujeto del monitoreo para la consecución de los resultados esperados. Lo cual está formalizado en las normativas que se muestran en la figura a continuación.

<sup>78</sup> Ley N° 5525 y su reglamento.

**Figura 3-3**  
**Normativa del Sistema de Planificación Nacional**



La **Ley de Planificación Nacional N°5525 de 1974**, establece el **Sistema Nacional de Planificación (SNP)**, que tiene entre algunos de sus **objetivos** intensificar la productividad del país, mejorar la distribución del ingreso y propiciar mayor participación ciudadana (artículo 1). Posteriormente, en 2013, casi 40 años después, el **Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación (RSNP) amplía los objetivos del SNP** para incluir el impulso a las acciones para mejorar la gestión de la Administración Pública para la satisfacción efectiva de las necesidades de las y los habitantes. Todo lo anterior en línea con lo señalado anteriormente sobre la necesaria generación de bienestar a la ciudadanía y para lo cual el monitoreo de la gestión es fundamental.

El país fue visionario desde 1974 con la promulgación de la Ley de Planificación Nacional, la cual en su reglamentación hace un planteamiento más comprensivo por medio de subsistemas, que en conjunto con el Reglamento General de Mideplan de 1994, hacen compleja la interpretación de todo el sistema de forma global. La diferencia temporal ha tenido implicaciones en términos de que las diferentes normativas poseen elementos acordes con la época en que se formulan, sin realizar ajustes en las normas promulgadas anteriormente, lo que ha propiciado un crecimiento desordenado de la regulación que dificulta su interpretación.

Concretamente, del análisis realizado, las tres normativas no guardan coherencia en diversos elementos. Por ejemplo, los objetivos, funciones y componentes del Sistema Nacional de Planificación definidos en cada una de ellas presentan diferencias, siendo que en algunos casos se presentan elementos que no se presentan en otras, donde la normativa de rango inferior puede agregar elementos o carecer de otros mencionados en normativa de rango superior, y tener diferentes naturalezas, lo cual genera incertidumbre para la aplicación (ver a manera de ejemplo siguiente cuadro).

**Cuadro 3-1**  
**Objetivos del Sistema Nacional de Planificación**

<b>Ley de Planificación Nacional N°5525</b>	<b>Reglamento General Mideplan Decreto N°23323</b>	<b>Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación Decreto N°37735</b>
<p>Artículo 1°.- Se establece un Sistema Nacional de Planificación que tendrá los siguientes objetivos:</p> <p>a) Intensificar el crecimiento de la producción y de la productividad del país.</p> <p>b) Promover la mejor distribución del ingreso y de los servicios sociales que presta el Estado.</p> <p>c) Propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales.</p> <p>d) Reconocer el carácter multiétnico y pluricultural de Costa Rica, con sus necesidades propias y en procura de la no discriminación.</p>	<p>Artículo 2°- A través del Ministro de MIDEPLAN, el Presidente de la República dará a sus Ministros y Jerarcas de instituciones descentralizadas, las directrices necesarias a fin de hacer cumplir el Plan Nacional de Desarrollo, las que serán de acatamiento obligatorio. En caso de incumplimiento se actuará según lo establecido por el artículo 98 de la Ley General de la Administración Pública.</p> <p>Objetivo:</p> <p>Artículo 3°- Corresponde a MIDEPLAN la formulación, coordinación, seguimiento y evaluación de las estrategias y prioridades del Gobierno, así como su traducción en los planes, programas, políticas y acciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.</p>	<p>Se establece como objetivo general del SNP potenciar el desarrollo sostenible del país mediante el ejercicio de la planificación.</p> <p>Son objetivos específicos del SNP:</p> <p>a) Promover un desarrollo equitativo y la mejor distribución del ingreso y los bienes y servicios que brindan las instituciones públicas.</p> <p>b) Aumentar el dinamismo de la economía y el crecimiento de la producción y productividad del país.</p> <p>c) Contribuir a la protección y manejo racional de los recursos naturales con el fin de lograr un ambiente sano y equilibrado del país.</p> <p>d) Impulsar acciones para mejorar la gestión de la Administración Pública y la gobernabilidad del Estado para la satisfacción efectiva de las necesidades de las y los habitantes.</p> <p>e) Propiciar la participación oportuna y relevante de las o los habitantes en la solución de los retos del desarrollo nacional y promover mecanismos de concertación entre las organizaciones.</p>

Otro ejemplo de superposición de normativa, se observa en la creación del SINE, el cual nace luego de la promulgación del Reglamento General de Mideplan sin incorporarse en este. Él se crea inicialmente en 1994<sup>79</sup> <sup>80</sup>, como una acción del gobierno para ofrecer una herramienta de corte gerencial, a partir del apoyo técnico de la oficina de evaluación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (García & Ugalde, 2015, págs. 194-196).

En el periodo 1994-2002, con la creación del Área de Evaluación y Seguimiento en Mideplan<sup>81</sup>, “se sentó la base institucional para la instauración del SINE como mecanismo para monitorear y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo (PND)” (García & Ugalde, 2015, págs. 196-197).

Posteriormente, según García & Ugalde (2015, pág. 200), ante la aprobación de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N°8131, que fortaleció la relación plan-presupuesto y estableció la obligatoriedad de remitir informes a la Contraloría, el SINE entró en un periodo de ajuste. Debido a que con la nueva Ley de Administración Financiera N°8131 algunos instrumentos operativos, unidades responsables y fechas de presentación de informes, habían quedado desfasados o desaplicados (considerando VIII), en 2010 se emitió el Decreto Ejecutivo N° 35755-PLAN “Sistema Nacional de Evaluación (SINE) para la evaluación de la gestión gubernamental en relación con el desempeño institucional, el desarrollo del país y el bienestar ciudadano, por medio de un procedimiento de análisis, monitoreo y evaluación de los resultados de las metas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en otros instrumentos de planificación.”<sup>82</sup>

Así las cosas, a partir de lo anteriormente narrado sobre el SINE cuyo decreto se encuentra vigente y se enfoca particularmente en el seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo, se visualiza alta complejidad en el diseño normativo del proceso de monitoreo de la gestión

---

<sup>79</sup> Ver Decreto Ejecutivo N° 23720-PLAN del 6 de octubre de 1994 Crea Sistema Nacional de Evaluación Administrativa y Decreto Ejecutivo N° 24175-PLAN del 7 de abril de 1995 Crea Sistema Nacional de Evaluación Administrativa (SINE).

<sup>80</sup> Es interesante resaltar que el artículo 15 del Decreto 23720 contemplaba que Mideplan y el Ministerio de Hacienda tenían la responsabilidad de diseñar un esquema que contemple los resultados evaluativos como parte del proceso de programación presupuestal. Lo anterior por dos cosas, primero porque asigna la función a ambos y segundo porque incorpora la función de realimentación, en el sentido de que se utilice la información de los resultados para la asignación futura de recursos.

<sup>81</sup> Artículo 6 del Decreto Ejecutivo N° 24175-PLAN del 7 de abril de 1995.

<sup>82</sup> Esto también a raíz de la disposición d) del informe de la Contraloría General N°DFOE-SAF-09-2008 al Ministro de Planificación, la cual establecía: “Ordenar la revisión de la normativa atinente al Sistema Nacional de Evaluación, y gestionar si procede la emisión de un decreto ejecutivo que integre los cambios que han operado en dicho Sistema en los últimos años.”

pública, pues la normativa que versa sobre temas similares (Leyes, reglamentos y decretos) se traslapa entre sí, haciendo de difícil interpretación el funcionamiento del sistema.

### 3.2.1.2 Normativa sobre la Gobernanza del Sistema Nacional de Planificación

El artículo 5 del RSNP, establece **principios** que regulan el SNP, de los cuales es importante resaltar<sup>83</sup> la **coordinación** entre instituciones con visión nacional, sectorial y regional, la **efectividad** de los procesos de planificación y ejecución promoviendo su valor público, la **integración** de las instituciones y subsistemas del SNP que deberán armonizar sus instrumentos de planificación y la **simplicidad** de dichos instrumentos concebidos con simplificación de trámites.

Como funciones del SNP establecidas en el artículo 7 del Reglamento relacionadas con el tema de monitoreo se destaca: planificar el desarrollo del país, con visión de largo, mediano y corto plazo; establecer mecanismos de articulación en el SNP para lograr su funcionamiento integral; dirigir y ejecutar la articulación de los procesos de programación, incluyendo la asignación presupuestaria y la evaluación de la gestión estratégica del Estado; y dirigir y coordinar el seguimiento y la evaluación de los resultados de la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo.”

Con respecto a la Gobernanza del Sistema Nacional de Planificación, el artículo 3 de la Ley N° 5525 especificó que el SNP lo componen Mideplan como ente rector, las oficinas de planificación y los mecanismos de coordinación y asesoría, tales como consejos asesores, comités interinstitucionales, comisiones consultivas y otros. Por su parte, el reglamento (artículo 6) amplió los participantes según se observa en la siguiente figura<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Ver incisos b), c), f) y k).

<sup>84</sup> Por su parte, el artículo 6 del Decreto Ejecutivo N° 35755-PLAN sobre el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) solo menciona cuatro actores, indicando que “el SINE estará dirigido por MIDEPLAN, que coordinará acciones entre las o los ministros rectores y las o los jerarcas institucionales, así como entre las secretarías sectoriales y las unidades de planificación institucional. MIDEPLAN elaborará y difundirá estrategias, lineamientos y metodologías para el monitoreo y la evaluación de políticas, planes, programas y proyectos, que serán utilizados por los órganos, entes y empresas públicas del SINE.”

**Figura 3-4**  
**Actores del Sistema Nacional de Planificación**



Fuente: Elaboración Propia con base en el Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación.

Nota: Los elementos con línea discontinua y borde grueso corresponden a los definidos en la Ley de Planificación Nacional y los de línea discontinua delgada a los definidos por el Decreto del Sistema Nacional de Evaluación (SINE) N°35755.

Se debe distinguir, entre los actores políticos, como el presidente de la República<sup>85</sup>, Mideplan<sup>86</sup> y los Ministros rectores sectoriales<sup>87</sup>; y los actores que tienen un carácter directivo, por ejemplo, el Ministro Rector coordina los consejos sectoriales<sup>88</sup>, los cuales tienen como órgano de apoyo a las secretarías sectoriales<sup>89</sup>; y los de naturaleza más técnica como las unidades de planificación institucional y la Comisión de Eficiencia

<sup>85</sup> Según el artículo 18 del RSNP, tiene dentro de sus funciones “c) Tomar las medidas procedentes tendientes a garantizar el buen funcionamiento del SNP y en particular el cumplimiento de las metas del PND... f) velar por el cumplimiento de las metas establecidas en el PEN, el PND a cargo de las o los jerarcas institucionales.”

<sup>86</sup> El artículo 5 de la LPN establece que Mideplan “asesorará al Presidente de la República en materias de su especialidad, y por encargo de éste a cualquiera de los otros organismos de la Administración Pública.” Por su parte, el Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Decreto Ejecutivo N°23323 de 1994), establece en su artículo 1 que Mideplan es un “órgano asesor y de apoyo técnico de la Presidencia de la República” y en su artículo 3 que le corresponde “la formulación, coordinación, seguimiento y evaluación de las estrategias y prioridades del Gobierno, así como su traducción en los planes, programas, políticas y acciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.”

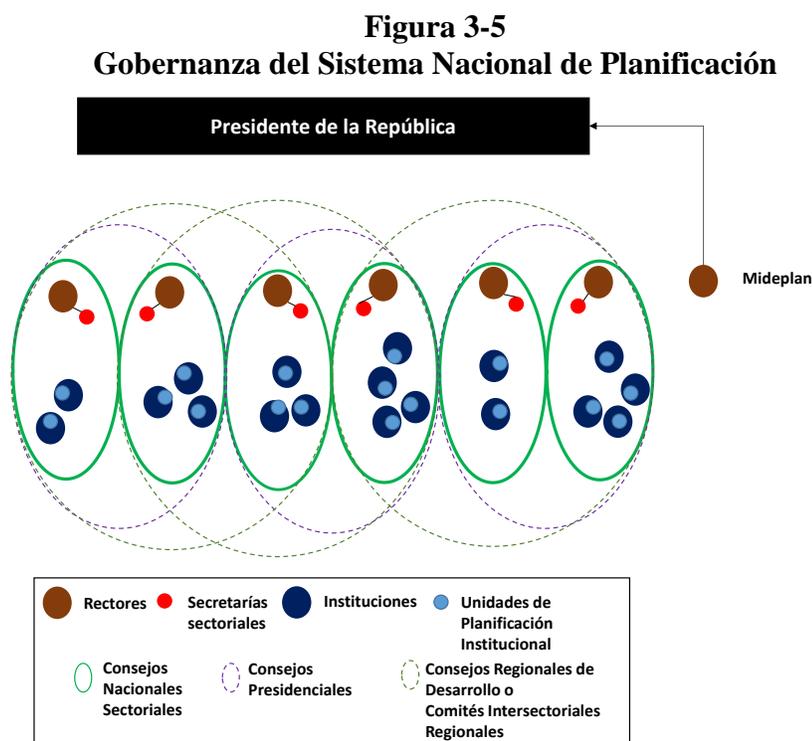
<sup>87</sup> El artículo 20 de la Ley de Planificación N°5525, establece el Consejo de Coordinación Interinstitucional, integrado por los personeros ejecutivos de más alta jerarquía de todos los entes descentralizados y por el Ministro de Planificación, quien lo presidirá.

<sup>88</sup> Según Decreto 34582 (no vigente), artículo 18, los Consejos Sectoriales son órganos de coordinación y consulta del Ministro Rector, en cuanto a los planes, programas y metas que le corresponde ejecutar a cada sector según las políticas gubernamentales y el Plan Nacional de Desarrollo. Se integran por (art. 19): a) El Ministro Rector respectivo, quien lo presidirá. En caso de ser varios los Ministros Rectores de un sector, estos acordarán la presidencia del respectivo Consejo. b) El jerarca de cada institución perteneciente al sector o su representante. c) El representante de la respectiva Secretaría Sectorial. Los Ministros Rectores podrán convocar a otros jerarcas institucionales ajenos al respectivo Sector así como ciudadanos, asesores y representantes municipales, cuando lo consideren oportuno. (Así reformado por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 36646 del 14 de junio del 2011).

<sup>89</sup> Según Decreto 34582 (no vigente), artículo 3, las Secretarías Sectoriales se crean en cada sector como órgano asesor, coordinador y planificador dependiente de cada Ministro Rector. Cuando en un sector exista más de un Ministro Rector, cada uno dispondrá de su Secretaría Sectorial pero debiendo cumplir sus funciones de manera conjunta. Las Secretarías Sectoriales podrán estar a cargo de Viceministros o de otros funcionarios a quienes designe el respectivo Ministro Rector.

Administrativa<sup>90</sup>, la cual según el artículo 17 corresponde a un mecanismo de coordinación y asesoría.

Estos actores deben participar en el proceso de formulación de las metas y objetivos que son objeto de seguimiento (tareas definidas en el RSNP), lo cual dada la cantidad de actores involucrados hace compleja la coordinación, aunado a que la normativa no establece las relaciones entre los actores, al no definir de forma detallada los flujos de información entre ellos ni los instrumentos, siendo tampoco que todos estos actores existen en todos los sectores. Ver a manera de orientación gráfica la siguiente figura.



El Artículo 17 del Reglamento del Sistema Nacional de Planificación crea una serie de subsistemas<sup>91</sup>, donde resultan relevantes para el monitoreo de la gestión, el Subsistema de Planificación del Desarrollo, el cual define e implementa los procesos de planificación (artículo 29) que da origen a las variables que deben ser sujeto de seguimiento; y el

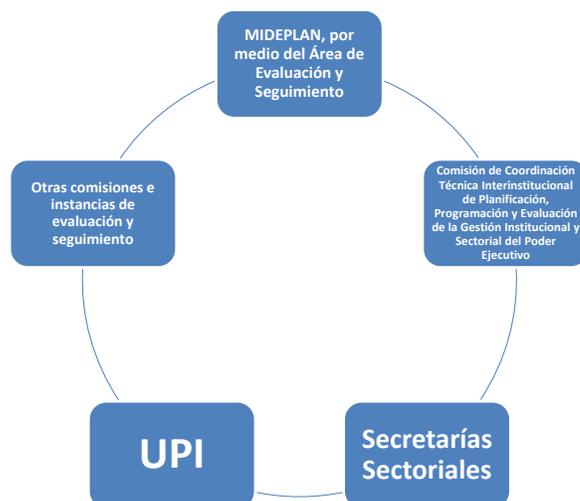
<sup>90</sup> Según el artículo 17 de la LPN, la Comisión de Eficiencia Administrativa estará integrada por personas del sector público y privado de reconocida capacidad en el campo administrativo y trabajará en estrecho contacto con el Departamento de Eficiencia Administrativa del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

<sup>91</sup> a) Subsistema de Planificación del Desarrollo. b) Subsistema de Gestión Pública. c) Subsistema de Inversiones Públicas. d) Subsistema de Planificación Regional. e) Subsistema de Seguimiento y Evaluación. f) Subsistema de Cooperación Internacional.

Subsistema de Seguimiento y Evaluación (artículo 62), que es en sí el que determina el avance, la calidad y grado de cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo.

Este último subsistema tiene como órganos (artículo 66 del RSNP) los que se visualizan en la siguiente figura, siendo orgánicamente el Área de Evaluación y Seguimiento de Mideplan la que ejecuta las principales acciones de monitoreo.

**Figura 3-6**  
**Órganos del Subsistema de Seguimiento y Evaluación**



Fuente: Reglamento al Sistema Nacional de Planificación.

El Reglamento al Sistema Nacional de Planificación le asigna al Área de Seguimiento y Evaluación doce funciones, el Reglamento General de Mideplan le asigna cuatro, y el Decreto del SINE N°35755, según se observa en el siguiente cuadro. Particularmente se visualiza evolución en el enfoque del Plan Nacional de Desarrollo como objeto exclusivo de seguimiento, siendo que también se utiliza el término de evaluación como análogo al tema de seguimiento de indicadores en las dos primeras normativas, hasta un enfoque más preciso en el reglamento de 2013 que adopta un enfoque más genérico de seguimiento, diferenciándolo del concepto de evaluación, asignando las funciones a los miembros del sistema anteriormente visto y no únicamente al Área de Seguimiento y Evaluación de Mideplan, y no acotando el seguimiento de la gestión únicamente al ámbito del Plan Nacional de Desarrollo sino a un concepto más amplio de monitoreo de la gestión pública de políticas, planes, programas y proyectos.

**Cuadro 3-2**  
**Funciones del Área de Evaluación y Seguimiento en la normativa**

Decreto N°23323 (1994) Reglamento General de Mideplan Artículo 11	Decreto N°35755 (2010) Sistema Nacional de Evaluación (SINE) Artículo 10	Decreto N°37735 (2013) Reglamento del Sistema Nacional de Planificación Artículo 64
<p><b>Área de Evaluación y Seguimiento:</b> Artículo 11.- <u>Sus funciones son:</u></p> <p>a) <b>Evaluar la efectiva ejecución del Plan Nacional de Desarrollo</b>, el cumplimiento de sus metas, el establecimiento y operación adecuada de sus programas, y la aplicación de sus políticas y acciones prioritarias. La evaluación y seguimiento de las acciones de Gobierno debe permitir tanto al Despacho como a la Presidencia de la República pedir cuentas a los órganos y entes de la Administración Pública en el cumplimiento de las metas y prioridades establecidas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>b) <b>Velar porque se den los procesos de evaluación, reestructuración y modernización necesarios</b> para adecuar las instituciones públicas tanto al cumplimiento de sus propios objetivos y el debido servicio al usuario, como a las más modernas concepciones de una Administración Pública socialmente eficiente, capaz de combinar en forma creativa los conceptos de efectividad y costo, calidad y cobertura idónea.</p> <p>c) <b>Proponer</b> al Despacho y por su medio a otras entidades del Sector Público <b>procesos de evaluación y elaboración de propuestas de reformas institucionales que conduzcan a un Estado eficiente</b> y orientado a la satisfacción de los diversos tipos de usuario.</p> <p>d) <b>Evaluar los procesos de elaboración y aprobación del Presupuesto Nacional, así como los proyectos de Inversión Pública</b>, de manera que en ambos se reflejen las prioridades que el Gobierno haya fijado en el Plan Nacional de Desarrollo. Este apoyo es requisito para la adecuada de MIDEPLAN en la</p>	<p>Artículo 10.-Las <b>actividades de MIDEPLAN dentro del SINE serán ejecutadas por medio del Área de Evaluación y Seguimiento</b>, a quien corresponderá:</p> <p>a) Retroalimentar a las y los Ministros Rectores, y, a las y los jefes de las instituciones del SINE sobre los resultados de las <b>evaluaciones realizadas por MIDEPLAN</b>.</p> <p>b) Promover talleres de capacitación dirigidos al <b>fortalecimiento de la cultura institucional de evaluación</b>, de la cultura sectorial de evaluación y de la cultura estratégica de evaluación, y su importancia como herramientas para mejorar la gestión pública y la rendición de cuentas.</p> <p>c) <b>Difundir los principales resultados de las evaluaciones del PND</b>.</p> <p>d) <b>Elaborar las estrategias, lineamientos y metodologías sobre evaluación</b>.</p> <p>e) <b>Difundir y asesorar sobre las estrategias, los lineamientos y las metodologías emitidas por MIDEPLAN</b>.</p> <p>f) <b>Elaborar informes sobre el SINE relacionados con la rendición de cuentas de MIDEPLAN ante el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y la Contraloría General de la República</b>.</p> <p>g) <b>Evaluar políticas, planes, programas o proyectos de especial importancia gubernamental, que no se encuentren contemplados en el PND</b>.</p>	<p>Artículo 64.-<b>Funciones del Subsistema de Seguimiento y Evaluación</b>. Las funciones del Subsistema de Seguimiento y Evaluación serán las siguientes:</p> <p>a) <b>Desarrollar una cultura de seguimiento</b> y evaluación en el sector público.</p> <p>b) <b>Promover el monitoreo institucional de políticas, planes, programas y proyectos</b>.</p> <p>c) <b>Evaluar y realizar seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos estratégicos conforme a los objetivos y las metas del PND</b> y de otros instrumentos de planificación.</p> <p>d) Promover y analizar evaluaciones de efecto e impacto sobre políticas, planes, programas y proyectos de las instituciones del SNP.</p> <p>e) <b>Elaborar y ejecutar estrategias, lineamientos, metodologías y procedimientos de seguimiento y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos del sector público</b>.</p> <p>f) <b>Asesorar, promover y regular los procesos de seguimiento y evaluación en instituciones y sectores</b>.</p> <p>g) <b>Retroalimentar a las y los Ministros Rectores y jefes de las instituciones sobre los resultados de las evaluaciones</b>.</p> <p>h) <b>Promover actividades de capacitación dirigidas al fortalecimiento de la cultura institucional y sectorial de monitoreo, seguimiento y evaluación</b>.</p> <p>i) <b>Difundir los resultados del monitoreo y seguimiento de metas y las evaluaciones del PND</b>.</p> <p>j) Establecer agendas anuales de evaluaciones estratégicas en las instituciones.</p>

Autoridad Presupuestaria, tanto en lo que respecta a la definición de la política presupuestaria y sus modificaciones, como a la política nacional de inversiones públicas.		k) Proponer evaluaciones de impacto de políticas, planes, programas y proyectos para que sean realizadas por las instituciones y analizarlas. l) Cualquier otra que resulte comprendida dentro de su competencia.
---	--	--

Fuente: elaboración propia.

### 3.2.1.3 Cobertura del Sistema Nacional de Planificación

El Reglamento del Sistema Nacional de Planificación, acota en su artículo 3 con respecto al ámbito de aplicación del sistema, que “se aplicará a todo el Sector Público, incluyendo las empresas públicas, con excepción de los órganos o entes con autonomía política o independencia garantizada constitucionalmente y de los entes y empresas públicas que operan bajo régimen de competencia, quienes podrán participar en la aplicación de este Reglamento según convengan, conforme al principio de debida coordinación interinstitucional.”<sup>92</sup>

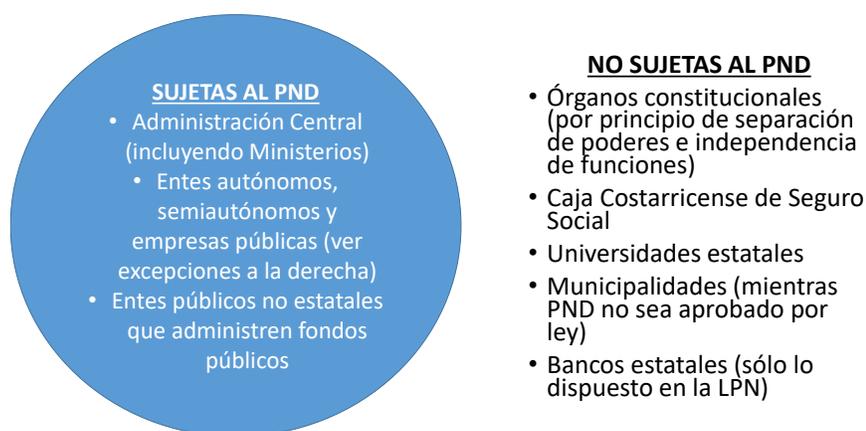
En el año 2003, el Ministerio de Planificación consultó a la Procuraduría General de la República sobre cuáles son las instituciones del sector público que deben sujetarse al Plan Nacional de Desarrollo y a la evaluación por parte de ese Ministerio. En **dictamen C-125**<sup>93</sup> emitido por la Procuraduría General de la República, esta estableció el ámbito de aplicación del Plan Nacional de Desarrollo a la Administración Central, pero no a los órganos constitucionales, en razón de los principios de separación de poderes e independencia de funciones que rigen su accionar y las relaciones con el Poder Ejecutivo. Señaló que los entes autónomos, semiautónomos y las empresas públicas como parte de la Administración Descentralizada del Estado están sujetos al Plan Nacional de Desarrollo y pueden ser objeto de evaluación por parte de MIDEPLAN, a excepción de la Caja Costarricense de Seguro Social y las universidades estatales, quienes sí están obligadas a suministrar información al Ministerio de Planificación pero no pueden ser objeto de evaluación por parte de ese órgano

<sup>92</sup> Indica el decreto 35755 (artículos 3y 4) que conforma el SINE “ a) la Administración Central del Estado; b) los entes autónomos y semiautónomos; c) las empresas públicas; y d) los entes públicos no estatales, cuando administren recursos públicos”, exceptuando a “a) los entes y las empresas públicas que operen en mercados abiertos; b) la Caja Costarricense de Seguro Social; y c) las universidades estatales”, quienes “deberán proporcionar toda la información que razonablemente les pueda ser requerida para la operación del SINE”. En su artículo 5 se indica que “los Poderes Judicial y Legislativo, con inclusión de sus órganos auxiliares, el Tribunal Supremo de Elecciones, las municipalidades y las empresas municipales podrán contribuir con la operación del SINE, en procura de los procesos de rendición de cuentas, del análisis del desarrollo del país y del bienestar ciudadano.”

<sup>93</sup> Del 6 de mayo de 2003.

ministerial. Por su parte las municipalidades por su autonomía no están sujetas a una planificación elaborada por el Poder Ejecutivo en tanto el Plan Nacional de Desarrollo no sea aprobado por ley<sup>94</sup>. En cuanto a los bancos, la evaluación se limita a lo dispuesto en la Ley de Planificación Nacional. También estarán sujetos al Plan Nacional de Desarrollo y a las facultades que la Ley de Administración Financiera reconoce a MIDEPLAN los entes públicos no estatales a condición de que reciban o administren fondos provenientes de un presupuesto público, lo cual implica la percepción de transferencias presupuestarias.

**Figura 3-7**  
**Cobertura del Sistema Nacional de Planificación**



Fuente: Dictamen de la Procuraduría General de la República C-125-2003.

Como se observa, queda entonces la aplicación del Plan de Desarrollo del país, bajo un ámbito muy reducido, grosso modo la CCSS ha representado en el periodo de estudio un 15% de los presupuestos del sector público ejecutados, y junto con las municipalidades, municipalidades y poderes, la exclusión supera el 20% de los presupuestos públicos, lo cual no guarda sentido con un Plan Nacional de Desarrollo país, que no tiene siquiera de forma completa los recursos públicos asignados y tampoco considera las acciones del sector privado, que también pueden y deben contribuir con el desarrollo país.

Es interesante anotar que el dictamen C-125 indica que “Puesto que la autonomía de gobierno de la CCSS no está sujeta a la ley, se sigue que no le resulta aplicable lo dispuesto por la Ley de Planificación Nacional. Consecuentemente, puede considerarse contrario a esa autonomía de gobierno la pretensión de sujetarla al Plan Nacional de Desarrollo.” No obstante, la misma

<sup>94</sup> Las municipalidades están obligadas a presentar los informes que prevé la Ley de Administración Financiera, pero esa presentación no faculta a MIDEPLAN a evaluar la actividad municipal en los términos en que dicha Ley lo establece.

CCSS ha participado en el periodo de estudio<sup>95</sup>, con indicadores y metas en el Plan Nacional de Desarrollo, lo que evidencia, que la integración con objetivos de desarrollo país, no ha ido en contra de la autonomía de la institución.

De esta forma, a pesar de la interpretación legal, la visión responsable de la propia institución, la ha llevado a comprometerse bajo su propia voluntad con objetivos de salud país de los cuales no puede abstraerse, necesarios para el desarrollo nacional. De esta forma, la interpretación de las reglas institucionales debería realizarse bajo el deber ser para alcanzar los fines de desarrollo país, por cuanto se demostró, que participar del seguimiento de los indicadores propuestos, y rendir cuentas por esta vía, no ha ido en detrimento ni ha sido contrario a la autonomía institucional. No es lo mismo tener injerencia en la definición de metas que informar y articularse de manera libre con el resto de acciones país, contribuyendo a un enfoque más integral de la planificación del desarrollo, especialmente en un tema tan importante como lo es la salud.

Otro caso es el de los entes públicos no estatales, que en dicho dictamen estima la Procuraduría que de la lectura del artículo 55 de la LAFRPP se deriva que dichos entes no están obligados a informar y que por lo tanto la evaluación de Mideplan tampoco les resulta aplicable. Sobre este tema se considera que la interpretación de la Procuraduría deja de lado el precepto constitucional de rendir cuentas establecido en el artículo 11 de la Constitución Política.

A manera de acotación, de forma más reciente, en el año 2017, Mideplan consultó<sup>96</sup> a la Procuraduría General de la República, sobre el ámbito de cobertura del Sistema Nacional de Inversión Pública (establecido en el artículo 9<sup>97</sup> de la Ley de Planificación Nacional), el cual

---

<sup>95</sup> En el PND 2015-2018 participó con metas sobre la asignación de pensiones del régimen no contributivo; diagnóstico de enfermedades coronarias, cobertura de papanicolau; mamografías realizadas; detección de cáncer gástrico; pruebas de tamizajes para cáncer de colon; detección del virus del papiloma humano; implementación del expediente digital; disminución de tiempos de espera de procedimientos quirúrgicos; colegios con estilos de vida saludables; atención de trastornos mentales; sostenibilidad financiera del seguro de salud y maternidad y de invalidez, vejez y muerte; desarrollo de infraestructura; entre otras (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2014, págs. 147, 177-187). En el PND-2011-2014 participó con metas sobre asignación de pensiones del régimen no contributivo; abordaje del cáncer; prevención del VIH-SIDA; infraestructura; sostenibilidad financiera; abordaje del cáncer (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2010, págs. 148, 167-169, 228). En el PND 2010-2014 participó con metas como el desarrollo de un plan estratégico; fortalecimiento del régimen de invalidez, vejez y muerte; (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2010, págs. 122, 127).

<sup>96</sup> Oficio N° DM-122-16 del 25 de octubre de 2016.

<sup>97</sup> Artículo 9.-Corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica vigilar que los programas de inversión pública, incluidos los de las instituciones descentralizadas y demás organismos de derecho público, sean

contiene variables relativas al uso de los presupuestos públicos y los resultados obtenidos con estos, por lo cual también es sujeto de monitoreo (Para el ejercicio 2019-2022 el Gobierno formuló de forma conjunta el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2019-2022).

Por medio de dictamen C-018-2017, la Procuraduría interpretó el ámbito de aplicación del Sistema nuevamente de forma restrictiva, según se observa en la siguiente figura.

**Figura 3-8**  
**Cobertura del Sistema Nacional de Inversión Pública**



Fuente: Elaboración propia a partir de dictamen C-018-2017 de la Procuraduría General de la República.

Se finaliza el criterio indicando que el concepto jurídico indeterminado "velar" contenido en el numeral 9<sup>98</sup> de la Ley 5525 debe ser interpretado de conformidad con la especial autonomía de algunos órganos y entes públicos, no pudiendo realizar el Poder Ejecutivo y específicamente el MIDEPLAN un control concreto de ellos en materia de inversión pública. Lo anterior, sin perjuicio de la obligación de informar establecida en el numeral 55 de la Ley de la Administración Financiera, así como el deber de coordinación que debe existir entre todos los órganos y entes públicos.”

Según lo anteriormente expuesto, el alcance que tiene la Ley de Planificación Nacional es restringido, dejando por fuera instituciones relevantes para el desarrollo nacional, como por

---

compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, y que respeten las diferencias y las necesidades propias de una sociedad multiétnica y pluricultural.

<sup>98</sup> Corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica vigilar que los programas de inversión pública, incluidos los de las instituciones descentralizadas y demás organismos de derecho público, sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, y que respeten las diferencias y las necesidades propias de una sociedad multiétnica y pluricultural (sic).

ejemplo la Caja Costarricense y las Universidades, que en el campo de la salud y la acción social, investigación y educación, generan grandes aportes dignos de ser conocidos por la sociedad costarricense y articulados bajo una visión país de desarrollo integral. Lo anterior, dado que se ha comprobado en el primer caso que facilitar información no merma las autonomías, sino que más bien contribuye a la transparencia y rendición de cuentas en el uso de los fondos públicos.

#### **3.2.1.4 Reflexión sobre el sistema de planificación nacional**

Luego del recorrido realizado, se observa que existe abundante normativa relativa al Sistema Nacional de Planificación. Como aspecto positivo, se observa relativa congruencia en los principios orientadores de toda la normativa, destacándose en su enfoque elementos como la satisfacción de las necesidades ciudadanas por medio de la mejora en la efectividad de la gestión, la necesidad de coordinación, articulación e integración entre todos los elementos del sistema, su enfoque también hacia la rendición de cuentas y mejora por medio de la capacitación, énfasis en la importancia del seguimiento de la gestión para el logro de los objetivos, así como mención al vínculo con otros sistemas como el de presupuesto.

Se observó cómo el Reglamento a la Ley agrega nuevas funciones y órganos del sistema, en comparación con la Ley original, de igual forma ambas normativas y el Reglamento de Mideplan, establecen diversidad de funciones al Ministerio rector que no son del todo trazables entre ellas, en el sentido de que más bien, pueden leerse de forma acumulada, porque se mencionan en una normativa y en otras no. Por lo tanto existe margen de mejora regulatoria en este tema, de tal forma que pueda hacer cumplir el principio de simplicidad establecido por el mismo Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación Decreto N°37735.

### **3.2.2 Análisis de la normativa que define la Gobernanza del Sistema de Administración Financiera de la República**

#### **3.2.2.1 Normativa general sobre el Sistema de Administración Financiera**

La Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP) N°8131 aprobada en el año 2001, establece el *Sistema de Administración Financiera de la*

*República y Presupuestos Públicos* que regula el régimen económico-financiero<sup>99</sup> de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos. Tiene como fin propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia (artículo 3 LAFRPP).

El órgano rector del Sistema de Administración Financiera, según el artículo 27 de la LAFRPP y 3 del RLAFRPP es el **Ministerio de Hacienda**. Este sistema se compone de los subsistemas (art. 29) de Presupuesto, Tesorería, Crédito Público, Contabilidad, y el subsistema complementario de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, los cuales están interrelacionados. De particular relevancia para el tema de estudio es el subsistema de presupuesto.

Se rescata, que en vinculación con el Sistema de Planificación Nacional, la LAFRPP establece en su artículo 4 (y 4 de su Reglamento) que el Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales<sup>100</sup>, y que “todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jerarcas respectivos”.

Nótese entonces cómo en Costa Rica, se cuenta con sistemas por aparte con diferentes rectores, Hacienda como rector de los recursos y Mideplan atendiendo la planificación, clara fragmentación de procesos que deben coordinarse y realizarse de manera concomitante, aunque a nivel normativo exista referencia cruzada entre ellos.

Ejemplo de dicha vinculación normativa está también que dentro de los principios presupuestarios establecidos en el artículo 5 de la LAFRPP. El principio de **programación**, que establece que “los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo”, y el de **gestión financiera**, establece que “la administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.” En este último caso, es claro que para atender las necesidades

---

<sup>99</sup> Art. 2 Ley N°8131, “El régimen económico-financiero comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que facilitan la recaudación de los recursos públicos y su utilización óptima para el cumplimiento de los objetivos estatales, así como los sistemas de control.” Ver también artículo 26 del Reglamento.

<sup>100</sup> Según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes.

ciudadanas debe haber una buena planificación y la ejecución realizarse de manera eficiente, para lo cual se requiere de un apropiado monitoreo de la gestión.

Amplia es la referencia de la necesaria vinculación de los presupuestos con los resultados. Por ejemplo, el artículo 7 de la LAFRPP, establece que “en la formulación de los presupuestos, se utilizarán las técnicas y los principios presupuestarios aceptados, con base en criterios funcionales que permitan evaluar el cumplimiento de las políticas y los planes anuales, así como la incidencia y el impacto económico-financiero de la ejecución”. Como contenido mínimo de los presupuestos (artículo 8) se enumera, además del presupuesto de ingresos y gastos, la programación de actividades y metas esperadas para el período, congruente con el necesario vínculo entre ambas variables que deben ser monitoreadas para realizar, por medio del seguimiento de la gestión una valoración del nivel de cumplimiento de los resultados esperados.

El título V de la LAFRPP, hace referencia al **subsistema de presupuesto**, el cual tiene dentro de sus objetivos (artículo 31 de la LAFRPP), que el presupuesto “refleje las prioridades y actividades estratégicas del Gobierno, así como los objetivos y las metas del Plan Nacional de Desarrollo”, velar por “los avances en el cumplimiento de objetivos y las metas” y “aplicar los ajustes y las medidas correctivas que se estimen necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos y las metas, así como el uso racional de los recursos públicos.” Este último elemento de medidas correctivas, se vuelve fundamental en el proceso de monitoreo de la gestión pública para garantizar se cumplan los objetivos.

El capítulo II del mencionado Título V refiere al proceso presupuestario. No obstante, es importante señalar que las primeras tres secciones de este capítulo, hacen referencia a la formulación, ejecución y control y evaluación específicamente del Presupuesto de la República, siendo en la sección IV y V donde se hace referencia a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República y la evaluación en general.

Nótese que la función del órgano de control corresponde únicamente, según lo señala la sección IV del Capítulo II del Título V mencionado, a un control previo del bloque de legalidad sin consideración de criterios de oportunidad y conveniencia (ver artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República). Siendo que la ejecución presupuestaria se rige por lo definido por el Poder Ejecutivo (ver artículo 54 de la LAFRPP).

### 3.2.2.2 Gobernanza del Subsistema de Presupuesto del Sistema de Administración Financiera

El órgano rector del Subsistema de Presupuesto es la Dirección General de Presupuesto Nacional (artículo 32 de la LAFRPP y 25 de su reglamento). Acotar que el Director de este Departamento depende del Ministro de Hacienda, pero según lo establece el artículo 177 de la Constitución Política, tiene un nombramiento por un periodo de seis años por parte del Presidente señalado a nivel Constitucional, lo cual es particular por ser uno de los pocos nombramientos señalado a ese nivel normativo (junto con el del Tesorero<sup>101</sup>), mientras que el resto de los nombramientos de los Directores de los Subsistemas corresponde al Ministro de Hacienda.

Los deberes de esta dirección definidos en la LAFRPP, incluyen dictar los criterios y lineamientos generales que informen las normas técnicas del proceso de programación, presupuestación y evaluación presupuestaria del sector público; asesorar en materia presupuestaria, a todas las entidades e instituciones del sector público regidas por la Ley; y controlar y evaluar la ejecución parcial y final de los planes y presupuestos de la Administración Central.

Nótese que la mencionada vinculación plan-presupuesto, pasa porque la DGPN realice también funciones de control de la ejecución parcial y final de los planes, ingresando de esta forma a su vez en el ámbito del rector de planificación, precisamente porque ambas funciones de planificación y presupuestación no pueden separarse, generando esto duplicidades a la hora de reportar resultados.

Relevante señalar que el artículo 57 de la LAFRPP señala que las entidades y los órganos comprendidos en el artículo 1 de esta Ley están obligados a suministrar la información económica, financiera y de ejecución física de los presupuestos, que el Ministerio de Hacienda les solicite para el cumplimiento de sus funciones.

Otro actor relevante es la **Autoridad Presupuestaria** (AP)<sup>102</sup>, el cual para efectos del ordenamiento presupuestario del Sector Público, está encargado de formular las directrices y

---

<sup>101</sup> El artículo 186 de la Constitución Política señala que el nombramiento del Tesorero y Subtesorero se harán en Consejo de Gobierno, por períodos de cuatro años, y sólo podrán ser removidos estos funcionarios por justa causa.

<sup>102</sup> La Autoridad Presupuestaria fue creada en 1979 por Decreto N°10855-H, a partir de requerimiento de asistencia técnica al Fondo Monetario Internacional en el marco de los inicios de una crisis económica y financiera y ante la imposibilidad de

los lineamientos generales y específicos de política presupuestaria (incluyendo lo relativo a salarios, empleo, inversión y endeudamiento) para los órganos referidos en los incisos a), b) y c) del artículo 1” de la LAFRPP, no estando sujetos los órganos “mencionados en el inciso d) del artículo 1, además de los entes públicos, cuyos ingresos provengan, mediante una legislación especial, del aporte de los sectores productivos a los que representan (art.21). Está conformado por el Ministro de Hacienda o su Viceministro, quien la presidirá, el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica o un representante, un Ministro designado por el Presidente de la República o su Viceministro; y cuenta con un órgano ejecutivo a cargo de un Director nombrado por el Ministro de Hacienda (art.22). Ellos conforman parte del nivel político dada la composición señalada anteriormente del nivel político ministerial, en conjunto con el resto de jerarcas institucionales.

Así las cosas, si bien no están definidos taxativamente los actores como en el caso del Sistema de Planificación Nacional, se tiene como actores relevantes a nivel directivo la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (quien emite directrices y lineamientos de política presupuestaria) y a la Contraloría General de la República (que interviene únicamente en el proceso de aprobación presupuestaria), visualizándose una estructuración mucho más fragmentada en este caso.

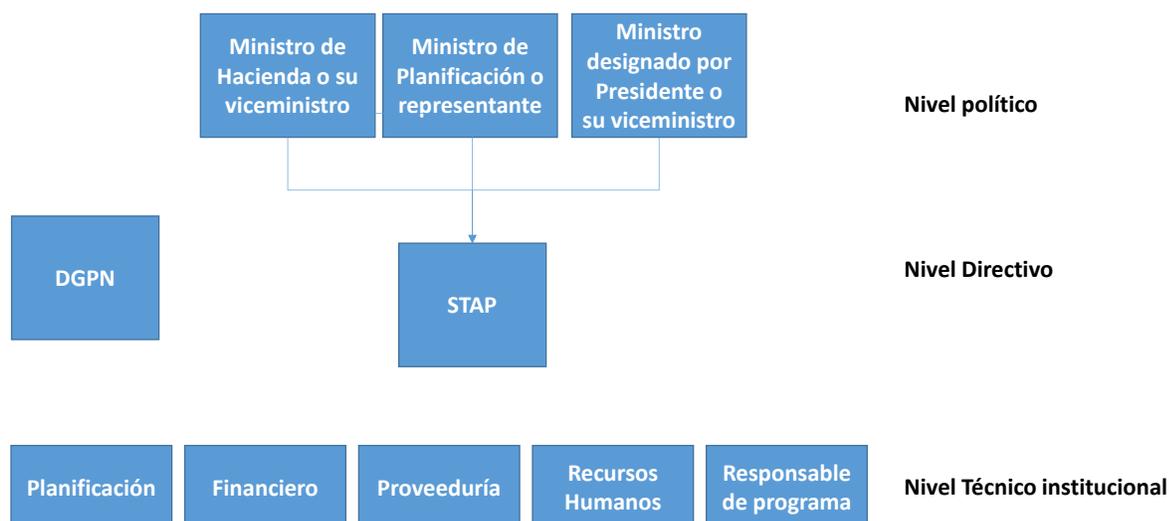
A nivel técnico, y de conformidad con el Decreto 33446-H Criterios y Lineamientos Generales sobre el Proceso Presupuestario del Sector Público, entre las unidades de apoyo encargadas de coordinar o intervenir directamente en el desarrollo de las diferentes fases del proceso presupuestario están planificación, financiero, proveeduría y recursos humanos. Además, cada responsable del programa<sup>103</sup>, también participa de este proceso.

---

tomar medidas fiscales y financieras que la impidieran. En Decreto N°12806 de 1981 se ratificó la continuidad y posteriormente se creó mediante ley N°6821 de 1982 (derogada actualmente por la ley N° 8131). Recuperado de: <https://www.hacienda.go.cr/contenido/71-secretaria-tecnica-de-la-autoridad-presupuestaria> .

<sup>103</sup> Las Directrices Técnicas y Metodológicas para la formulación del presupuesto señalan que “es responsabilidad indelegable del (la) Jerarca y/o cada Director (a) de Programa o subprograma; la identificación y programación de los productos y sus indicadores, por cuanto es el (la) funcionario (a) responsable de la rendición de cuentas en el proceso de evaluación de la gestión presupuestaria, de ahí que sea indispensable su participación activa a lo largo de este proceso.”

**Figura 3-9**  
**Gobernanza del Sistema de Administración Financiera de la República**



Fuente: Elaboración propia.

### 3.2.2.3 Ámbito de aplicación

La **Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N°8131 (LAFRPP)**, tiene un **ámbito de aplicación reducido** con respecto a todo el sector público. Según el artículo 1, se aplica a la Administración Central, Poderes y sus órganos auxiliares, la Administración Descentralizada y las empresas públicas del Estado.

De esta forma se excluye de su aplicación a las universidades estatales, las municipalidades y a la Caja Costarricense de Seguro Social (a éstas únicamente les aplica el cumplimiento de los principios establecidos en el título II, así como la materia de responsabilidades y la proporción de información requerida por el Ministerio de Hacienda); y también excluye a los bancos públicos y al Instituto Nacional de Seguros (excepto en lo correspondiente al trámite de aprobación de sus presupuestos y lo ordenado en los artículos 57, 94 y en el título X de la Ley).

Así las cosas, según estimaciones de la Contraloría General (2012, pág. 46) del total de entidades públicas la LAFRPP ha excluido el 49%. “En términos de los recursos presupuestarios asignados a este conjunto de instituciones, tal exclusión representa un 44% del total y si a ese total se le excluyen los rubros de la factura petrolera y el servicio de la deuda, dicho porcentaje se eleva a 52.5%, de modo que en estos términos, más de la mitad

de los recursos presupuestarios del sector público han sido excluidos total o parcialmente de la aplicación de esta ley.” (Contraloría General de la República, 2012, pág. 46).

Como hecho normativamente relevante, se debe acotar que el Ministerio de Hacienda consultó a la Procuraduría General sobre el ámbito de competencia del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación en materia de evaluación, sobre lo cual la Procuraduría se refirió en Dictamen C-215-2019. Definió en el mismo que el alcance de la Dirección General de Presupuesto en esta materia es sólo el Presupuesto de la República, y que en el caso de los Poderes sólo recibe la información. Para el resto de instituciones, la obligación de evaluación es de cada una con base en las Normas Técnicas de la Contraloría General y que la obligación de informar al Ministerio de Hacienda es sólo para lo que se relacione con sus funciones.

Acota que la evaluación se refiere a los resultados físicos y financieros obtenidos, conceptuando los primeros como los bienes producidos y los servicios finales que alcanzaron los órganos o entes en la ejecución de cada programa presupuestario, valorados respecto de las metas estimadas de producción retenidas para el ejercicio presupuestario que se evalúa. Que el parámetro de evaluación del presupuesto contempla la planificación operativa, los programas presupuestarios con los objetivos y metas que allí se establecen, siendo una evaluación distinta a la que corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Realiza de esta forma el dictamen una interpretación que segmenta claramente la potestad de la Dirección General de Presupuesto únicamente sobre la evaluación de los resultados físicos y financieros de los programas presupuestarios del Presupuesto Nacional, exceptuando a los Poderes que sólo deben informarle (en la práctica, los Poderes reportan sobre el cumplimiento de dichos resultados al igual que el resto de los ministerios). Diferencia esta evaluación de la que realiza Mideplan y señala que existe otro segmento que se autoevalúa de conformidad con las Normas Técnicas de la Contraloría General. Se visualiza entonces una alta fragmentación en la función de reportar sobre los resultados físicos y financieros por medio de distintas instancias y mecanismos, lo cual sin duda alguna impacta sobre la calidad e integralidad de esta función.

**Figura 3-10**  
**Evaluación de resultados físicos y financieros y**  
**del Plan Nacional de Desarrollo en el Sector Público**



Fuente: Elaboración propia.

Se visualiza entonces en la figura superior, cómo de todo el sector público, a un grupo de instituciones le aplican las Normas Técnicas de la Contraloría General, por medio de las cuales reportan sobre el cumplimiento de metas y uso de los presupuestos públicos; otro grupo (principalmente del Presupuesto Nacional) reporta a la Dirección General de Presupuesto sobre los resultados físicos y financieros a partir de lo indicado en la Ley de Administración Financiera. Otro grupo reporta a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria sobre el cumplimiento de los lineamientos de política presupuestaria y lo establecido en el artículo 56 de la Ley de Administración Financiera, siendo que también reportan a la Contraloría General según lo anteriormente señalado. Y finalmente, algunas instituciones de dichos grupos también reportan a Mideplan pero sobre los resultados del Plan Nacional de Desarrollo con base en la Ley de Planificación Nacional. Visualizándose de esta forma, fragmentación y posible duplicidad en cuanto a la generación de reportes.

#### **3.2.2.4 Reflexión sobre el subsistema financiero**

El enfoque subjetivo de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, ha generado una huida del control generando que menos de la mitad de los presupuestos y recursos estén sujetos a dicho régimen. Su aprobación en 2001 en vez de buscar un enfoque integrador, ordenar y simplificar la acción estatal, terminó legalizando la

fragmentación de la institucionalidad en esta materia. Así las cosas, actores rectores en esta materia comprenden la Dirección General de Presupuesto Nacional, la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y la Contraloría General de la República, lo cual, según también lo discutido en este capítulo, se traslapa parcialmente con los reportes dirigidos al Ministerio de Planificación Nacional. Esta situación genera que desde el diseño, el monitoreo de la gestión pública, se vea inmersa en una complejidad de actores, coordinaciones y descoordinaciones que dificulten este proceso en la práctica.

### 3.2.3 Normativa que define la gobernanza del Sistema de Control Interno

La Ley General de Control Interno N°8292 aprobada en 2002, estableció el sistema de control interno<sup>104</sup> que comprende las acciones ejecutadas por la administración activa<sup>105</sup>, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de la eficiencia y eficacia de las operaciones, así como de la confiabilidad y oportunidad de la información (artículo 8). La responsabilidad del sistema de control interno es de los jefes y titulares subordinados (artículo 10).

Los componentes funcionales del sistema son cinco: el ambiente de control, la valoración del riesgo, las actividades de control, los sistemas de información y el seguimiento del sistema de control interno (artículos 13 al 17 de la Ley N°8292).

En relación con el sistema de monitoreo de la gestión, el sistema de control interno contiene en los anteriores componentes, elementos base para que el primero funcione de una forma apropiada. Dentro del **ambiente control**, se señala como deberes del jefe y titulares subordinados, tener una filosofía orientada al logro de resultados y a la medición del desempeño, para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales (incisos b y c, artículo 13). En relación con la **valoración de riesgo**, deben “identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales, definidos tanto en los planes anuales operativos como en los planes de mediano y de largo plazos” (inciso a, artículo 14). Respecto de las **actividades de control** los deberes incluyen la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el

<sup>104</sup> El artículo 9 de la Ley General de Control Interno N°8292 establece que “La administración activa y la auditoría interna de los entes y órganos sujetos a esta Ley, serán los **componentes orgánicos del sistema de control interno** establecido e integrarán el Sistema de Fiscalización Superior de la Hacienda Pública a que se refiere la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.”

<sup>105</sup> “Desde el punto de vista funcional, es la función decisoria, ejecutiva, resolutoria, directiva u operativa de la Administración. Desde el punto de vista orgánico es el conjunto de órganos y entes de la función administrativa, que deciden y ejecutan; incluyen al jefe, como última instancia.” Artículo 2, LCGCI.

desempeño de sus funciones (inciso a, artículo 15), para lo cual se debe contar con **sistemas de información** que permitan controlar y recuperar información producida o recibida con el fin de prevenir desvíos en los objetivos trazados (artículo 16).

El ámbito de aplicación de esta ley abarca a todos los entes u órganos sujetos a la fiscalización de la Contraloría General<sup>106</sup>, es decir a toda la administración activa, siendo que de conformidad con el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N°7428, ejerce su competencia sobre todos los entes y órganos que integran la Hacienda Pública<sup>107</sup>.

En conclusión, el sistema de control interno creado mediante Ley N°8292 en el año 2002 y aplicable a toda la Hacienda Pública, por medio de sus componentes, da la base para que el monitoreo de la gestión pública -responsabilidad de los jefes y titulares subordinados-, se oriente a que esa medición del desempeño se realice con miras a garantizar el cumplimiento de los fines institucionales, a partir del diseño del ambiente de control, la valoración de riesgos, las actividades de control, los sistemas de información y el seguimiento del sistema.

### **3.2.4 Normativa que establece los mecanismos de coordinación entre sistemas para el monitoreo de la gestión**

En cuanto a la coordinación entre sistemas, el artículo 78 del Reglamento al Sistema Nacional de Planificación establece que el Sistema Nacional de Planificación “deberá **coordinar y articular** sus funciones con los Sistemas Nacionales de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, Fiscalización y Control (...) y cualquier otro establecido legalmente”. Queda de esta forma en la legislación más reciente, la necesidad de vinculación entre sistemas.

Otro hito en lo que es la coordinación entre el sistema de planificación y el sistema de presupuesto, es la creación de una comisión de coordinación interinstitucional donde se participan tanto el Ministerio de Hacienda como el Ministerio de Planificación.

---

<sup>106</sup> Según el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N°7428, “la Contraloría General de la República es el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores”.

<sup>107</sup> Según el artículo 68 de la LOCGR, la CGR tiene la potestad para ordenar y recomendar sanciones: “cuando en el ejercicio de sus potestades determine que un servidor de los sujetos pasivos ha cometido infracciones a las normas que integran el ordenamiento de control y fiscalización contemplado en esta Ley o ha provocado lesión a la Hacienda Pública, recomendará al órgano o autoridad administrativa competente, mediante su criterio técnico, que es vinculante, la aplicación de la sanción correspondiente de acuerdo con el mérito del caso.”

El Decreto Ejecutivo N° 36901-PLAN-H<sup>108</sup> del año 2011 Crea la **Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo**, lo anterior, según se indica en los considerandos, a partir de que Mideplan y el Ministerio de Hacienda tienen competencias en los temas de planificación, programación y evaluación de la gestión pública y se hace necesario que estos sean coordinados en forma adecuada para evitar duplicidades, inconsistencias, procedimientos engorrosos y poder implementar mejoras en los mismos que redunden en una mayor efectividad de la política pública<sup>109</sup>. A partir de lo anterior, tiene como **objetivo** según el artículo 2 del decreto, “coordinar y facilitar la uniformidad de los lineamientos e instrumentos que permitan la planificación, programación y evaluación de la gestión de ejecución presupuestaria, de conformidad con los alcances establecidos en las regulaciones del artículo 4, 55 y 56 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, y en sus distintos niveles: estratégico, sectorial e institucional. Las medidas de unificación tomarán en cuenta el uso de información fidedigna y la simplificación de trámites”.<sup>110</sup>

Dicha Comisión **está constituida**<sup>111</sup>, en el periodo de estudio, según el artículo 1 del decreto, por tres representantes de Mideplan nombrados por la o el Ministro de Planificación y tres

<sup>108</sup> Este decreto ejecutivo fue derogado por el artículo 7 del decreto ejecutivo N° 43056 del 25 de mayo del 2021 "Crea la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional Hacienda-MIDEPLAN".

<sup>109</sup> Acotar que dicha normativa se formaliza en atención Disposición 4.a. del Informe de fiscalización de la Contraloría General N° DFOE-SAF-IF-13-2010 del 23 de diciembre de 2010, la cual indicaba: “a) Realizar, en su condición de rector del Sistema de Planificación Nacional, las gestiones necesarias, para que por medio de un instrumento normativo, se constituya y formalice una instancia de coordinación, con la participación del Ministerio de Hacienda y demás entidades públicas que procedan, con el propósito de que lleve a cabo, al menos las siguientes funciones:

- i. Revisar, integrar y uniformar los requerimientos de información a las respectivas instituciones del Sector Público dentro de su ámbito, así como las demás disposiciones que rigen para la planificación y evaluación; y consolide el proceso de gestión por resultados, conforme a lo dispuesto en la Ley de Planificación Nacional y Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuesto Públicos. Ver puntos 1.4, 2.2 y 2.3 de este informe.
- ii. Revisar y ajustar, en lo que proceda, los lineamientos técnicos y metodológicos para la programación y evaluación que emite el Poder Ejecutivo, considerando los aspectos comentados en los puntos 2.1, 2.2 inciso a) y b) de este informe, en relación con el contenido de los instrumentos establecidos para dicha programación y evaluación.
- iii. Realizar un informe, sobre la procedencia de implementar un “registro único” automatizado para la programación y evaluación de las respectivas entidades públicas, de manera que a partir de su eventual aplicación se disponga de una sola fuente de registro e información para las distintas instituciones gestoras y evaluadoras, de fácil acceso, y que minimice la posibilidad de dispersión e inconsistencias en los datos sobre la programación y desempeño institucional. Ver punto 2.2, inciso c) de este informe.

La disposición anterior; específicamente la constitución y formalización de dicha instancia de coordinación, deberá ser cumplida en un plazo máximo de seis meses a partir del recibo del presente informe.”

<sup>110</sup> Para esto “podrá conformar comités de trabajo ad hoc para abordar temas específicos que deberán tomarse en cuenta en la implementación de los lineamientos e instrumentos sujetos al análisis y aprobación de la Comisión” (artículo 6).

<sup>111</sup> En el Decreto N°43056 del 25 de mayo de 2021, se cambia la conformación a una de más alto nivel, con Al menos dos Gerentes de Área nombrados por la o el Ministro (a) de Planificación Nacional y Política Económica; y b) Al menos dos Directores nombrados por la o el Ministro (a) de Hacienda.

representantes del Ministerio de Hacienda, nombrados por la o el Ministro de Hacienda, todos los cuales tendrán suplentes nombrados por los mismos jefes. La Comisión estará presidida por una de las personas representantes de MIDEPLAN, designada por la o el Ministro de Planificación y nombrará dentro de sus miembros a un Secretario de Actas, por períodos bianuales que podrá ser reelecto.

Las funciones asignadas (artículo 7), a esta Comisión son la base también para el proceso de monitoreo de la gestión. Entre otras, corresponden a<sup>112</sup>: “a) Presentar para aprobación de la o el Ministro de Hacienda y de MIDEPLAN las propuestas de **lineamientos sobre planificación**, programación y evaluación de la gestión pública con información fidedigna. b) **Uniformar los requerimientos de información** en los procedimientos e instrumentos de planificación, programación y evaluación de la gestión institucional y sectorial. c) **Propiciar la generación de registros únicos o integrados de manera automatizada** y de fácil acceso, que recojan toda la información relacionada con la planificación, programación y evaluación de la gestión estratégica, institucional y sectorial. d) **Proponer instrumentos ágiles y asertivos para la rendición de cuentas**. Estos instrumentos deben permitir a la ciudadanía en general, conocer los beneficios de los productos y servicios finales que fueron debidamente ejecutados por las instituciones durante cada año de gestión, así como los que quedaron pendientes y las razones que impidieron su ejecución.”

En conclusión, normativa reciente prevé la coordinación y articulación entre el Sistema de Planificación Nacional, el Sistema de Administración Financiera y el Sistema de Fiscalización y Control, aunado a la formalización de instancias como la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional, donde participan el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación, cuyo objetivo es uniformar instrumentos de planificación, programación y evaluación de la gestión de ejecución presupuestaria. Es decir, normativamente está clarísima la necesidad de articular la acción estatal en esta materia, para evitar duplicidades y alcanzar los objetivos definidos de la forma más eficiente posible.

---

<sup>112</sup> En el Decreto N°43056 del 25 de mayo de 2021, se simplifican en el artículo 4 a que “La Comisión Hacienda-MIDEPLAN formulará dentro de su plan de trabajo propuestas de lineamientos y directrices, que se elevarán para la consideración y aprobación de los (las) Ministros (as) de MIDEPLAN y Hacienda, quienes emitirán y comunicarán en el ejercicio de sus competencias.”

### 3.3 Normativa que define los procesos e instrumentos para el monitoreo de la gestión

#### 3.3.1 Normativa relacionada con el proceso de planificación y presupuestación

El proceso de planificación-presupuestación es la base sobre la cual se realiza el seguimiento de la gestión. Consta de las fases de formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación<sup>113</sup>. De relevancia para el monitoreo, la **fase de formulación** integra la programación presupuestaria y la presupuestación de los ingresos y gastos de un año, es decir, la programación de la ejecución física y financiera (artículos 13 y 14 del Decreto N° 33446), en la cual se definen los objetivos y metas a alcanzar junto con la respectiva asignación presupuestaria. En la **fase de ejecución y control** presupuestario la normativa señala que se deben establecer los mecanismos para que los resultados del control y evaluación presupuestarias retroalimenten la planificación y ejecución del presupuesto de forma permanente y oportuna, para la consecución de los objetivos institucionales con eficiencia, eficacia y economía de las operaciones (artículo 22 y 28 del Decreto N° 33446). Señala además que se debe dar seguimiento y determinar la relación entre el avance físico del plan anual operativo y la ejecución del presupuesto para aplicar los ajustes que se consideren necesarios. Finalmente, la **fase de evaluación** “como parte de la rendición de cuentas, valora cuantitativa y cualitativamente los resultados y los efectos alcanzados en relación con los esperados en el ejercicio presupuestario y su contribución al cumplimiento de la misión, políticas y objetivos, tanto en el nivel institucional como en el programático. Esta fase incluye el análisis de las desviaciones y la determinación de posibles acciones correctivas” (artículo 33 del Decreto N°33446).

Como se observa en todas las fases señaladas, el monitoreo de la gestión juega un papel fundamental. En la formulación se define qué se debe monitorear, y en la ejecución, control y evaluación, es herramienta indispensable para dar seguimiento a los resultados físicos y financieros, con el objeto de identificar desviaciones para corregirlas o que sirva para

---

<sup>113</sup> Artículo 5 del Decretos N° 33446-H Criterios y Lineamientos Generales sobre el Proceso Presupuestario del Sector Público. Para descripciones más detalladas, se puede consultar también las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N-1-2012-DC-DFOE).

“generar información relevante para la toma de decisiones y ejecución de acciones en los diferentes niveles de la organización” (artículo 33 del Decreto N°33446).

Así las cosas, según se observa en la figura, la administración en cada año, atiende los tres momentos primordiales. En el año vigente (t), debe formular y aprobar el presupuesto del año siguiente (t+1), ejecutar el presupuesto del año (t), y evaluar la ejecución del año anterior (t-1), en un ciclo que demanda gran cantidad de recursos para generar la producción de los bienes y servicios públicos.

**Figura 3-11**  
**Fases del ciclo presupuestario según año**

Fase / Año	Año t-1	Año t	Año t+1
Formulación y aprobación	Año t	Año t+1	Año t+2
Ejecución y control	Año t-1	Año t	Año t+1
Evaluación (liquidación)	Año t-2	Año t-1	Año t

Fuente: Elaboración propia.

Y la normativa que rige todo este accionar, es compleja y fragmentada. En el siguiente cuadro resumen, se sintetiza como línea de tiempo, las fechas en las que los principales procesos de la formulación, ejecución y evaluación deben darse. A partir de lo anterior se deriva que desde el diseño normativo del monitoreo de la gestión, se fragmenta:

- Las fechas en las que se emiten los distintos lineamientos para la elaboración de los insumos.
- Las fechas de presentación de los productos similares a diferentes instancias.
- La naturaleza de los productos a presentar.
- El receptor de los productos.

Lo anterior en detrimento en la eficiencia de los procesos que se puedan dar al unificar, simplificar y alinear, independientemente de los actores, todas fechas, lineamientos y procesos.

**Cuadro 3-3**  
**Línea de tiempo del ciclo presupuestario**

<b>Año</b>	<b>Fecha</b>	<b>Actividad</b>	<b>Legislación</b>
<b>Año t-1</b>	<b><u>Año de formulación y aprobación del presupuesto del año siguiente</u></b>		
	31 de marzo	Publicación de Lineamientos de política presupuestaria	Art.23 LAFRPP, Art. 13 RLAFRPP
	1 de abril	Comunicación Metodología para la elaboración de los Planes Anuales Operativos.	Art.9 DE39021
	15 de abril	MH. Lineamientos generales y específicos para la asignación de los recursos financieros del siguiente ejercicio económico.	Art. 38 RLAFRPP
	30 de abril	Los ministerios y sus órganos adscritos presentarán sus Planes Anuales Operativos ante el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	Art.9 RLAFRPP
	1 de junio	El Gobierno Central deberá remitir a la DGPN del MINHAC, el POI con su respectivo dictamen de vinculación, así como los dictámenes de vinculación de sus órganos desconcentrados e instituciones descentralizadas. Los órganos desconcentrados y las instituciones descentralizadas, deberán remitir el POI con su respectivo dictamen de vinculación a la CGR y a la STAP del MINHAC.	Lineamientos POI 2017 a manera de ejemplo.
	15 de junio	Remisión del anteproyecto de presupuesto	Art.46 RLAFRPP
	16 de julio	El resto de las entidades del sector público cuyo presupuesto debe ser aprobado por la Contraloría General de la República, presentarán sus Planes Anuales Operativos ante el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	Art.9 RLAFRPP
	30 de setiembre	Presentación del presupuesto a la CGR por parte de las entidades que estén obligadas a presentarlo ahí	Art. 19 LOGR
	1 de setiembre	Presentación del proyecto de Ley de presupuesto a conocimiento de la Asamblea Legislativa	Art. 178 CP, Art.38 LAFRPP
	30 de setiembre	Contraloría General presenta Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto	Art. 40 LAFRPP
	1 de octubre	Informe de subcomisión de Asuntos Hacendarios	Art. 178 Reglamento Asamblea Legislativa
	15 de octubre	Programación sectorial presentada a Mideplan por cada Ministro rector para su análisis y aval	Lineamientos POI 2017 a manera de ejemplo.
	15 de octubre	Última fecha para presentación de mociones.	Art. 178 Reglamento Asamblea Legislativa
	20 de octubre (23.30)	Votación del Proyecto en la Comisión de Hacendarios	Art. 178 Reglamento Asamblea Legislativa
25 de octubre (23.00)	Presentación de dictámenes sobre el proyecto	Art. 178 Reglamento Asamblea Legislativa	

Año	Fecha	Actividad	Legislación
	1 de noviembre	Inicio de discusión del Proyecto de ley en primer debate	Art. 179 Reglamento Asamblea Legislativa
	27 de noviembre (23.55)	Trámite del proyecto en primer debate	Art. 179 Reglamento Asamblea Legislativa
	29 de noviembre (23.30)	Trámite del proyecto en segundo debate	Art. 179 Reglamento Asamblea Legislativa
	30 de noviembre	Ley de Presupuesto deberá estar definitivamente aprobado	Art.178 CP

Año de ejecución del plan-presupuesto			-
Año t	10 de abril	Con corte al 30 de marzo de cada año, los (as) Ministros (as) Rectores (as) deberán remitir la información a MIDEPLAN con los resultados del avance de las metas de Programas/Proyectos.	Lineamientos POI 2017 a manera de ejemplo.
	15 días hábiles después de finalizado el I trimestre	Presentación de la información de la ejecución presupuestaria al Órgano Contralor.	Norma 4.3.14 (modificada a mensual el 18 de setiembre de 2020)
	22 de abril	Presentación ejecución presupuestaria I semestre STAP	Art. 4 Decreto 38916 Procedimientos directrices presupuestarias
	15 días hábiles después de finalizado el II trimestre	Presentación de la información de la ejecución presupuestaria al Órgano Contralor. En el caso de los fideicomisos se presenta con corte semestral únicamente)	Norma 4.3.14 (modificada a mensual el 18 de setiembre de 2020)
	22 de julio	Presentación ejecución presupuestaria II semestre STAP	Art. 4 Decreto 38916 Procedimientos directrices presupuestarias
	31 de julio	Con corte al 30 de Junio de cada año, los (as) Ministros (as) Rectores (as) deberán remitir la información a MIDEPLAN con los resultados del avance de las metas de Programas/Proyectos.	Lineamientos POI 2017 a manera de ejemplo.
	15 de octubre	Con corte al 30 de setiembre de cada año, los (as) Ministros (as) Rectores (as) deberán remitir la información a MIDEPLAN con los resultados del avance de las metas de Programas/Proyectos establecidos en el PND 2015-2018.	Lineamientos POI 2017 a manera de ejemplo.
	15 días hábiles después de finalizado el III trimestre	Presentación de la información de la ejecución presupuestaria al Órgano Contralor	Norma 4.3.14 (modificada a mensual el 18 de setiembre de 2020)
	22 de octubre	Presentación ejecución presupuestaria III semestre STAP	Art. 4 Decreto 38916 Procedimientos directrices presupuestarias

Año	Fecha	Actividad	Legislación
<b>Año de Liquidación y dictamen de los presupuestos públicos</b>			
Año t+1	31 de enero	Con corte al 31 de diciembre de cada año, los (as) Ministros (as) Rectores (as) deberán remitir la información a MIDEPLAN con los resultados del avance de las metas de Programas/Proyectos.	Lineamientos POI 2017 a manera de ejemplo.
	16 de febrero	Presentación de las liquidaciones de los presupuestos remitidos a la CGR	Art. 19 LOGR
	16 de febrero	Presentación de la liquidación presupuestaria del año anterior a la STAP	Art. 4 Decreto 38916 Procedimientos directrices presupuestarias
	1 de marzo	Poder Ejecutivo envía a la Contraloría la liquidación del presupuesto ordinario y extraordinarios Mideplan remite a la CGR el informe final de los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y su aporte al desarrollo económico-social del país. El Ministerio de Hacienda remite a la CGR los informes: el informe de resultados físicos de los programas ejecutados durante el ejercicio económico respectivo	Art. 181 Constitución Política, Artículo 52 LAFRPP
	1 de abril	Ministro de Planificación presentará al Presidente un informe sobre el avance en el Plan Nacional de Desarrollo	Art. 23 LPN 5525
	1 de mayo	CGR remite a la Asamblea Liquidación del Presupuesto junto con su dictamen a la Asamblea Legislativa	Art. 181 Constitución Política
	31 de mayo	Informe para aprobación/improbación de la liquidación del presupuesto ordinario y de los extraordinarios y el dictamen de la Contraloría General de la República	Arts.89 y 194 Reglamento de la Asamblea Legislativa
		Aprobación/ improbación de la liquidación	Arts.89 y 194 Reglamento de la Asamblea Legislativa

Nota: La referencia a los artículos del Reglamento a la Asamblea Legislativa corresponde a los vigentes en el periodo de estudio, y no considera reforma realizada al Reglamento el 4 de marzo de 2019.

Fuente: elaboración propia.

### Intervención de la Asamblea Legislativa en el ciclo presupuestario

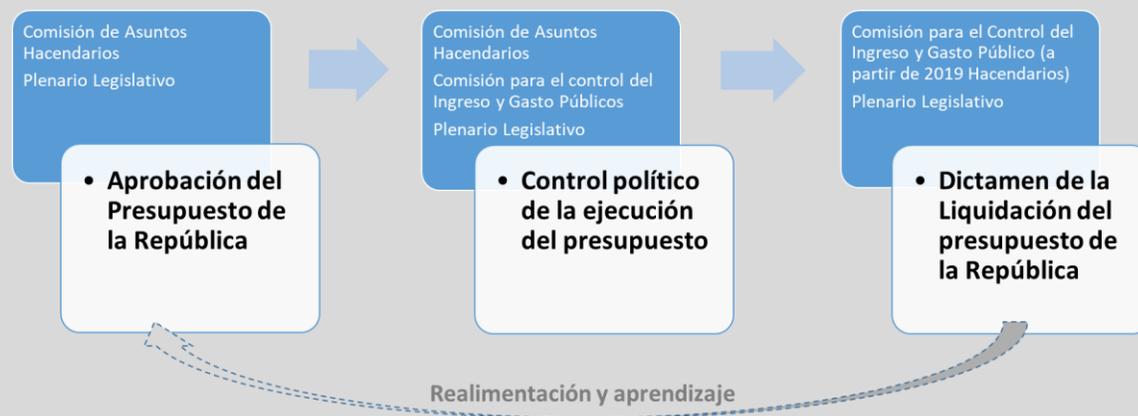
Según se observa con mayor desglose en el cuadro anterior, uno de los elementos relevantes en el ejercicio de la rendición de cuentas pública, tiene que ver con el papel que la Asamblea Legislativa tiene en todo el ciclo presupuestario.

Acotar que su participación se da prioritariamente en todo lo relativo al Presupuesto de la República, donde participa como el que lo aprueba finalmente (artículo 178 de la Constitución Política), es decir, dándole eficacia jurídica, luego en el control político de la ejecución y finalmente en fase de aprobación/improbación de la liquidación (artículo 181 de la Constitución Política).

También recibe, según lo estipula el artículo 52 de la Ley de Administración Financiera de la República, el dictamen del informe de cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo emitido por la Contraloría General.

Así las cosas, se observa que actualmente, el Congreso conoce para discusión y dictamen, únicamente información relativa a lo que tradicionalmente ha presentado un tercio de los presupuestos públicos totales. Tampoco se encuentra taxativamente descrito en la normativa de alto nivel<sup>114</sup>, mecanismos de realimentación que permitan la definición de acciones y el seguimiento estas para la mejora del proceso presupuestario.

**Cuadro 3-4**  
**Intervención política en el ciclo presupuestario**



Fuente: Elaboración Propia.

<sup>114</sup> Por ejemplo, en oficio N° AL-DSDI-OFI-0101-2021 del 4 de octubre de 2021, donde se comunica la aprobación por el Plenario Legislativo del informe negativo de mayoría de la Liquidación de presupuestos públicos y Dictamen de la Contraloría General de la República del 2020, Expediente Legislativo N.° 22.508, se le dispone al Departamento de Análisis Presupuestario de la Asamblea Legislativa el seguimiento de todas las disposiciones emitidas. Así como llevar control sobre los plazos de entrega e informar a la Presidencia de la Comisión de Asuntos Hacendarios en caso de incumplimientos de estos. Y las verdadas en los informes de esta comisión respecto de las liquidaciones de los años 2018 y 2019. Se le solicita al Directorio Legislativo para que a través de su Secretaría Técnica efectúe las notificaciones correspondientes de las disposiciones, y en caso de recibir respuesta por parte de las instituciones, que lo comunique de manera inmediata a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios para lo que corresponda.

### 3.3.2 Análisis normativo de los instrumentos base para el monitoreo

En la normativa se definen una serie de lineamientos e instrumentos que son base del monitoreo, es decir, señalan las reglas e instrumentos para realizar el monitoreo.

En términos generales, el Reglamento a la Ley de Administración Financiera establece en su artículo 71 que “el proceso de evaluación de la ejecución presupuestaria consistirá en valorar los resultados físicos y financieros obtenidos por el órgano u ente respectivo, sobre la base de los objetivos y metas programadas. Para tal efecto, se considerarán los principios de eficiencia, eficacia, economía y calidad en los distintos programas y servicios públicos, así como los indicadores que se hubieran definido para medir los resultados de la gestión institucional y lograr la transparencia en la rendición de cuentas.” Siendo que corresponde a la Dirección General de Presupuesto Nacional y al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, de conformidad con su respectiva competencia, definir la metodología e instrumentos que se utilizarán en el proceso de evaluación (artículo 72). Señala además dicho artículo que se deberán establecer los mecanismos de comunicación y coordinación que estimen pertinentes, a efectos de que los requerimientos de información sean lo más uniformes posible y consistentes con las necesidades de cada uno, sin que esto implique duplicidad de funciones. Nótese cómo ese último punto es una preocupación recurrente en la normativa.

Particularmente, como **instrumentos de planificación**, el reglamento al SNP (artículo 8) señala a) el Plan Estratégico Nacional<sup>115</sup> (PEN) b) el Plan Nacional de Desarrollo<sup>116</sup> (PND) c) el Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP) d) Los Planes Regionales de Desarrollo<sup>117</sup>

---

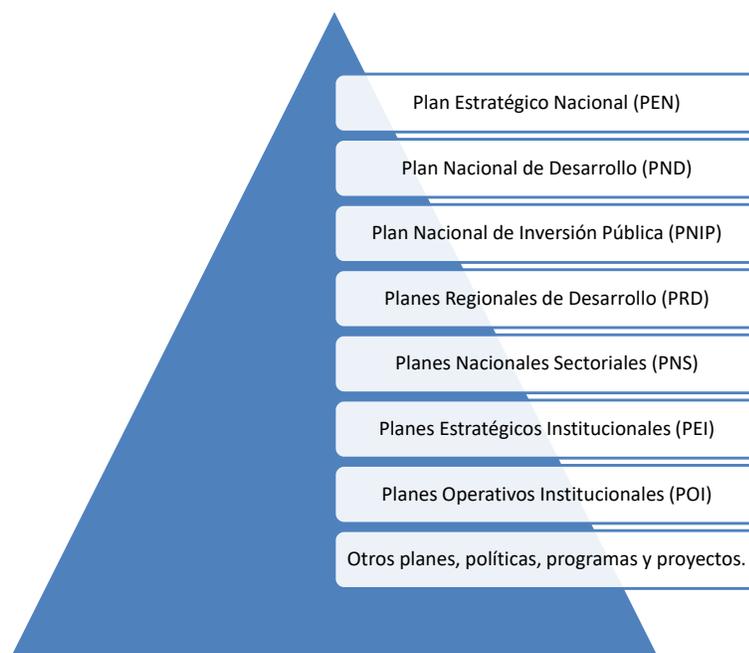
<sup>115</sup> Artículo 9 del Reglamento del SNP. El PEN es el instrumento de largo plazo para períodos no menor de 20 años, formulado bajo la coordinación técnica de MIDEPLAN con el apoyo de las diferentes instituciones, sectores y subsistemas del SNP y la participación ciudadana, donde se expresan los objetivos, políticas, metas y lineamientos que se requieren implementar para alcanzar la visión de futuro sobre el desarrollo del país. El PEN debe actualizarse al menos cada 5 años.

<sup>116</sup> Artículo 10 del Reglamento del SNP. El PND es el marco orientador de las políticas del Gobierno de la República para un período de cuatro años, elaborado bajo la coordinación de MIDEPLAN con las demás instituciones del SNP y la participación ciudadana, que en congruencia con el PEN y considerando los PNS y los PRD, define los objetivos, políticas, metas, los programas y las estrategias para el desarrollo del país, así como las prioridades presupuestarias públicas.

<sup>117</sup> Artículo 11 del Reglamento del SNP. Los PRD son instrumentos de planificación regional de mediano y largo plazo para períodos no menor de 5 años elaborados bajo la coordinación de MIDEPLAN con el apoyo de las instituciones del SNP y con participación ciudadana, conforme con los instrumentos de planificación nacional.

(PRD) e) Los Planes Nacionales Sectoriales<sup>118</sup> (PNS) f) Los Planes Estratégicos Institucionales<sup>119</sup> (PEI) g) Los Planes Operativos Institucionales (POI) h) Otros planes, políticas, programas y proyectos (ver figura siguiente). Asimismo indica que se jerarquizarán según el orden indicado y que se apoyarán en lineamientos, metodologías y procedimientos, así como en estudios, datos especializados y el uso de las tecnologías de información y comunicación, además serán emitidos por decreto ejecutivo.

**Figura 3-12**  
**Instrumentos de Planificación**



Fuente: Reglamento al Sistema Nacional de Planificación.

Particularmente, para el presente estudio es relevante analizar la normativa que da origen al **Plan Nacional de Desarrollo** por cuanto es una de las principales herramientas para medir los resultados que se obtienen con el uso de los recursos públicos, cuya elaboración está a cargo de Mideplan (Artículo 4 de la Ley de Planificación Nacional).

<sup>118</sup> Artículo 12 del Reglamento del SNP. Los PNS son instrumentos de dirección y planificación sectorial de mediano plazo, para periodos no menores de 5 años, que precisan responsabilidades institucionales en congruencia con el PEN y el PND. Los PNS contendrán la dimensión regional. Podrán emitirse planes por áreas temáticas, derivados del respectivo PNS.

<sup>119</sup> Artículo 13 del Reglamento del SNP. Los PEI son instrumentos de planificación institucional de mediano o largo plazo, no menor de cinco años, donde se deben concretar las políticas, objetivos y proyectos nacionales, regionales y sectoriales de las instituciones, en congruencia con los instrumentos de planificación de mayor rango. Los PEI deben reflejarse en los POI, así como en los presupuestos institucionales que se emitan durante su vigencia.

El artículo 7 del RLAFRPP establece como **principios en su elaboración**, los principios de **realidad**, de tal forma que las metas y objetivos sean cuantificables y permita la evaluación; **plurianualidad**; **integridad** relativa a la coherencia interna que aseguren una correspondencia entre políticas, objetivos, metas, estrategias, programas, proyectos y responsabilidades institucionales, en cuanto a la operación física y financiera; y **flexibilidad** de tal forma que se permita evaluaciones periódicas para realizar ajustes en los programas y proyectos, sin perder la consistencia integral y estratégica del Plan.

Para efectos de las **reglas para la elaboración, aprobación y modificación del PND**, existe un decreto que lo norma de forma global en términos generales. En el periodo de estudio se contó en primera estancia con el Decreto N°31324 de 2003, el cual fue ajustado en cuatro ocasiones<sup>120</sup>, el cual posteriormente fue sustituido por el Decreto N°39021 de 2015, el cual se encuentra vigente.

Dicho decreto establece que Mideplan presentará al Presidente, en el primer mes a partir de la fecha de inicio del periodo de gobierno, la metodología para la **elaboración del PND**; que lo elaborará dentro de los siete meses<sup>121</sup> siguientes a la fecha de inicio del periodo del Gobierno para posteriormente ser comunicado al Consejo de Gobierno y demás jerarcas institucionales<sup>122</sup> y ser difundido a la ciudadanía por los medios orales, impresos y electrónicos que se estimen convenientes. El artículo 4 del Decreto de elaboración del PND, establece que durante el periodo de elaboración y aprobación del PND continuará vigente lo establecido en el PND precedente, salvo las secciones que las nuevas autoridades consideren improcedentes, sobre lo cual deberán dejar constancia razonada y documentada ante Mideplan.

Nótese cómo el corte abrupto del diseño de este mecanismo dificulta una apropiada rendición de cuentas, pues el gobierno saliente no rinde cuentas sobre el cierre de su PND y este es evaluado por el Gobierno entrante. Si se hubiese contado con una planificación de largo plazo

---

<sup>120</sup> Mediante decretos 33342 (del 03/08/2006), 33695 (del 14/03/2007), 36464 (del 18/02/2011), 36843 (del 21/10/2011) denominados Reforma Plan Nacional de Desarrollo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

<sup>121</sup> El plazo establecido en el decreto original fue de cinco meses, pero esto fue ajustado en 2006 mediante Decreto N°33342 a siete meses.

<sup>122</sup> El plazo establecido en el decreto original para esto fue de siete meses, y posteriormente fue ajustado a siete y medio meses en 2006 mediante Decreto N°33342. En el decreto actual N°39021 ya no se hace referencia a plazo para comunicar al Consejo de Gobierno y demás jerarcas institucionales.

(como el Plan Estratégico Nacional<sup>123</sup> mencionado anteriormente) permitiría ver en algunos indicadores clave de relevancia siempre los avances realizados por los gobiernos que sirvan de base incluso para comparar gobiernos. El escenario óptimo sería construir sobre lo institucionalizado, bajo un enfoque de mejora continua que construya sobre lo aprendido, y no llegar a plantear proyectos nuevos cada cuatro años que no logren finalizarse sin una visión completa de las prioridades país de largo plazo. Este mecanismo tiene sin duda algún margen significativo de mejora.

En cuanto a las condiciones para realizar **modificaciones al PND**, éstas han experimentado un cambio favorable en el tiempo, evolucionando de un estado donde se permitían todo tipo de ajustes que derivaban en que las metas eran ajustadas a la ejecución final de las mismas, tergiversando el objetivo de la rendición de cuentas, a un enfoque mucho más estricto en cuanto a los cambios.

En un inicio, la regla establecida indicaba que “sólo en situaciones de imposibilidad de cumplimiento se podrán introducir modificaciones al Plan Nacional de Desarrollo que representen supresiones, disminuciones o sustituciones a los elementos de desarrollo originalmente considerados o posteriormente adicionados. Para ello, MIDEPLAN procederá a modificar el instrumento a partir de solicitudes presentadas por los jefes de las instituciones públicas interesadas debidamente aprobadas por el Presidente de la República.” En 2011 este artículo se modificó para precisar que sólo en situaciones de imposibilidad de cumplimiento ocasionadas por crisis internacionales, desastres naturales, guerra, conmoción interna, calamidad pública o estados de emergencia<sup>124</sup>, se podrán introducir modificaciones al PND que representen supresiones, disminuciones o sustituciones de los diferentes componentes del Plan originalmente establecidos o posteriormente adicionados, eliminándose también la fase de presentación de cambios al Presidente.

En 2011 (Decreto N°34464) se agregó al artículo 7 del Decreto, que sólo se podrían tramitar modificaciones al PND (adiciones o supresiones conforme los artículos previos) durante el primer cuatrimestre de cada año, salvo el último del periodo gubernamental en el que no se

---

<sup>123</sup> El Plan Estratégico Nacional al 2050 fue presentado por Mideplan el 18 de abril de 2022.

<sup>124</sup> Acotar que en 2020, se visualizan los efectos de esta cláusula en las modificaciones realizadas al PND en el I semestre de 2020, ver CGR. Avances del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública al primer semestre de 2020, recuperado de <https://sites.google.com/cgr.go.cr/monitoreocgr/2020/monitoreo-sffp/pndip/monitoreo-efp18>

podría introducir modificación alguna, lo cual posteriormente (Decreto N°36843) se precisó a que las adiciones se podían tramitar en cualquier momento y las supresiones, disminuciones y sustituciones sí debían cumplir con la regla anterior. El Decreto vigente N°39021, eliminó la restricción de que las supresiones, disminuciones y sustituciones debían realizarse en el primer cuatrimestre y se vuelve a agregar que las adiciones se podrán tramitar en cualquier momento excepto en el último año de cada periodo, en el que no se podrá introducir modificación alguna, además se especifica que estas modificaciones deben ser difundidas a la ciudadanía en la página web de Mideplan<sup>125</sup>.

Normativamente el decreto N°39021 también concuerda la elaboración de los Planes Anuales Operativos institucionales de tal manera que estos respondan a lo contemplado en el PND, a partir de una metodología elaborada por el Ministerio de Hacienda y el de Planificación.

Para efectos de la **elaboración de cada Plan Nacional de Desarrollo**, el gobierno de turno emite una directriz con las reglas para la elaboración específica. En el cuadro siguiente se presentan las directrices emitidas en el periodo de estudio.

**Cuadro 3-5**  
**Directrices para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo**

Directriz	Fecha	Nombre
2	13/05/2002	Planes operativos anuales institucionales con los postulados del Plan Nacional de Desarrollo, asignado a la Contraloría General de la República, al Ministerio de Hacienda y al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)
3	21/06/2006	Términos Generales del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010
1	01/06/2010	Directriz General a considerar en la Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014
6	23/06/2014	Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018
21	12/07/2018	Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversión Pública 2019-2022

Fuente: Elaboración propia con base en el SINALEVI.

En el tiempo dicha directriz se ha ido tornando más elaborada. Por ejemplo, para el periodo 2006-2010, se agregó a la organización referencia a las rectorías sectoriales según Decreto N°33151 (artículo 4); referencia a los elementos que debían contener el máximo de 10 acciones estratégicas por sector (como objetivo, indicador, línea base, metas, estimación presupuestaria y fuente de financiamiento, responsables) (artículos 5 y 6); la instrucción de no incluir actividades de carácter rutinario u operativo de las instituciones (artículo 8);

<sup>125</sup> Para el año 2020, sólo se encuentra disponible las modificaciones del Plan vigente 2019-2022. Recuperado de: <https://sites.google.com/expedientesmideplan.go.cr/pndip-2019-2022/modificaciones?authuser=0>

inclusión de acciones relativas al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (artículo 11); entre otras.

Para el periodo 2011, dicha Directriz es enriquecida con referencia a la dimensión regional (artículo 4); versión ampliada de la sectorial (artículos 7 a 9) con indicación de que en el caso de las acciones intersectoriales no se aceptarán metas iguales en diferentes sectores (artículo 18); referencia a los programas de inversión pública; ampliación de los componentes de las metas (como metas del periodo, metas sectoriales, acciones estratégicas) (artículo 11); e indicación de que se hará de conocimiento del consejo presidencial los informes periódicos y finales de seguimiento y evaluación (artículo 19). Situación que no sucede en el caso del Informe de Resultados Físicos de los Programas Ejecutados, según se verá más adelante.

Para los lineamientos del PND 2015-2018, se especifica que la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria participarán y coadyuvarán en el proceso de elaboración del PND (artículo 13); se detalla más sobre la dimensión regional y la participación ciudadana (artículos 14 y 15); y se indica que se realizarán informes de seguimiento trimestrales, semestrales y anuales de seguimiento (artículo 20).

En la directriz emitida para la formulación del PND 2019-2022, dentro de los principales cambios se tiene: la formulación, seguimiento y evaluación integrada del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Inversión Pública; la necesidad de considerar el Enfoque de Gestión para resultados en el Desarrollo -Directriz N°093-P- (artículo 4); la necesidad de disponer de la información oportuna y pertinente de conformidad con el Código de Buenas Prácticas Estadísticas de Costa Rica (Decreto Ejecutivo N°38698); referencia a instrumentos metodológicos como la "Guía de Indicadores: orientaciones básicas para su elaboración", la ficha del indicador contemplada en los Lineamientos Técnicos y Metodológicos y la Metodología para PND-PNIP 2019-2022; definición de metas relacionadas con la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), inclusión de compromisos internacionales como el Acuerdo de París sobre Cambio la Agenda de Población y Desarrollo (artículo 8); énfasis en la desagregación de metas a nivel regional (artículo 9); y la realización de una campaña en Redes Sociales para la participación de la ciudadanía con recomendaciones y propuestas con el fin de mejorar las intervenciones estratégicas definidas,

lo cual incluye una devolución a la ciudadanía con indicación de cómo fueron atendidas (artículo 15); indica también que los Consejos de Articulación Presidencial de cada Área Estratégica de Articulación Presidencial conocerán los Informes de Seguimiento Semestrales y Anuales que les serán expuestos por un representante de MIDEPLAN, con el fin que cada Consejo emita las observaciones y recomendaciones al respecto, las cuales deberán ser incorporadas en las acciones de mejora que emite el Área de Evaluación y Seguimiento de MIDEPLAN y que deberán ser ejecutadas por las y los Ministros Rectores (artículo 25); además indica que el Presidente y el Consejo de Gobierno también conocerán los informes de seguimiento semestrales y anuales y tomarán acuerdos respecto al cumplimiento de metas, todo lo cual será incluido en el Acta de Consejo de Gobierno (artículo 26); indica también que el PND-PNIP 2019-2022 deberá integrar una Agenda Nacional de Evaluación. Nótese desde el punto de vista positivo, la institucionalización normativa de una serie de aspectos y estándares que agregan calidad al proceso del Plan Nacional de Desarrollo.

Se refiere además al seguimiento semestral y anual de las metas (artículo 5), tomando así un paso hacia atrás del seguimiento trimestral instaurado en el periodo anterior. Incorpora la utilización en la formulación, evaluación y seguimiento de las Áreas Estratégicas de Articulación Presidencial establecidas en el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo N°41187 (artículo 12). Menciona que el Ministerio de Hacienda aportará información de los techos presupuestarios, probablemente ante la situación fiscal vigente. En este último elemento se visualiza el diseño de un proceso de realimentación para la toma de decisiones de gestión en los ejercicios económicos posteriores tomando como insumo la información del pasado, lo cual es positivo.

Como se puede observar, sin duda alguna los lineamientos se han ido mejorando en el tiempo, adquiriendo mayor precisión, haciendo referencia a más dimensiones (como la regional, la participación ciudadana, la inversión pública). Se va avanzando también en el tema de los instrumentos, mas esos avances son más recientes (del periodo 2018).

Si bien la integración del tema de la inversión pública a los procesos de planificación es algo sumamente positivo, no deja de ser preocupante la visión de corto plazo que se estaría imprimiendo a un Plan de Inversiones Públicas de tan solo cuatro años.

También hace falta dimensionar en el plan la separación que se había hecho en el 2006 de los componentes administrativos y políticos<sup>126</sup>, es decir, cuales situaciones pueden ser ejecutadas directamente por el gobierno y cuáles requiere de discusión a nivel político para su consecución.

Se toma un paso atrás en el tema del seguimiento, al eliminar el seguimiento trimestral, lo que dependiendo de la cultura de las instituciones, si bien podría significar liberalización de recursos de reporte, podría también significar dependiendo del caso perder noción oportuna de los avances. Se podría considerar más bien la configuración de paneles de seguimiento en tiempo real que reduzcan el costo del levantamiento de informes y que permitan que la información sirva para la toma de decisiones oportuna.

Si bien la referencia a las acciones de mejora es un avance, estas presentan un mecanismo confuso, pues Mideplan deberá exponer a los Consejos de Articulación Presidencial los resultados del seguimiento, para que estos emitan recomendaciones y observaciones, las cuales deberán ser incorporadas como acciones de mejora por el Área de Evaluación y Seguimiento de Mideplan, y que deberán ser ejecutadas por los ministros rectores.

También es un avance incorporar las tendencias internacionales (como los Objetivos de Desarrollo Sostenible), pero siempre la forma en que esto finalmente se realiza en la práctica termina siendo más relevante.

---

<sup>126</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 hacía referencia tres categorías según el tipo de compromiso que asumía el gobierno, a saber: “• El Contrato con la Ciudadanía: Está constituido por el conjunto de acciones estratégicas que son de exclusivo resorte del Gobierno, que no requieren de reformas legales, y que, por ello, puede realizar por su propia iniciativa. Son acciones orientadas a optimizar el uso de los mecanismos y potestades legales e institucionales que el actual marco jurídico y legal ofrece. Son por tanto las acciones que el Gobierno se compromete inequívocamente a realizar. • El Compromiso Político: Comprende acciones que el Gobierno se compromete a impulsar, pero que no se podrán ejecutar a menos que la Asamblea Legislativa u otros actores nacionales e internacionales concurren a hacerlas realidad. El gobierno se compromete a impulsar la aprobación de las leyes respectivas por la Asamblea Legislativa y garantiza que las leyes aprobadas sean consistentes con la promoción de la equidad social, la transparencia, el cumplimiento de los compromisos de sostenibilidad ambiental y la más amplia promoción de oportunidades para la población. • Los Diálogos para la Costa Rica del Bicentenario: Constituyen un mecanismo para la discusión de temas esenciales para el futuro del país. El objetivo central de las iniciativas contenidas en esta es promover la deliberación pluralista sobre temas frecuentemente controversiales o de gran complejidad, que poseen un carácter estratégico para avanzar hacia una visión compartida del futuro de Costa Rica pero cuya implementación requieren de acuerdos políticos y sociales. Se organizarán diálogos cuyo propósito es explorar los acuerdos y desacuerdos existentes y sentar las bases de las reformas constitucionales y legales que permitan impulsar una eventual agenda de reformas con visión de largo plazo. En estos diálogos se convocará a la más amplia variedad de actores sociales, políticos e institucionales relevantes para que, en un clima de civismo, planteen sus aspiraciones y confronten sus diferencias. Será responsabilidad de MIDE- PLAN, mediante procesos de consulta, diseñar el formato y organización de dichos diálogos y asegurar el soporte técnico necesario para su buena marcha.” (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2007, págs. 39-40)

Ahora con respecto a la vinculación de la planificación con el presupuesto desde el punto de vista del monitoreo de la gestión, el artículo 35 del Decreto 33446 establece que la evaluación presupuestaria deberá ser sistemática y periódica. Con respecto a **instrumentos concretos establecidos en los lineamientos para la planificación y el seguimiento en el sector público**<sup>127</sup>, se tiene que en el periodo de estudio la normativa también ha presentado una evolución ligeramente positiva.

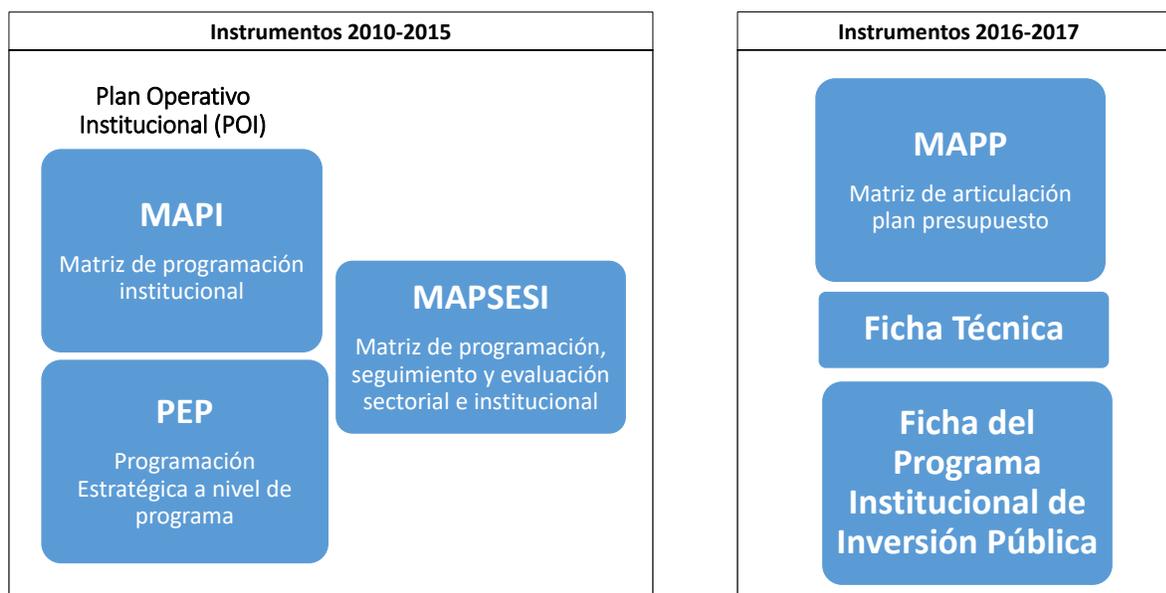
Como se observa en la figura siguiente, en el periodo 2010-2015, los *Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la programación estratégica sectorial e institucional y seguimiento y evaluación sectorial*<sup>128</sup>, requerían que el Plan Operativo Institucional (POI) estuviese conformado por la Matriz de Programación Institucional (MAPI) y la Programación Estratégica a nivel de programa (PEP), aunado a la Matriz de Programación, seguimiento y evaluación sectorial e institucional (MAPSESI). Posteriormente, ya para el año 2016, se modifican los *Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la planificación, programación presupuestaria, seguimiento y la evaluación estratégica en el Sector Público en Costa Rica* para que la programación sectorial e institucional establecida en el PND sea reflejada en una sola matriz denominada Matriz de Articulación Plan Presupuesto, acompañado de una serie de fichas técnicas y fichas del programa institucional de inversión pública.

---

<sup>127</sup> A nivel reglamentario (sección III, capítulo II, título I, Libro Segundo RLAFRPP, sobre las disposiciones técnicas presupuestarias) se establece que los presupuestos deberán contener la “a) Misión b) Producción c) Objetivos d) Metas de Gestión e) Indicadores de Desempeño f) Cualquier otro requerimiento que oportunamente defina la Dirección General de Presupuesto Nacional, por medio de lineamiento técnico.” La programación presupuestaria busca traducir los planes de largo y mediano plazo en un plan anual (artículo 35 LAFRPP).

<sup>128</sup> Estos fueron instaurados mediante Decreto N° 34558 del 13 de mayo de 2008, en su artículo 1° señala: Emítase el instrumento denominado "Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Programación Estratégica Sectorial e Institucional", el cual es de cumplimiento obligatorio para los Ministros Rectores Sectoriales y las instituciones.

**Figura 3-13**  
**Instrumentos de programación para el monitoreo de la gestión pública**



Fuente: Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la programación estratégica sectorial e institucional y seguimiento y evaluación sectorial 2010-2015.

Fuente: Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la planificación, programación presupuestaria, seguimiento y la evaluación estratégica en el Sector Público en Costa Rica 2016-2017.

Desde un punto de vista con enfoque más presupuestario y de Presupuesto Nacional, se tiene que existen además las **Directrices técnicas y metodológicas para la formulación del presupuesto** emitidas por la Dirección General de Presupuesto Nacional, para efectos de la formulación del Presupuesto de la República. Estas directrices, contienen principalmente instrucciones y requerimientos para la formulación del presupuesto, y a partir del ejercicio 2013, amplia referencia al diseño de objetivos, metas e indicadores como parte de la programación presupuestaria, vinculándose en el año siguiente con el concepto de gestión para resultados.

Otra normativa relativa a los temas de monitoreo de la gestión, incluyen las **Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N-1-2012-DC-DFOE)** emitidas por la Contraloría General en el año 2012, que vino a sustituir una serie de regulaciones dispersas<sup>129</sup> hasta ese momento para las entidades que administran fondos públicos (ver inciso 1.3 para mayor precisión). Esta normativa regula las fases del proceso presupuestario, para los efectos de las competencias de la Contraloría General de la República.

<sup>129</sup> Ver derogatorias en las Normas Técnicas donde se observa que las primeras normativas mencionadas son del año 1988.

Por su parte, los **lineamientos de política presupuestaria**<sup>130</sup>, emitidos por la Autoridad Presupuestaria según lo establecido en el artículo 23 de la LAFRPP (y 13 y 14 de su reglamento), también refieren a información a ser monitoreada por dicha entidad, donde también se señala que deben tomar en consideración el Plan Nacional de Desarrollo, vinculándolos de esta forma con el Sistema de Planificación Nacional.

Cabe destacar como punto positivo, que todas las regulaciones anteriormente mencionadas refieren a la necesaria vinculación plan-presupuesto (aunque en el caso de los lineamientos de política presupuestaria se da para el año 2016)<sup>131</sup>.

En conclusión, los instrumentos anuales de planificación y presupuestación definidos por la normativa son abundantes, generando más bien gran atomización y dispersión normativa. Desde un punto de vista más operativo, existen las *Directrices técnicas y metodológicas para la formulación del presupuesto* emitidas por la Dirección General de Presupuesto Nacional; los *Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la planificación, programación presupuestaria, seguimiento y la evaluación estratégica en el Sector Público* emitidos en conjunto por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación; las *Normas Técnicas sobre Presupuesto Público* emitidas por la Contraloría General de la República; y los *Lineamientos de política presupuestaria* emitidos por la Autoridad Presupuestaria. Particularmente el Plan Nacional de Desarrollo ha jugado un papel primordial en el tiempo, el diseño y elaboración de este instrumento durante el periodo de estudio ha tenido principalmente mejoras sustanciales que han sido institucionalizadas, permitiendo

---

<sup>130</sup> Según el artículo 16 del RLAFRPP, corresponde a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria mantener un control del cumplimiento de las directrices o lineamientos, generales y específicos.

<sup>131</sup> A manera de ejemplo, las Directrices Técnicas y Metodológicas para la formulación del presupuesto 2017 establecen en su punto A-3 que “los Órganos del Gobierno de la República, deberán vincular sus planes operativos institucionales (POI) al Plan Nacional de Desarrollo (PND) y a la planificación institucional de mediano y largo plazo”. El artículo 9 de las Directrices de Política presupuestaria 2016 indica que “Las entidades públicas, los ministerios y los órganos desconcentrados, para la formulación de sus presupuestos, deberán considerar además de las disposiciones contenidas en las presentes Directrices, las prioridades y metas del PND, así como su vinculación con el presupuesto de manera que garantice su ejecución y se refleje en el cumplimiento de las metas programadas. Para 2017 las Directrices de Política Presupuestaria establecen que “la gestión orientada a resultados para el desarrollo, constituirá el marco orientador en el proceso de planificación y presupuestación de las entidades públicas, ministerios y órganos desconcentrados.” El artículo 5 establece que “Las entidades públicas, los ministerios y los órganos desconcentrados, para la formulación de sus presupuestos, deberán contar con los Planes Operativos Institucionales (POI), reflejando las prioridades establecidas en sus Planes Estratégicos Institucionales (PEI), de manera que exista una adecuada articulación Plan Presupuesto en el marco de la Gestión para Resultados para el Desarrollo (GpRD).” En el artículo 7 se establece que “En el proceso de articulación Plan Presupuesto a desarrollar mediante el POI, las entidades públicas, los ministerios y los órganos desconcentrados presentarán la Matriz de Articulación Plan Presupuesto (MAPP) o los instrumentos que se definan para tal efecto y que servirán como insumo al Ministro Rector para que este dictamine la vinculación con el PND. La misma será verificada por el MIDEPLAN, quien remitirá copia al Ministerio de Hacienda, cuando tenga el dictamen de vinculación.

perfeccionar dicho instrumento, no obstante, características también de su diseño, principalmente ante los cambios de gobierno siguen siendo relevantes que se aborden.

### **3.4 Productos del monitoreo establecidos en la normativa**

En línea con lo indicado al inicio de este capítulo, la Constitución Política establece la obligación de rendir cuentas de toda la Administración Pública. El constituyente original estableció que deseaba conocer primordialmente el cierre anual del monitoreo del uso de Presupuesto de la República, para lo cual el Poder Ejecutivo debía enviar a la Contraloría General la **liquidación del presupuesto** a más tardar el primero de marzo siguiente al vencimiento del año correspondiente; y la Contraloría debe remitirla a la Asamblea, junto con su dictamen, a más tardar el primero de mayo siguiente. Así las cosas, el reporte final desde el punto de vista del Presupuesto Nacional se materializa en la Liquidación de ingresos y egresos (Artículo 181 Constitución Política).

Para el **resto de los presupuestos públicos**, a nivel Constitucional, el artículo 184 establece como deberes y atribuciones de la Contraloría examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación.

A nivel legal, la Ley de Administración Financiera estableció en su artículo 52, la elaboración al Ministerio de Hacienda de siete informes, según se observa en la siguiente ilustración, incluyendo un **informe sobre los resultados físicos de los programas ejecutados**<sup>132</sup>, correspondiendo así al reporte final sobre los resultados físicos obtenidos de la ejecución del Presupuesto Nacional. En ese mismo artículo le indica a Mideplan elaborar también un **“informe final sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y su aporte al desarrollo económico-social del país”**. Nótese nuevamente desde el punto de vista normativo, la fragmentación en materia de informes a generar, actores a generarlos y ámbitos.

---

<sup>132</sup> Artículo 75 del RLAFRPP.- Informe de resultados físicos. El informe de resultados físicos de los programas a que se refieren los artículos 51 y 52 de la Ley N° 8131, corresponderá a un informe sobre el Presupuesto de la República, en el que se analizará la producción de bienes y servicios finales que alcanzaron los órganos u entes que lo componen, en el nivel programático, con respecto a las metas estimadas de producción incluidas para el ejercicio económico en la evaluación.

Adicionalmente, la Ley de Administración Financiera, preocupada por la rendición de cuentas de todo el sector público desde un punto de vista global e integrado, estableció en su artículo 55, la elaboración taxativa de **informes periódicos y finales de evaluación física y financiera de la ejecución de los presupuestos, así como los informes de gestión, resultados y rendimiento de cuentas**, de todas las entidades.

Con base en dicha información, el artículo 56 le establece a Hacienda y Mideplan, la obligación de preparar **informes periódicos sobre los resultados de la evaluación** para garantizar el cumplimiento de objetivos, metas y el uso racional de los recursos públicos, para ser presentados a las instancias correspondientes del Poder Ejecutivo y la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa. Dicho artículo señala además que “**ambos Ministerios elaborarán conjuntamente un informe de cierre del ejercicio presupuestario** y lo presentarán a la Autoridad Presupuestaria para que lo conozca y proponga recomendaciones al Presidente de la República”.

Adicionalmente, el artículo 57 establece con respecto al suministro de información que “las entidades y los órganos comprendidos en el artículo 1 de esta Ley estarán obligados a suministrar la información económica, financiera y de ejecución física de los presupuestos, que el Ministerio de Hacienda les solicite para el cumplimiento de sus funciones.” Obsérvese cómo la obligación de informar independientemente de la naturaleza de la institución siempre permanece para efectos de la rendición de cuentas.

A nivel reglamentario, el artículo 74 del RLAFRPP, establece a la Dirección General de Presupuesto y a Mideplan preparar un informe semestral a más tardar el 31 de julio del ejercicio económico evaluado y un informe anual a más tardar el 31 de enero del ejercicio siguiente. Cabe acotar que el reglamento inicialmente estableció lo mismo a la Autoridad Presupuestaria<sup>133</sup>, no obstante dichos incisos fueron derogados en decreto N° 36978 del 14 de diciembre del 2011, generando así un vacío normativo sobre la elaboración de los informes

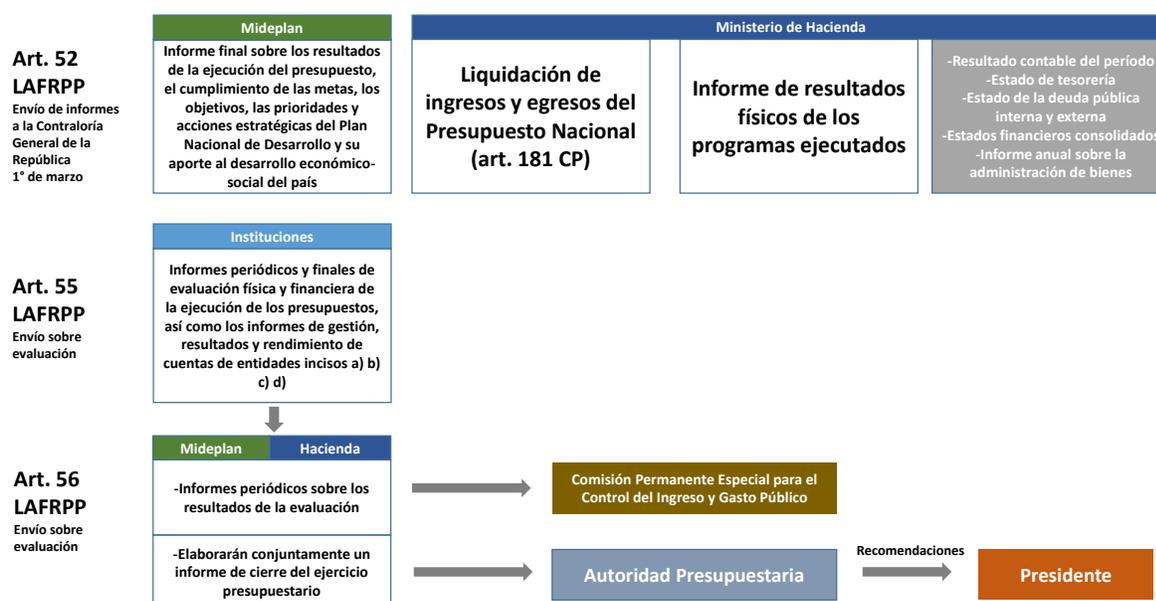
---

<sup>133</sup> Anteriormente, la Autoridad Presupuestaria también realizaba una evaluación de las instituciones en su ámbito según lo establecía el Reglamento a la LAFRPP, no obstante esta fue eliminada por medio del Decreto Ejecutivo N°36978-H-PLAN, del 14 de diciembre del 2011. Se elimina i), Art. 20, Evaluar los resultados de la gestión institucional de la Administración descentralizada y de los órganos de la Administración Central, cuyos presupuestos sean aprobados por la Contraloría General de la República, y preparar los informes periódicos y finales para los órganos e instancias gubernamentales correspondientes, así como emitir las disposiciones que correspondan, en coordinación con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y con la Contraloría General de la República, en lo referente a dichas disposiciones.

de resultados físicos y financieros del sector descentralizado desde el punto de vista del Poder Ejecutivo.

Es importante también resaltar que dicho decreto ajustó los artículos 72, 74 y 76, el cual eliminó la participación de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, en cuanto a la definición de metodología e instrumentos a utilizar en el proceso de evaluación, en la recepción de informes semestrales y anuales de evaluación de su ámbito y en la elaboración del informe de cierre del ejercicio para la presentación a la Autoridad Presupuestaria<sup>134</sup>.

**Figura 3-14**  
**Informes de monitoreo establecidos en la Ley de Administración Financiera**



Sólo la lectura de la LAFRPP en esta materia es compleja, y no se puede dejar de mencionar otra normativa que establece otra serie de informes finales sobre el monitoreo de la gestión, aunque no formarán parte del análisis de este trabajo de investigación.

Por ejemplo, según el artículo 144 de la Constitución Política “los Ministros de Gobierno presentarán a la Asamblea Legislativa cada año, dentro de los primeros quince días del primer período de sesiones ordinarias, una memoria sobre los asuntos de su dependencia.”

Además, la **Ley para perfeccionar la rendición de cuentas N° 9398**, aprobada el 28 de setiembre de 2016, estableció “la obligación de los rectores sectoriales, jercas

<sup>134</sup> No obstante, producto de lo indicado por la PGR en Dictamen C-215-2019, la STAP retoma la elaboración de los informes, según se indicó en entrevista realizada el 14 de octubre de 2021.

ministeriales, de entes descentralizados institucionales y de órganos de desconcentración máxima, de elaborar, publicar y divulgar un informe anual, escrito, de la labor desarrollada por la o las instituciones a su cargo”, el cual se debe presentar a la Asamblea Legislativa dentro de los primeros quince días del mes de mayo y divulgarse<sup>135</sup>.” Como contenido mínimo señala que debe incluir información también de naturaleza presupuestaria (artículo 3 b. Recursos financieros, humanos y materiales disponibles, con una justificación de su necesidad y vigencia en orden al interés público y cometidos de la institución) y de resultados físicos (artículo 3 d. Metas trazadas para el período en análisis, con indicación clara y específica de los resultados concretos obtenidos para cada una de ellas, tanto en el contexto del plan nacional de desarrollo, el plan sectorial y el plan operativo institucional).

En conclusión, la cantidad, variedad, fechas de presentación, de los reportes de seguimiento de la gestión tanto física como presupuestaria está ampliamente abordado en la normativa, siendo que existen tanto duplicidades como vacíos normativos en la generación de los mismos.

### 3.5 Usos del monitoreo

De la revisión normativa realizada se determina que esta comprende a lo largo de todos los niveles normativos, que la función del monitoreo debe servir para la toma de decisiones de gestión, el aprendizaje y la rendición de cuentas.

A manera de ejemplo en cuanto a la función de monitoreo para la **toma de decisiones**, el artículo 3 de la Ley de Administración Financiera establece que su fin es apoyar los procesos de toma de decisiones y la evaluación de la gestión. El artículo 73 del Reglamento a la Ley de Administración Financiera también establece que los informes periódicos se emitirán con el fin de que se *tomen las medidas correctivas y se orienten los esfuerzos hacia el cumplimiento de los objetivos y metas programados*, es decir de tal forma que sirva para la toma de decisiones concomitantes para corregir desviaciones en el cumplimiento de metas planificadas.

---

<sup>135</sup> El artículo 2 señala que “a efectos de garantizar su máxima divulgación, se incorporará copia de dicho informe en la página web de la respectiva entidad u órgano; se remitirá, de manera digital, a los colegios profesionales, escuelas universitarias, organizaciones sociales, comunales y productivas de áreas afines a su ámbito de acción, además a los medios de comunicación colectiva y partidos políticos con dirección electrónica conocida.”

A manera de ejemplo en el tema de **aprendizaje**, el artículo 20 del Decreto N°33446 señala que la fase de aprobación presupuestaria debe **considerar** la evaluación de los **resultados** de la gestión y el nivel de ejecución del presupuesto, alcanzados por cada programa **en el ejercicio presupuestario anterior**, mientras que el artículo 22 señala que en la fase de ejecución presupuestaria se deben establecer mecanismos para que los resultados del control y evaluación presupuestarias **realimenten** la ejecución del presupuesto. Es decir, la función de uso de la información del monitoreo generada para realimentar el proceso presupuestario siguiente está taxativamente definido.

La función de **rendición de cuentas** es una de las más ampliamente definidas en la normativa, empezando por el artículo 11 Constitucional que establece que la Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas. En esa línea, el artículo 110 de la LAFRPP que señala entre los **hechos generadores de responsabilidad administrativa** “j) el incumplimiento total o parcial, gravemente injustificado, de las metas señaladas en los correspondientes proyectos, programas y presupuestos”.<sup>136</sup>

Por su parte, el artículo 112 de la LAFRPP indica que “Habrà **responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos que ocupen la máxima jerarquía** de uno de los Poderes del Estado o las demás entidades públicas, cuando incurran en la conducta prevista en el inciso j) del artículo 110, se determine que las deficiencias o negligencias de la gestión son resultado de sus decisiones y directrices y no del normal funcionamiento del órgano o la entidad, o bien, al omitir una decisión oportuna. En tal caso, la Contraloría General de la República informará de esta situación al órgano al que le corresponda valorar las responsabilidades procedentes, así como a la Asamblea Legislativa para el ejercicio de sus funciones de control.”<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> El artículo 77 del RLAFRPP indica que el cumplimiento de las metas establecidas será responsabilidad de la máxima autoridad de la unidad ejecutora del respectivo programa y subprograma. El incumplimiento será sancionado de conformidad con lo dispuesto en el Título X, Régimen de Responsabilidad, establecido en la Ley N° 8131, sin perjuicio de otra normativa aplicable.

<sup>137</sup> El artículo 113 indica que “de conformidad con las causales del artículo 110, las **sanciones administrativas** podrán ser impuestas por el órgano de la entidad que ostente la potestad disciplinaria. Asimismo, la Contraloría General de la República podrá sustanciar el procedimiento administrativo y requerirá, en forma vinculante, a la entidad respectiva, aplicar la sanción que determine. Dichas sanciones consistirán, según la gravedad de los hechos, en lo siguiente:

- a) Amonestación escrita.
- b) Amonestación escrita publicada en La Gaceta.
- c) Suspensión sin goce de salario o estipendio, correspondiente a un plazo de ocho a treinta días.

Esta función del monitoreo es también replicada en otra normativa, como en el artículo 2 del Decreto N°23323 Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica se establece que “a través del Ministro de MIDEPLAN, el Presidente de la República dará a sus Ministros y Jerarcas de instituciones descentralizadas, las directrices necesarias a fin de hacer cumplir el Plan Nacional de Desarrollo, las que serán de acatamiento obligatorio. En caso de incumplimiento se actuará según lo establecido por el artículo 98 de la Ley General de la Administración Pública.” Nótese al final del artículo la referencia a la posibilidad de remoción en caso de desobediencia reiterada del inferior no jerárquico por parte del Poder Ejecutivo, en alusión a la necesaria rendición de cuentas tanto en su dimensión de obligación de informar sobre las decisiones y de justificarlas en público (answerability) como de sanción en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement), según se discutió en el marco teórico. Otro ejemplo concreto de la dimensión de rendición de cuentas se ubica en el Decreto 39021, donde se señala que “el incumplimiento total o parcial de las metas de los programas o proyectos deberá ser debidamente justificado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 110 inciso j) de la Ley 8131 Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.”

Otro mecanismo existente se configura en el artículo 121.24 de la Constitución Política que señala que la Asamblea Legislativa tiene la atribución de “formular interpelaciones a los Ministros de Gobierno, y además, por dos tercios de votos presentes, censurar a los mismos funcionarios, cuando a juicio de la Asamblea fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos.” Por el artículo 148 de la Constitución también se hace responsable a cada Ministro de Gobierno en conjunto con el Presidente, respecto al ejercicio de sus atribuciones.

En conclusión, normativamente está previsto que el monitoreo de la gestión pública sirva para la toma de decisiones, el aprendizaje y la rendición de cuentas pública, siendo esta última un elemento ampliamente presente en las distintas regulaciones, lo cual puede llevar, según se discutió en el marco teórico, a cierta incongruencia, ya que por temor, el seguimiento de la gestión pudiera no servir para tomar decisiones si hay una clara sanción en caso de que no se cumplan los objetivos y metas.

---

d) Destitución sin responsabilidad.”

### 3.6 Síntesis de la normativa y reflexión

En el siguiente cuadro se sintetiza la normativa relevante de orden constitucional, legal y reglamentario, para el monitoreo de la gestión pública discutida en este acápite, observándose que data desde el surgimiento de la segunda República, y ha aumentado de forma abundante desde mediados de los años noventa.

**Cuadro 3-6**  
**Normativa relevante para el monitoreo de la gestión pública en Costa Rica**

Normativa	Fecha	Nombre
	7/11/1949	Constitución Política de la República de Costa Rica
Ley N°5525	2/5/1974	Ley de Planificación Nacional
Ley N°6227	2/5/1978	Ley General de Administración Pública
	9/3/1994	Reglamento de la Asamblea Legislativa
Decreto Ejecutivo N°23323	17/5/1994	Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)
Ley N°7428	7/9/1994	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República
Ley N°8131	18/9/2001	Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos
Ley N°8292	31/7/2002	Ley de Control Interno
Decreto Ejecutivo N°32988	31/1/2006	Reglamento a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos
Decreto Ejecutivo N° 33446	4/12/2006	Criterios y Lineamientos Generales sobre el Proceso Presupuestario del Sector Público
Decreto Ejecutivo N°36901	15/11/2011	Crea la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo
Decreto Ejecutivo N°37735	6/5/2013	Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación
Ley N°9398	28/9/2016	Ley para perfeccionar la rendición de cuentas
Directriz N°093-P	30/10/2017	Gestión para resultados en el desarrollo dirigido al sector público (GpRD)

Del análisis y discusión realizada a la luz de la pregunta inicial sobre las reglas que definen los mecanismos para el monitoreo del desempeño de la gestión en el sector público costarricense, se deriva que el monitoreo de la gestión pública en Costa Rica constituye un sistema que está institucionalizado normativamente, con todos los elementos necesarios y ampliamente definidos para su aplicación.

Ha sido creado no de manera integral, sino que a lo largo del tiempo y desde la promulgación de la Constitución Política, se han agregado regulaciones que si bien en algunos casos han venido evolucionando positivamente en el periodo de estudio, en otros casos se vuelve de compleja la interpretación<sup>138</sup>, dada la diversidad de situaciones a las que se ajusta dependiendo del tipo de actor. El proceso presupuestario sobre el cual se basa es por definición complejo en Costa Rica, y la normativa define una gran cantidad de productos.

<sup>138</sup> No obstante, señalar que la Ley General de Administración Pública N°6227, establece en su artículo 10.1 que “la norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular.”

Por el lado positivo, la normativa comprende los usos del monitoreo de la gestión para la toma de decisiones, el aprendizaje y la rendición de cuentas, siendo este último el que más sobresale.

### **3.7 Estructura de los mecanismos para el monitoreo del desempeño de la gestión pública en Costa Rica**

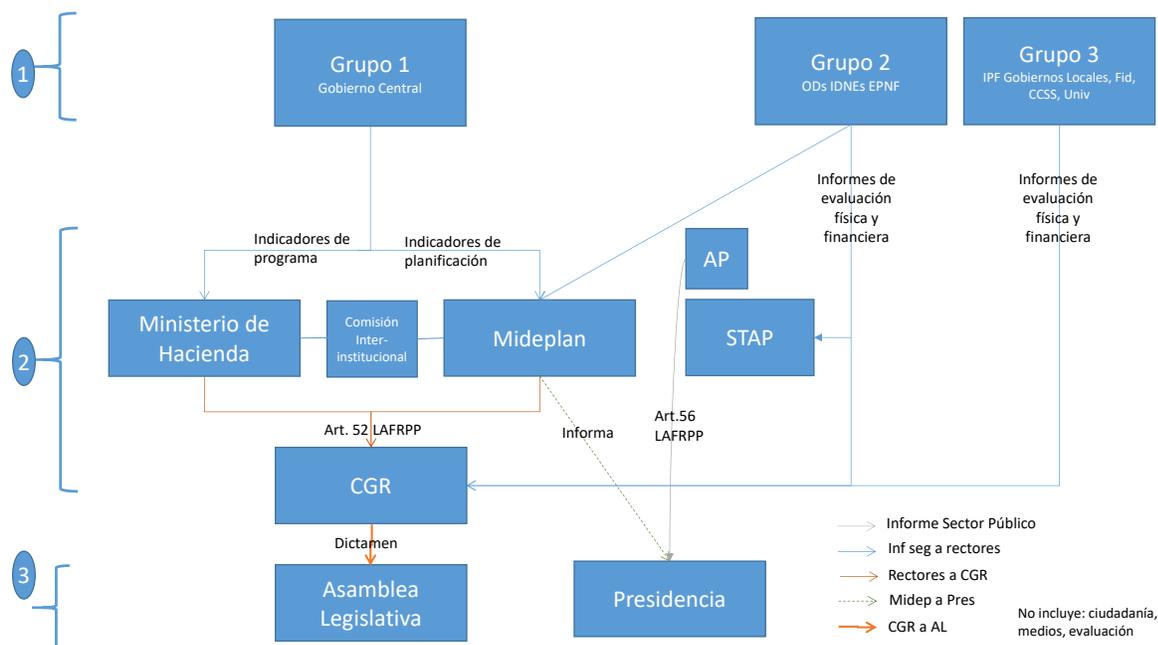
El sistema de monitoreo del desempeño de la gestión pública en Costa Rica<sup>139</sup>, se refiere a cómo se organiza el Sector Público para dar seguimiento al uso de los recursos para el logro de los resultados físicos y financieros, a partir de la aplicación de los presupuestos públicos, en primera instancia desde el nivel institucional, pasando luego esta información a los niveles rectores, para su posterior dictamen y remisión al primer Poder de la República, órgano de carácter político, representante directo del pueblo.

Este sistema visto desde un punto de vista global tiene como objetivo coadyuvar a la realimentación de los resultados que se van obteniendo en la implementación de las acciones de política públicas con miras a su mejora. Se compone de diversos actores, sus interrelaciones, flujos de información entre actores, en el marco de la normativa analizada en las anteriores secciones como se observa en la siguiente figura y se discute posteriormente.

---

<sup>139</sup> Si bien el Decreto N° 35755-PLAN, creó el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) para “*la evaluación de la gestión gubernamental en relación con el desempeño institucional, el desarrollo del país y el bienestar ciudadano, por medio de un procedimiento de análisis, monitoreo y evaluación de los resultados de las metas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en otros instrumentos de planificación*”, visualizar esto como el Sistema, estaría dejando de lado por completo el accionar de la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, así como de otros actores. Por lo que para efectos de esta investigación, la unidad de análisis no se limita a este sistema sino a una visión amplia del seguimiento o monitoreo a la que debe ser sometida toda la administración pública.

**Figura 3-15**  
**Sistema de Flujo de información<sup>140</sup>**  
**para el Monitoreo de la Gestión Pública en Costa Rica 2010-2017**



<sup>140</sup> **Gobierno Central (GC):** Comprende las instituciones que cumplen funciones de gobierno en el ámbito nacional y que no son desconcentradas ni descentralizadas. Está conformado por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y sus órganos auxiliares, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones. Incluye además algunos títulos presupuestarios que no corresponden a instituciones.

**Órganos Desconcentrados (OD):** Son aquellas instituciones que se han creado para ejecutar actividades específicas con el fin de lograr una mayor agilidad en su ejecución, bajo la premisa de que una autoridad superior les ha otorgado en su calidad de subordinada, competencias sobre una materia en particular que tienen un alcance nacional. Comprende aquellas organizaciones vinculadas al Gobierno Central a las que por ley o reglamento, se les ha otorgado un nivel de desconcentración mínima o máxima. Las principales instituciones del sector según sus presupuestos iniciales 2016 son: Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (¢559.144 millones, 43,2%), Consejo Nacional de Vialidad (¢275.706 millones, 21,3%), Fondo Nacional de Becas (¢50.854 millones, 3,9%), Fideicomiso del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría (¢47.820 millones, 3,7%) y la Junta Administrativa del Registro Nacional (¢40.761 millones, 3,1%). A partir del ejercicio 2021, según lo establecido en la Ley N° 9524, se incorporan para aprobación en el Presupuesto de la República.

**Instituciones Descentralizadas no Empresariales (IDNE):** Son instituciones con personalidad jurídica plena y patrimonio propio que realizan función de gobierno en el ámbito nacional, a quienes les ha sido asignada una competencia específica en la satisfacción de un fin público determinado. Además, presentan cierto grado de autonomía administrativa, política y organizativa, pero están sujetas a la tutela administrativa del Estado. Incluye aquellos entes públicos no estatales con características similares al resto de las instituciones que conforman este grupo. Las principales instituciones del sector según sus presupuestos iniciales 2016 son: Caja Costarricense del Seguro Social (¢3.229.523 millones, 69,4%), Universidades Estatales (¢612.972 millones, 13,9%), Instituto Mixto de Ayuda Social (¢181.487 millones, 3,9%).

**Gobiernos locales (GL):** Son entes autónomos con jurisdicción territorial determinada, encargados de la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón. Incluye otras instituciones tales como Comités Cantonales de Deportes, federaciones, ligas y uniones relacionados con los Gobiernos locales.

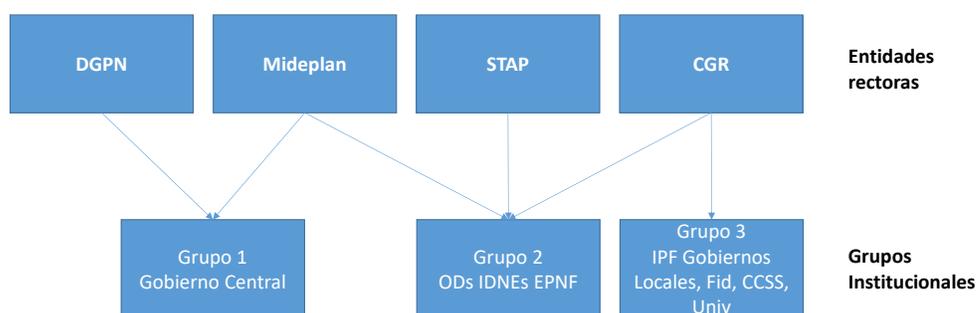
**Empresas públicas no financieras (EPNF):** Incluye las empresas del Estado que desarrollan una actividad económica destinada a la producción y el intercambio de bienes y servicios para un mercado, incurriendo en costos de producción y fuentes de financiamiento propios de una empresa, que operan en régimen de competencia o de monopolio, la cual puede asumir distintas modalidades organizativas: órgano, institución autónoma, semiautónoma, ente público estatal o no estatal o ente privado. Las principales instituciones del sector según sus presupuestos iniciales 2016 son: Instituto Costarricense de Electricidad (¢1.733.031 millones, 39,5%), Refinadora Costarricense de Petróleo (¢1.336.529 millones, 30,5%), Compañía Nacional de Fuerza y Luz (¢278.488 millones, 6,3%), Junta de Protección Social de San José (¢222.415 millones, 5,1%) y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (¢199.970 millones, 4,6%).

### 3.7.1 Monitoreo de la gestión institucional (ver sección 1 de la Figura 3-15)

Las instituciones públicas reciben lineamientos e instrucciones sobre cómo formular el plan-presupuesto de los entes rectores en la materia, a saber, el Ministerio de Planificación, rector del Sistema Nacional de Planificación, y el Ministerio de Hacienda, rector del Sistema de Administración Financiera. Ambas instituciones participan en un órgano coordinador denominado Comisión Interinstitucional, con el objetivo precisamente de alinear requerimientos y evitar duplicidades.

Es necesario acotar que debido a los distintos alcances o ámbitos de aplicación institucional de estos sistemas, según se presentó en el capítulo anterior, no todas las instituciones están sujetas a dichos lineamientos. La Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), también emite lineamientos en materia de plan-presupuesto a las instituciones bajo su ámbito, y la Contraloría General lo tiene regulado para efectos de la aprobación de los presupuestos correspondientes y el ámbito de sus competencias (ver ilustración siguiente).

**Figura 3-16**  
**Emisión de lineamientos e instrucciones por parte de entes rectores a instituciones**



Desde el punto de vista de las organizaciones entonces, estas realizan un proceso de seguimiento o monitoreo de lo establecido en sus planes operativos institucionales de forma periódica, lo cual incluye variables de la **ejecución presupuestaria**, y de **cumplimiento de indicadores y metas de sus planes anuales operativos** y del **Plan Nacional de Desarrollo** (sectorial y estratégico) cuando corresponde.

---

**Instituciones Públicas Financieras (IPF):** Considera aquellas instituciones que llevan a cabo actividades financieras en la economía, desglosadas en Instituciones Públicas Financieras Bancarias, Instituciones Públicas Financieras no Bancarias e Instituciones Públicas Financieras de Rectoría y Supervisión. Las principales instituciones del sector según sus presupuestos iniciales 2016 son: Instituto Nacional de Seguros (¢1.064.523 millones, 32,2%), Banco Nacional de Costa Rica (¢618.073 millones, 18,7%), Banco Central de Costa Rica (¢378.057 millones, 11,4%), Banco de Costa Rica (¢367.074 millones, 11,1%) y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (¢345.073 millones, 10,4%).

A lo interno de ellas participan en este proceso de planificación y posterior seguimiento actores directivos como los directores de programa o subprograma, y técnicos como las unidades institucionales de planificación, recursos humanos, recursos financieros y proveeduría. Debido a que las instituciones públicas difieren en tamaño, algunos de estos actores pueden no estar presentes o en su defecto comprender grandes departamentos, según se verá en el siguiente capítulo, lo cual puede impactar los resultados que se obtienen del monitoreo.

### **3.7.2 Compilación y revisión de los resultados del monitoreo de la gestión por parte de los niveles rectores (ver sección 2 de la Figura 3-15)**

Los reportes de seguimiento trimestral, semestral y anual según corresponda, sobre los resultados físicos y financieros, generados por las instituciones públicas, son remitidos en diferentes plazos (ver Cuadro 3-3 Línea de tiempo del ciclo presupuestario) a los distintos organismos rectores.

Así, según se observa en la Figura 3-15, las entidades del Presupuesto Nacional reportan sobre la ejecución física y financiera a la Dirección General de Presupuesto, así como a Mideplan sobre el cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo. Otras instituciones como órganos desconcentrados<sup>141</sup>, instituciones descentralizadas no empresariales y empresas públicas no financieras, grosso modo, de conformidad con el clasificador institucional, reportan resultados a Mideplan, la Secretaría Técnica de la autoridad Presupuestaria y la Contraloría General de la República. Finalmente, el resto de las instituciones (ver cuadro de la esquina superior derecha de la Figura 3-15) remite la información sobre los resultados físicos y financieros a la Contraloría General de la República, de conformidad con lo establecido por el artículo 184 de la Constitución Política<sup>142</sup>, sin pasar por el Poder Ejecutivo.

Ahora, de conformidad con lo establecido en el artículo 52 de la Ley de Administración Financiera de la República N°8131, el Ministerio de Hacienda remite a más tardar el 1° de marzo a la Contraloría General de la República el informe de resultados físicos de los

<sup>141</sup> Para el ejercicio 2021, de conformidad con lo estipulado en la Ley N° 9524, pasan a aprobación en el Presupuesto Nacional.

<sup>142</sup> Todo el Sector Público, sin embargo, está bajo el ámbito de fiscalización de la CGR, según el artículo 4 de su Ley Orgánica. Este establece que “la Contraloría General de la República ejercerá su competencia sobre todos los entes y órganos que integran la Hacienda Pública”.

programas ejecutados durante el ejercicio económico respectivo cuyo ámbito es el Presupuesto Nacional, y Mideplan debe remitir el informe final sobre el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y su aporte al desarrollo económico-social del país, que también tiene un alcance institucional parcial. Ambos informes, deben incluir “los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos”.

Es importante señalar que el alcance del Informe remitido por el Ministerio de Hacienda, es únicamente el Gobierno Central, según se observa en la Figura 3-15, y el ámbito de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo deja por fuera a una serie de instituciones (como por ejemplo, la Caja Costarricense del Seguro Social<sup>143</sup>, las Universidades, Fideicomisos, Instituciones Públicas Financieras, Gobiernos Locales, etc.).

Según el artículo 55 de la Ley de Administración Financiera, las entidades y los órganos indicados en los incisos a), b), c) y d) del artículo 1<sup>144</sup>, que comprende prácticamente todas las instituciones públicas, y el artículo 56 discutidos en el capítulo anterior, el Ministerio de Hacienda y Mideplan, elaborarán y presentarán, a las instancias correspondientes del Poder Ejecutivo y a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto

<sup>143</sup> No obstante, esta institución, por su propia voluntad, participa con una serie de metas e indicadores en el Plan Nacional de Desarrollo.

<sup>144</sup> Artículo 1°-Ámbito de aplicación. La presente Ley regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos. Será aplicable a:

- a. La Administración Central, constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias.
- b. Los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares, sin perjuicio del principio de separación de Poderes estatuido en la Constitución Política.
- c. La Administración Descentralizada y las empresas públicas del Estado.
- d. Las universidades estatales, las municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, únicamente en cuanto al cumplimiento de los principios establecidos en el título II de esta Ley, en materia de responsabilidades y a proporcionar la información requerida por el Ministerio de Hacienda para sus estudios. En todo lo demás, se les exceptúa de los alcances y la aplicación de esta Ley.

También esta Ley se aplicará, en lo que concierna, a los entes públicos no estatales, las sociedades con participación minoritaria del sector público y las entidades privadas, en relación con los recursos de la Hacienda Pública que administren o dispongan, por cualquier título, para conseguir sus fines y que hayan sido transferidos o puestos a su disposición, mediante partida o norma presupuestaria, por los órganos y entes referidos en los incisos anteriores o por los presupuestos institucionales de los bancos del Estado.

Las disposiciones de esta Ley no serán aplicables a los bancos públicos ni al Instituto Nacional de Seguros, excepto en lo correspondiente al trámite de aprobación de sus presupuestos, así como a lo ordenado en los artículos 57 y 94 y en el título X de esta Ley. (Así reformado el párrafo anterior por el artículo 51 de la "Ley Reguladora del Mercado de Seguros, incluye reforma integral a la Ley N° 12 del 30 de octubre de 1924", N° 8653 del 22 de julio de 2008)

Las normas técnicas básicas para aplicar esta Ley serán dictadas por los órganos competentes del Poder Ejecutivo, previa consulta a la Contraloría General de la República, la cual dictará las correspondientes a las universidades, municipalidades y los bancos públicos.

En cuanto al ámbito de aplicación de esta Ley, rigen las restricciones dispuestas en este artículo para el resto de las disposiciones establecidas.

Públicos<sup>145</sup> de la Asamblea Legislativa, informes periódicos de la evaluación del sector público, y además, ambos Ministerios elaborarán conjuntamente un informe de cierre del ejercicio presupuestario y lo presentarán a la Autoridad Presupuestaria para que lo conozca y proponga recomendaciones al Presidente de la República.

Con respecto a la naturaleza de los indicadores de monitoreo, las instituciones que reportan a la CGR remiten los resultados de los indicadores institucionales, mientras que el resto remite a Hacienda y Mideplan indicadores institucionales de producto y del Plan Nacional de Desarrollo respectivamente. Para 2016<sup>146</sup> los requerimientos de información fueron parcialmente alineados, con la implementación de la matriz de vinculación plan-presupuesto.

### **3.7.3 Rendición de cuentas de los resultados de la gestión institucional (ver sección 3 de la Figura 3-15)**

La Contraloría remite los informes anteriormente mencionados elaborados por el Ministerio de Hacienda y Mideplan junto con su dictamen a la Asamblea Legislativa (según lo establecido en el artículo 52 de la LAFRPP) en el documento denominado Memoria Anual. Dicha Memoria<sup>147</sup> se entrega al Congreso cada primero de mayo. El artículo 194 del Reglamento de la Asamblea Legislativa vigente en el periodo de estudio establecía que la Comisión para el Control del Ingreso y Gasto Público analizaría la Liquidación del Presupuesto y el dictamen de la Contraloría General a más tardar el último día del mes de mayo y rendiría un informe al Plenario en el que recomendaría aprobar o improbar la

---

<sup>145</sup> Necesario acotar que en 2019 se modificó el Reglamento de la Asamblea Legislativa para que la liquidación presupuestaria sea de conocimiento ya no de la Comisión para el Control del Ingreso y Gasto Público, sino de la Comisión de Asuntos Hacendarios, con el objetivo de mejorar el cierre del ciclo de la rendición de cuentas pública.

<sup>146</sup> En los Lineamientos técnicos y metodológicos para la planificación, programación presupuestaria, seguimiento y la evaluación estratégica en el Sector Público en Costa Rica 2016.

<sup>147</sup> Adicionalmente a lo largo del año, la CGR preparó durante el periodo de estudio otros informes para transparentar la información sobre el uso de los fondos públicos a la ciudadanía y a la Asamblea Legislativa. El primero de ellos es el informe de Presupuestos Públicos: situación y perspectivas, que se emitió a finales de febrero de cada año, para informar sobre el uso y destino que se tiene programado para los presupuestos aprobados del año. El segundo es el informe de Evolución Fiscal y Presupuestaria al 30 de junio (emitido a partir del año 2008), el cual se emitió a finales de agosto, para informar sobre la ejecución y cumplimiento de metas a medio año de los presupuestos públicos. Ambos contienen detalles sobre las instituciones más relevantes materialmente y términos de riesgo, y son emitidos de forma proactiva por la CGR, es decir, no en acatamiento a alguna legislación específica. Adicionalmente, el 30 de setiembre de cada año, se entrega al Congreso el Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República, en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 40 de la LAFRPP, con el objetivo de coadyuvar al Congreso en el proceso de aprobación presupuestaria del Gobierno Central. Acotar que para el ejercicio 2020, se modificó la modalidad a un reporte más periódico y oportuno, por medio de un sitio web denominado #MonitoreoCGR, donde se publican análisis cortos de materia financiero-presupuestaria y de planificación.

liquidación<sup>148</sup>. No obstante, se debe acotar que en la reforma a dicho Reglamento realizada en marzo de 2019 se redefinió que el conocimiento de los informes pasara a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios<sup>149</sup> para el apropiado cierre del ciclo de la rendición de cuentas pública y se ajustó también los plazos de conocimiento, discusión y votación<sup>150</sup>.

Mideplan por su parte, al ser un órgano asesor y de apoyo técnico de la Presidencia de la República, le rinde cuentas directamente a este, al exponer al Presidente o en Consejo de Gobierno, los resultados del seguimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo, usualmente a finales de febrero<sup>151</sup>, de previo a remitir el informe a la Contraloría General. Siendo que no ocurre lo mismo en el caso del Ministerio de Hacienda, normativa expresa al respecto no existe.

El ciudadano, es receptor de esta información sobre los resultados de la gestión pública, directamente por medio de las páginas web institucionales, o por medio de los reportes de los medios de los boletines de prensa emitidos por las instituciones. No obstante, este tipo de rendición de cuentas vertical, no es sujeto de estudio de esta investigación planteada, por cuanto se considera que la participación de la ciudadanía en estos temas, aún se encuentra incipientemente organizada.

### 3.7.4 Reflexiones sobre el diseño de la estructura del sistema de monitoreo

Del análisis y discusión realizada a la luz de la pregunta inicial sobre cómo se estructuran los mecanismos para el monitoreo del desempeño de la gestión pública en Costa Rica, se deriva que el monitoreo de la gestión pública en Costa Rica se constituye en un sistema que está diseñado de forma **fragmentada**, en comparación con un diseño sistémico que simplifique los flujos de información. Esto genera la existencia de **vacíos** en su diseño normativo, y una

---

<sup>148</sup> El artículo contiene una serie de reglas como que cinco días hábiles después de recibido y leído el informe, el Plenario dedicará la segunda parte de las cuatro sesiones siguientes a su discusión. Si a las veintiuna horas de la cuarta sesión no se hubiere agotado el debate, el Presidente lo suspenderá y de inmediato, someterá a votación. Las fracciones legislativas de más de diez diputados dispondrán de hasta dos horas, para la discusión del informe en el Plenario, y las que no alcancen ese número dispondrán, cada una, de hasta treinta minutos. Si los jefes de las fracciones, conjuntamente con el Presidente de la Asamblea, concertaren prórrogas a estos plazos, sin infringir lo dispuesto en el párrafo precedente, el uso de la palabra se concederá a las fracciones guardando la misma proporcionalidad.

<sup>149</sup> Ver artículo 204 del reglamento.

<sup>150</sup> Ver artículo 220 del reglamento.

<sup>151</sup> A partir, según se discutió en el capítulo anterior, de lo señalado en el artículo 19 de la Directriz 1 de 2010, Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2011. En 2016, se realizó el 23 de febrero. Ver oficio N° oficio DM-121- 16.

serie de **duplicidades** a la hora de reportar sobre los resultados de la gestión desde el punto de vista físico como financiero.

Concretamente, se tiene que Costa Rica cuenta con **dos entes rectores**, uno para el sistema de planificación y otro para el sistema de administración financiera, que al fin y al cabo tampoco tiene este último, representado en la Dirección General de Presupuesto Nacional, tiene cobertura completa sobre la institucionalidad pública, siendo que la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria emite lineamientos para otro sector, también limitado. El resto de las instituciones que no están dentro de dichos ámbitos reportan sus resultados físicos y financieros a la Contraloría General. Esto incide a su vez directamente en el seguimiento que se realiza de la gestión que también se realiza de forma fragmentada, a pesar de que la normativa prevé una evaluación comprensiva de todo el sector público, dado que nuestro Estado es unitario.

La Constitución Política se ajustó en el año 2000 para incluir el principio de **rendición de cuentas** de toda la institucionalidad pública, empero normativamente la discusión que finalmente llega a los representantes del pueblo se refiere específicamente a la liquidación del Presupuesto Nacional y al cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, que tienen ambos coberturas o ámbitos acotados.

Desde el punto de vista **sistémico**, pierde entonces interconexiones que lleven al fin último del seguimiento de la gestión pública de forma integral, dado que la política pública requiere de coordinaciones para el logro de los objetivos país, para lo cual entonces se requiere información completa y no en silos o fragmentada. Los sistemas también deben interconectarse con otros sistemas, siendo que a nivel normativo sí queda definida de forma expresa esta intención. No obstante, la conexión del flujo del sistema consigo mismo, es decir, el cierre de la rendición de cuentas pública, no está taxativamente normado. Al finalizar el proceso del seguimiento de la gestión con el dictamen de la Asamblea Legislativa, pero no tener un mecanismo definido que permita que los aprendizajes se conviertan en insumo para el nuevo ciclo.

Un paso en esa dirección -sin que aún se regule procedimentalmente<sup>152</sup>-, fuera del alcance temporal del estudio, se dio con la reforma al reglamento de la Asamblea Legislativa en 2019 que estableció en el ahora artículo 204, que *el último Dictamen de Liquidación Presupuestaria que el Plenario Legislativo haya aprobado deberá ser considerado y analizado por la Comisión de Asuntos Hacendarios* en lo que es la aprobación del Presupuesto de la República. Además el ahora artículo 220 indica que será la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios la que conocerá la liquidación del presupuesto ordinario y extraordinarios y el dictamen de la Contraloría General, siendo que antes había una desalineación pues la liquidación la analizaba la Comisión para el control del ingreso y el gasto públicos<sup>153</sup>.

Una eventual simplificación y armonización de la normativa, podría ser beneficiosa para el país, dados los costos no sólo interpretativos sino procedimentales que implican tener multiplicidad de reglas para una función estándar inherente a la gestión pública.

---

<sup>152</sup> En oficio N°AL-DAPR-OFI-057-2020 del 4 de Agosto de 2020, el Departamento de Análisis Presupuestario señaló que el Presidente del Plenario Legislativo instruyó a dicha Unidad Técnica, dar seguimiento a las recomendaciones (en ese caso de las liquidaciones de los años 2016,2017,2018). Prueba de que no se daba seguimiento es que la información solicitada ya había sido contestada en oficio N° 20549 (DFOE-SAF-0712) de 20 de diciembre de 2019, remitido en su oportunidad al Director a.í. del Departamento Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa.

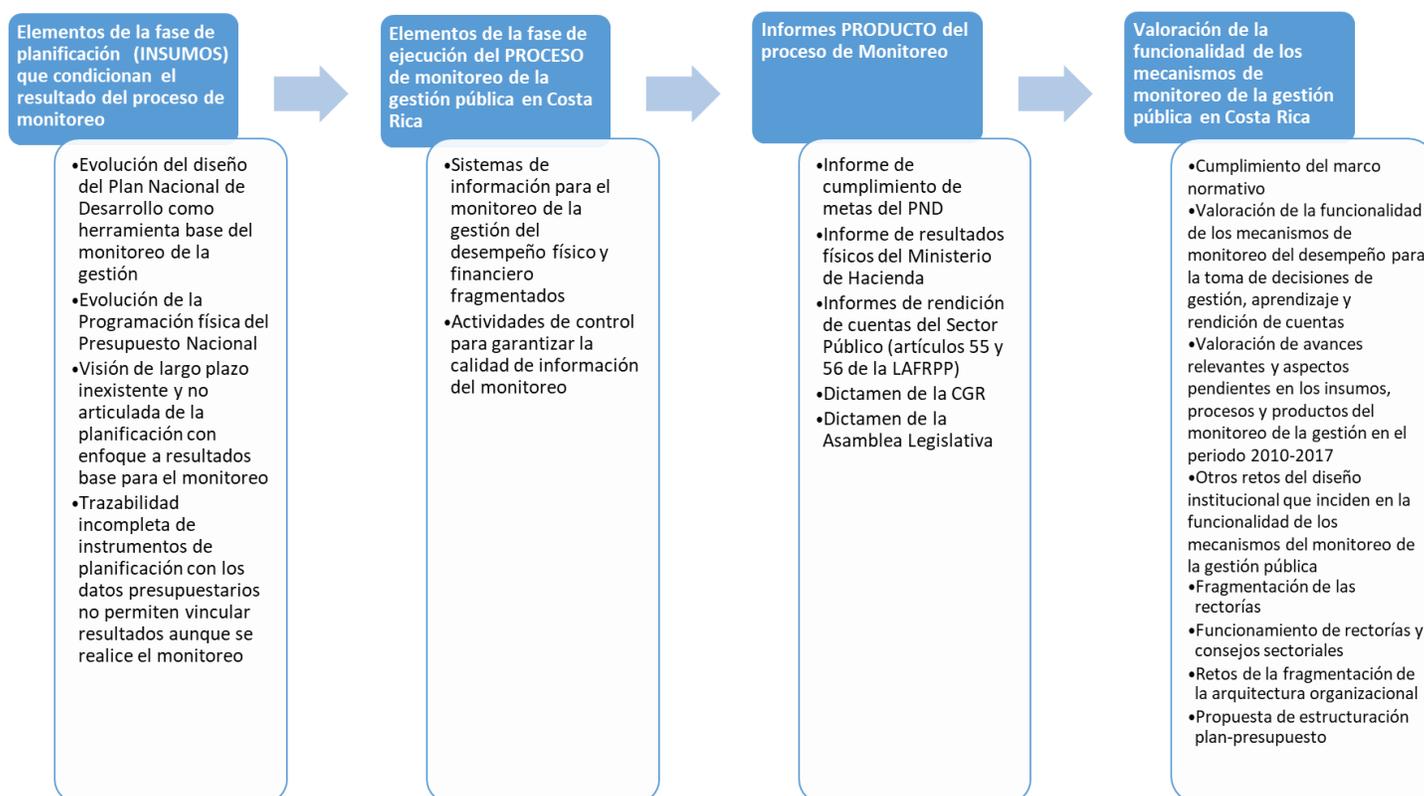
<sup>153</sup> La reforma realizada mediante sesión N° 31 del 4 de marzo del 2019, ajustó también los plazos a la realidad. Anteriormente el artículo 194 indicaba que el análisis se realizaba a más tardar hasta el último día del mes de mayo, para rendir un informe al Plenario, y que cinco días hábiles después de recibido y leído este informe, el Plenario dedicaba la segunda parte de las cuatro sesiones siguientes a su discusión. Eso no era posible pues en el mes de mayo aún se terminan de conformar las comisiones. En el actual artículo se estipula que los documentos pasarán en el mes de julio de cada año al conocimiento de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios y, a más tardar el último día del mes de julio, rendirán un informe al Plenario, en el que recomendará aprobar o improbar la liquidación. Regula además el artículo: “Luego de concluido el plazo de espera para la presentación de los informes, establecido en el artículo 131 del Reglamento de la Asamblea Legislativa y al inicio del segundo periodo de sesiones ordinarias, la Presidencia deberá determinar la fecha en que iniciará su discusión y anunciarlo al Plenario; sin embargo, la discusión no podrá efectuarse antes de dos sesiones ordinarias pero nunca después de ocho sesiones ordinarias a partir del anuncio. A partir de ese momento, el Plenario dedicará las siguientes cuatro sesiones ordinarias para conocer de forma exclusiva el o los informes sobre la liquidación del presupuesto.”

#### **4 Análisis del funcionamiento del sistema de monitoreo del desempeño de la gestión pública en Costa Rica**

El presente capítulo responde a las preguntas de investigación sobre cómo se desarrollan los procesos del monitoreo del desempeño de la gestión pública en Costa Rica en la práctica y cómo se da el comportamiento de los actores en dicho proceso. Para ello se estructura en dos acápite que consideran concomitantemente ambos elementos. El primero hace referencia a los productos del proceso de monitoreo de la gestión pública en Costa Rica, mientras que el segundo aborda elementos tanto de la fase de planificación que sirven como insumos y condicionan el resultado del proceso de monitoreo, así como elementos de la fase propiamente de la ejecución del monitoreo, que también inciden en el resultado del proceso. En un tercer acápite se realiza la valoración de la funcionalidad de los mecanismos de monitoreo de la gestión pública en Costa Rica de forma más global.

En la Figura 4-1 se sintetizan los contenidos del análisis, estructurados como insumos, procesos y productos, y se iniciará con la valoración de la evolución de los informes producto del sistema de monitoreo de la gestión pública en Costa Rica.

**Figura 4-1**  
**Estructura del análisis del funcionamiento del sistema de monitoreo del desempeño de la gestión pública en Costa Rica**



#### 4.1 Análisis de los informes producto del proceso de monitoreo de la gestión

Como parte del monitoreo de la gestión del Sector Público, el Ministerio de Planificación y la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda elaboran respectivamente el Informe de Cumplimiento de Objetivos y Metas del Plan Nacional de Desarrollo y el Informe de Resultados físicos de los programas del Presupuesto Nacional, así como un informe de cierre del ejercicio presupuestario elaborado de forma conjunta por ambos ministerios con alcance de Sector Público<sup>154</sup>.

<sup>154</sup> Según el artículo 55 de la Ley N°8131 Las entidades y los órganos indicados en los incisos a), b), c) y d) del artículo 1 de la Ley, presentarán los informes periódicos y finales de evaluación física y financiera de la ejecución de los presupuestos, así como los informes de gestión, resultados y rendimiento de cuentas, para efectos de evaluar el sector público.

Estos son remitidos a la Contraloría General de la República para la elaboración de sus respectivos dictámenes, los cuales se envían a la Asamblea Legislativa para su análisis desde el punto de vista político según se discutió en el capítulo III sección 7. En este acápite se analizan los mencionados productos.

#### **4.1.1 Informe del cumplimiento de objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo**

En general los Informes del Cumplimiento de Objetivos y Metas del PND presentados en el periodo 2010-2017 aportan información sobre el avance en el cumplimiento de metas nacionales, sectoriales y de acciones estratégicas sectoriales. Si bien existe una institucionalización del instrumento, algunos esfuerzos y mejoras no han sido sostenibles en el tiempo, según se discute en esta sección.

Por ejemplo, en 2012 se realizó un análisis de las metas regionales, que se abandonó en el 2015, perdiéndose de esta forma un nivel relevante de análisis. Además, se incorporó una breve reseña sobre las acciones para la medición de los elementos explicativos sobre la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia, referidos puntualmente a la creación de la Comisión de Coordinación Interinstitucional de Hacienda y Mideplan para abordar la temática. Rendición de cuentas sobre acciones realizadas asociadas a la materia se realizó también en 2013 pero luego se dejó de realizar.

En 2014 se incluyó una sección de lecciones aprendidas generales que no se incluyó en periodos subsiguientes, producto de evaluación del diseño metodológico y proceso de elaboración del PND realizada por medio de una consultoría con enfoque participativo.

Se cataloga como positivo que en el periodo 2015-2018 se dio seguimiento a la Agenda Nacional de Evaluación (ANE) 2015-2018 y se incluyó una sección de principales resultados que busca resaltar los logros del periodo.

En 2016 se incluye un acápite que discute sobre elementos de innovación en la gestión<sup>155</sup>, constituyéndose en una sección por aparte para discutir sobre resultados fuera del formato de seguimiento de indicadores del PND.

---

<sup>155</sup> Elementos de sinergia del PND 2015-2018 donde se da seguimiento a proyectos como Estrategia Puente al Desarrollo, Estrategia Nacional de Empleo y Producción, Programa Tejiendo Desarrollo, Gobierno Abierto, Plan Impulso, entre otros.

En 2017 se incluye un acápite en el Informe sobre el estado de la inversión pública, así como algunas experiencias de coordinación interinstitucional. Asimismo se diseña un acápite sobre el desempeño de las metas de programas/proyectos a la luz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo cual es relevante para ir trabajando el alineamiento de metas a nivel internacional.

El recuento de los resultados que se realiza en el informe de seguimiento de metas del PND, incluye además el recuento de la ejecución presupuestaria, pero el informe se caracteriza por ser bastante descriptivo. Como aspecto positivo se tiene que se revelan los resultados de todas las metas propuestas y se presentan cuadros resúmenes al inicio sobre el resultado global (situación que no sucede en el caso del Informe del Ministerio de Hacienda). Otras consideraciones son las siguientes:

- En 2010 y en el periodo 2011-2014 el análisis sectorial incluye una serie de conclusiones de las cifras generales y recomendaciones que varían en profundidad y amplitud. Para el periodo 2015-2018 se sustituye por un acápite analítico denominado consideraciones.
- En 2010 se hace un balance de cumplimiento de metas nacionales pero desde un punto de vista cualitativo y más subjetivo pues no existen parámetros suficientes para la valoración precisa. Para 2011-2015 la valoración se asigna positiva o negativa en comparación con la línea base, sin que se pueda determinar con precisión si se va avanzando en el periodo, pues no fue así regulado desde el inicio.
- En 2011 se reporta en el análisis de avance de las metas sectoriales factores favorables y desfavorables que incidieron en el desempeño, junto con comentarios del sector, más estos no se presentan en todos los sectores, ni tampoco se continuó en periodos subsiguientes.
- En el periodo 2011-2014 se da **seguimiento a las metas anualizadas de los objetivos sectoriales**. No obstante, no se cuenta en todos los casos con todos los elementos, como indicadores o línea base, lo que hace que la valoración de avance se aproxime bajo interpretación. En algunos casos se presentan sobre cumplimiento de metas sectoriales, o cumplimiento de metas del periodo en un sólo ejercicio, dejando entrever que no necesariamente fueron bien calibradas. El rector reporta sobre dichas situaciones, siendo que la deficiencia proviene desde el diseño del Plan. Para el periodo 2015-2018

permanece el reporte de las metas anualizadas, de igual forma no necesariamente estando disponible la información de resultados para todas las metas.

- Para el ejercicio 2012-2014:
  - Se recomienda a las instituciones **rellenar la ficha del indicador**<sup>156</sup> para evitar interpretaciones erróneas de los resultados que incidan en la transparencia y rendición de cuentas, así como “mejorar la comunicación y colaboración entre las áreas de programación presupuestaria y planificación, de tal forma que se avance hacia sistemas comunes, y se alcance progresivamente la consistencia entre los presupuestos estimados, programados y ejecutados” (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2013, pág. 30).
  - Se incorporan detalles de las acciones y avances que proyectan los rectores en lo que resta de vigencia del PND para lograr el cumplimiento<sup>157</sup>, así como un análisis de las **acciones de mejora de las metas estratégicas con atraso crítico** por parte del ministro rector. No obstante dicho análisis se abandona en el siguiente periodo y se retoma hasta 2017.
- Para 2015-2016 se enfatiza en el análisis datos de la coordinación llevada a cabo por los rectores, lo cual es positivo, no obstante se visualiza del mismo recuento que la coordinación sectorial es poca.

Las modificaciones realizadas al PND 2011-2014 afectaron la comparabilidad en el seguimiento semestral, debilitando los compromisos sobre el cumplimiento de metas ante la sociedad <sup>158</sup> (Ministerio de Planificación y Política Económica, 2015, pág. 3), situación que fue regulada por el Poder Ejecutivo según se discutió en el acápite normativo, para permitir cambios sólo ante crisis, desastres o calamidad pública. Además, se subvaloran las metas respecto de las capacidades reales de gestión y recursos institucionales (Ministerio de Planificación y Política Económica, 2015, pág. 11). “El grado de evaluabilidad es parcial, tiene una estructura jerarquizada de las intervenciones en tres niveles: Nacional, Sectorial y de Acciones Estratégicas; no obstante no permite realizar de manera directa y articulada la

---

<sup>156</sup> Según se indicó en el 4.2.1, para el PNDIP 2019-2022 el desarrollo de las fichas técnicas es mucho más amplio.

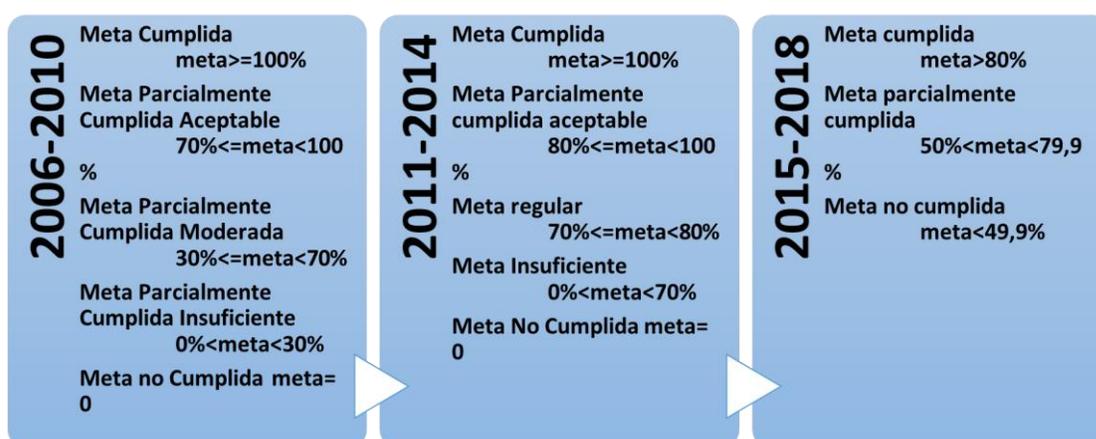
<sup>157</sup> Según se indica, en atención a las disposiciones de la Contraloría General.

<sup>158</sup> “Se tramitaron durante este período un total de 86 modificaciones de las cuales correspondieron: 15 en el 2011, 31 en el 2012, 39 en el 2013 y 1 en el 2014; siendo los sectores que más modificaciones tramitaron Ambiente y Energía 9, Social 8, Educativo 7, Ciencia y Tecnología 6, Transporte 6 y Comercio Exterior 6.” (Ministerio de Planificación y Política Económica, 2015, págs. 3-4).

lógica aplicación de la cadena de resultados (insumo, actividad, producto, efecto e impacto).” (Ministerio de Planificación y Política Económica, 2015, pág. 494).

Los **critérios del cumplimiento de metas** han ido variando según administración, siendo la del PND 2015-2018 la que contó con criterios más laxos, al dar por cumplida las metas cuando se alcanza un 80% de la misma, mientras que anteriormente se solicitaba un 100%. Siendo el PND 2011-2014 el más riguroso pues consideraba un cumplimiento menor al 70% ya insuficiente (ver Figura 4-2).

**Figura 4-2**  
**Criterios de cumplimiento de metas en el Plan Nacional de Desarrollo**



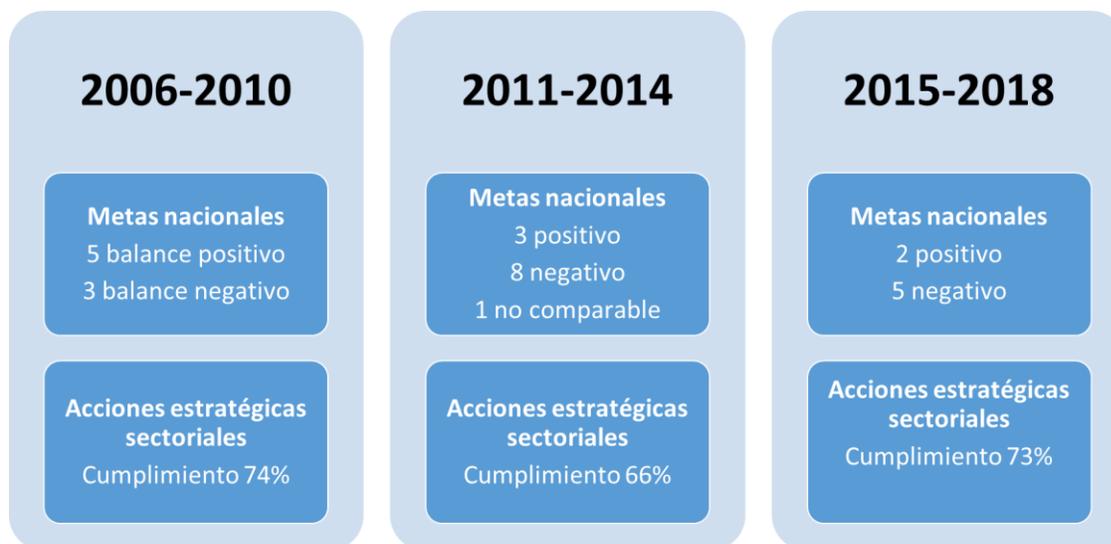
El rector de planificación visualiza e interpreta que la **vinculación de los presupuestos institucionales de los entes descentralizados**, desconcentrados, municipalidades, empresas del estado, empresas públicas financieras y no financieras en relación con el PND debe ser asumida por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y la Contraloría General, invocando la unidad de Estado (Ministerio de Planificación y Política Económica, 2015, pág. 496), siendo que dicha unidad más bien debe ser alineada desde el mismo Poder Ejecutivo con los instrumentos que tiene a su alcance y no desde otro Poder de la República.

En cuanto a la **divulgación de resultados** del monitoreo de metas del PND, en el periodo de estudio destaca como aspecto positivo que este se presenta ante el Consejo de Gobierno previo a su remisión a la Contraloría General, no obstante en dichas actas no se consigna la toma de decisiones sobre lo expuesto. Asimismo se remite a los ministros rectores y se publica en la página web (García & Ugalde, 2015, pág. 219), durante el periodo de estudio. No obstante, a 2020 por ejemplo, el país aún no contaba con una consulta interactiva en web

que permitiera conocer los resultados de las metas del Plan Nacional de Desarrollo ni de los indicadores del Informe de resultados físicos, lo cual redundaría en mayor transparencia y facilidad para el seguimiento ciudadano (se implementó en 2021).

Según se observa en la siguiente figura el cumplimiento de las metas sectoriales tiene un nivel de cumplimiento de un nivel distinto al de las metas nacionales, deduciéndose una posible desconexión de las teorías de la intervención y evidenciando debilidad hacia los resultados de más alto nivel. Nótese además que los resultados no son del todo considerables como altos (alrededor de 70% en promedio).

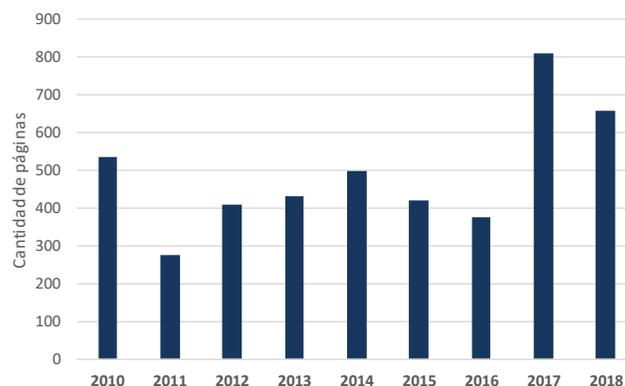
**Figura 4-3**  
**Resultado Metas Plan Nacional de Desarrollo 2010-2018**



Finalmente, los informes de seguimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollos son documentos sumamente voluminosos según se observa en el siguiente gráfico, siendo que han sido de alrededor de 500 páginas en promedio. Lo anterior aún y cuando se cuenta con un plazo corto para su elaboración<sup>159</sup>.

<sup>159</sup> Del 31 de enero que las instituciones remiten la información al 1ero de marzo que el informe debe ser remitido a la Contraloría General.

**Gráfico 4-1**  
**Informe de seguimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo –cantidad de páginas**



Fuente: elaboración propia Informes de seguimiento de metas PND.

#### 4.1.2 Informe de resultados físicos de los programas del Ministerio de Hacienda

El Informe de resultados físicos de los programas del Ministerio de Hacienda ha constado de un **documento principal** en promedio de 100 páginas con el análisis consolidado de los títulos presupuestarios (que comprende Ministerios y Poderes) y siete anexos<sup>160</sup>, lo cual lo convierte también en un documento altamente voluminoso. Lo anterior considerando también que el tiempo disponible para la elaboración del mismo es corto (de finales de enero en que las instituciones remiten la información al Ministerio de Hacienda, al primero de marzo que debe remitirse en el Informe de resultados físicos de los programas del Ministerio de Hacienda a la Contraloría General).

Tanto el **documento principal como los individuales de cada título presupuestario** que se visualizan en el anexo, se estructuran en dos secciones, un ***acápite de gestión financiera*** (que en el caso total del gobierno incluye comentarios sobre ingresos además de gastos - incluye temas de plazas, modificaciones y otros temas), y un ***acápite de resultados de la gestión*** (que refiere a los resultados de los indicadores evaluados, metas programadas y resultado por programa/subprograma), así como una serie de consideraciones finales. Esta

<sup>160</sup> 1) Circular de remisión de instrumento para elaboración del informe. 2) Instrumento para entidades para la elaboración del informe. 3) Instrumento para analistas de la DGPN. 4) Guía de Disposiciones (Seguimiento a incumplimientos) 5) Observaciones. 6) Informes Instituciones (elaborados por la DGPN con base en la información remitida por las instituciones). 7) Directrices Técnicas y Metodológicas para la Formulación del Presupuesto.

separación en la estructura entre por una parte los resultados de la ejecución presupuestaria y por otra el recuento de los resultados físicos, refleja el divorcio existente en el análisis de las temáticas en su conjunto que permita relacionar los recursos que se invierten con los resultados obtenidos.

En este informe, del periodo 2010 al 2016, se comenta sobre los **resultados de las metas físicas o de gestión** pero no necesariamente de todas, generando opacidad en la rendición de cuentas y dificultad para la búsqueda de ciertos resultados al no presentarse de forma exhaustiva. Es hasta el Informe del ejercicio 2017<sup>161</sup> que se incluyen cuadros por título (ministerios o poderes) donde se visualiza la meta propuesta y el resultado obtenido. Esta ha sido una de las más importantes falencias en el periodo de estudio de esta investigación, el no contar con un **detalle sistematizado de las metas y sus respectivos resultados** (Contraloría General de la República, 2017) de tal forma que un ciudadano pueda contar, como en el caso de los informes del PND con un documento donde pueda encontrar el indicador y su respectivo resultado, preferiblemente con enfoque histórico y no sólo del año, como se presenta actualmente. Lo anterior por cuanto las Directrices de formulación señalan que un indicador es útil, en la medida que la información permita hacer comparaciones en el tiempo. Si bien existe un decreto de reprogramación publicado en la página web del Ministerio, este se publica en formato pdf y haría engorroso un análisis de los cambios que se realizan, generando por lo tanto opacidad sobre los ajustes o modificaciones realizados a las metas.

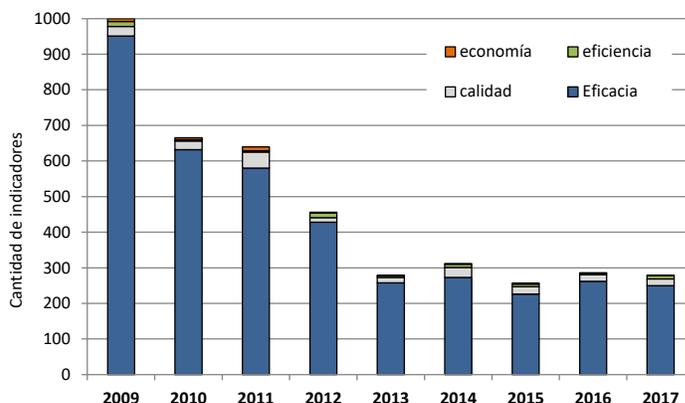
Concretar el avance en un sistema de información o por lo menos en primera instancia en una base de datos disponible con formato abierto, daría mucho mayor transparencia a los resultados y por ende al seguimiento que puedan realizar también otros actores. Asimismo, las fichas técnicas del indicador en el periodo de estudio no contaron con el nivel de detalle que presentan los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo, no sólo generando diferencias en la calidad de la programación, sino posibles ambigüedades a la hora de interpretar los resultados alcanzados.

---

<sup>161</sup> A partir de la disposición 4.6 del Informe N° DFOE-SAF-IF-00008-2017 Informe de auditoría de carácter especial sobre situaciones identificadas referidas al cumplimiento del marco normativo, la validez de los instrumentos y la confiabilidad de la información contenida en el Informe de Resultados Físicos del Presupuesto de la República del periodo económico 2016.

Como se observa en el Gráfico 4-2, en el periodo se observa una **disminución en la cantidad de indicadores** incorporados en el presupuesto para efectos del seguimiento, de casi mil en 2009<sup>162</sup> a menos de 300 en 2017, explicado en la evolución hacia un enfoque más estratégico, con miras a seleccionar los más esenciales.

**Gráfico 4-2**  
**Cantidad de indicadores de gestión según dimensión\* 2009-2017**



Fuente: Informes Técnicos sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto, CGR 2010-2017.

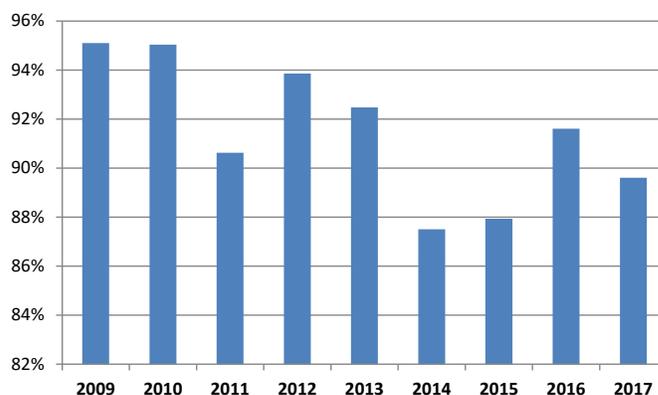
\*Dimensiones: Eficiencia: Relación entre los insumos y los productos; Eficacia: Grado de cumplimiento de los objetivos (efectos e impacto); Economía: Ausencia de desperdicio en la obtención de un resultado; Calidad: Calidad de los bienes y servicios producidos.

No obstante según se observa, la mayoría de ellos se orientan a la medición de la eficacia<sup>163</sup>, es decir, aquellos que cuantifican la producción, con más del 85% en el periodo de estudio (ver Gráfico 4-3), quedando con una menor participación indicadores por ejemplo de eficiencia que asocia el resultado con la cantidad de recursos invertidos o los de calidad. El enfoque en lo estratégico busca llevar a cambios y mejoras importantes de los resultados, no obstante, como se verá más adelante, pareciera que no se tiene tampoco un dominio de la parte operativa puesto que los resultados obtenidos sobrepasan sistemáticamente las metas planteadas.

<sup>162</sup> Para 2010 se buscó que los indicadores de desempeño midan aspectos estratégicos de los programas presupuestarios y no actividades o labores operativas (Ministerio de Hacienda, 2011, pág. 3)

<sup>163</sup> Según el Glosario de términos de planificación, presupuesto y evaluación (2014), se define eficacia como la capacidad de lograr los objetivos y metas programadas con los recursos asignados en el tiempo preestablecido.

**Gráfico 4-3**  
**Porcentaje de indicadores de eficacia 2009-2017**



Fuente: Informes Técnicos sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto, CGR 2010-2017.

La rectoría del subsistema de presupuesto clasifica en el periodo 2010-2015 los indicadores de gestión en Estratégicos<sup>164</sup> y Operativos<sup>165</sup>, con el objetivo de promover la medición de aspectos estratégicos (Ministerio de Hacienda, 2012, pág. 38). En 2016 **se modifica de forma importante la metodología de programación y evaluación**, se introduce el enfoque de gestión por resultados en el presupuesto, por lo que se introducen indicadores de gestión asociados a producto y unidades de medidas que permitan su cuantificación. (Ministerio de Hacienda, 2017, pág. 2).

- En el Informe de resultados físicos del ejercicio 2016 (Ministerio de Hacienda, 2017, pág. 3), se subraya que al Ministerio de Hacienda le corresponde el seguimiento de la producción de los bienes y servicios y a Mideplan los efectos e impactos (resultados) que generen los sectores. Se da la división en este momento de la cadena de resultados entre rectores.
- Según se observa en el Gráfico 4-4, en el periodo 2010-2017 disminuyen la cantidad de indicadores y se alcanza un mayor equilibrio en 2015 entre la cantidad de indicadores estratégicos y operativos. Equilibrio que se mantiene en 2016 y 2017

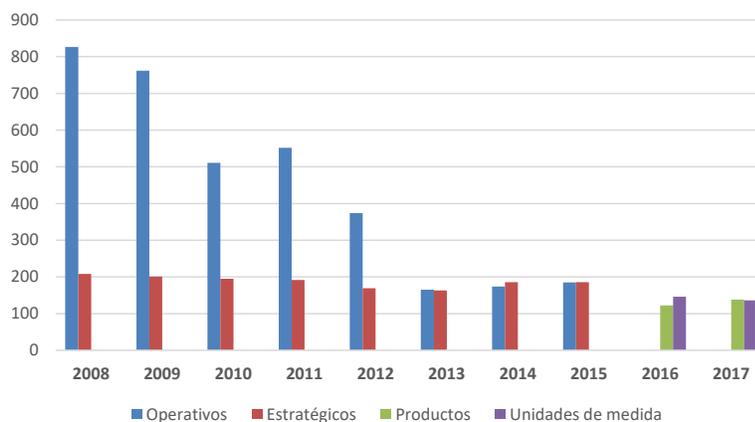
<sup>164</sup> Aquellos que están formulados para medir los aspectos relevantes de la institución y generan efectos directos sobre la población a quién se brinda el bien o servicio.

<sup>165</sup> Aquellos que miden aspectos operativos o rutinarios del quehacer del programa.

cuando se pasa a indicadores de producto (los cuales están definidos como cantidades) y unidades de medida (los cuales están definidos en porcentajes).

- Se cuenta con una **escala de valoración de cumplimiento de las metas**<sup>166</sup>.

**Gráfico 4-4**  
**Cantidad de indicadores en el Presupuesto Nacional según tipo**



Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Resultados Físicos de los Programas.

Una situación no superada en el periodo 2010-2017 es el **nivel de cumplimiento de las metas de indicadores de desempeño**, donde se observa que una proporción importante todos los años supera el 100%. A manera de ejemplo, en 2017 el 65% de las metas fueron iguales o superiores al 100%, y el 24% del total de metas presentó una ejecución mayor al 126%. Así las cosas se observa sistemáticamente en el tiempo la sobreestimación de metas y por ende la persistencia en la deficiencia en su programación, lo que en realidad no permite utilizar esta información para la mejora de la gestión.

La medición de la **efectividad de los programas** en el periodo 2010-2013 se calcula con base en el cumplimiento de los indicadores de desempeño, es decir, se asocia que un programa es efectivo dependiendo del nivel de cumplimiento de los indicadores de gestión. Para el informe del año 2014 se incluye un cuadro que reporta para las instituciones del plan piloto sobre la efectividad de algunos indicadores estratégicos desde el punto de vista cualitativo. Posteriormente en 2017 se modifica para considerar además el porcentaje de

<sup>166</sup> Se considera el 100% como cumplida, entre 99% y 81% muy bueno, entre 80% y 71% bueno, entre 71% y 1% insuficiente y si es igual a 0% como no cumplida.

ejecución de los recursos<sup>167</sup> dentro del parámetro de efectividad. Esto hace migrar los resultados de 2017 hacia niveles de no efectivo (Contraloría General de la República, 2018, pág. 127).

En el periodo 2010-2017 el informe reseña sistemáticamente razones repetitivas sobre **las situaciones que inciden sobre los niveles de ejecución presupuestaria**, como aquellos relacionados con los procesos de compras públicas y la contratación administrativa, siendo que a pesar de que se solicitan acciones de mejora, no se logra modificar la situación de forma sustantiva. Si bien el mecanismo de justificar desviaciones y señalar medidas correctivas a implementar por la institución (Ministerio de Hacienda, 2011, pág. 6) es una buena práctica del seguimiento, se deduce que se presentan situaciones estructurales que requieren de otro tipo de abordaje que no se puede dar desde la cotidianeidad del presupuesto. Al igual que en el caso del PND, sucede que **“algunas metas se plantean sin considerar si existen los recursos humanos y financieros para cumplirlas**, resultando que el cumplimiento es deficiente, por la débil vinculación de los procesos de planificación y presupuesto.” (Ministerio de Hacienda, 2016, pág. 117).

Un ajuste que se incluyó para el informe correspondiente al ejercicio 2016 y que permaneció en el reporte de 2017, fue la inclusión de **acciones de dirección, coordinación y vigilancia en entidades que conceden recursos**<sup>168</sup>, es decir el seguimiento o monitoreo de la gestión pasa también porque las entidades concedentes de recursos, como los ministerios que realizan transferencias a otras entidades, den seguimiento y vigilen el uso de dichos recursos. En cuanto a la **divulgación de resultados del informe de resultados físicos** del Presupuesto Nacional, este se ha remitido en tiempo durante el periodo de estudio a la CGR y se remite también a los respectivos jerarcas para que se considere en los procesos siguientes, lo cual es un elemento importante para lograr que el monitoreo de la gestión genere resultados. En este caso, el informe no se presenta ni se discute en el seno del Consejo de Gobierno como en el caso del informe del PND, lo cual es uno de los elementos que se pondera en el acápite de

---

<sup>167</sup> Según la metodología definida por la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN), el nivel de efectividad se compone de dos elementos. En primer lugar, se calcula el porcentaje de los resultados alcanzados con respecto a los programados. Este factor se complementa con el porcentaje de ejecución de recursos respecto a lo programado. Para ambos casos debe cumplirse el 100% para ser clasificado como “Efectivo”; en ambos casos debe cumplirse entre el 76% a 99% para clasificarse como “Parcialmente Efectivo”; y en cualquier otro caso, se clasifica como “No Efectivo”. (Contraloría General de la República, 2018, pág. 128).

<sup>168</sup> De conformidad con lo dispuesto en el Informe N° DFOE-SAF-010-2014 Informe de Auditoría de carácter especial sobre la programación y evaluación del Presupuesto Nacional.

rendición de cuentas del Dictamen de la Contraloría General, dado que esta discusión podría también coadyuvar en el intercambio de mejores prácticas entre ministerios.

El informe sobre los resultados físicos de los programas elaborado por el Ministerio de Hacienda, se construye a partir de la autoevaluación que los órganos examinados presentan al rector del subsistema de presupuesto. Dicho informe realiza recomendaciones enfocadas a mejorar la programación (Ministerio de Hacienda, 2012, pág. 3), mas la debilidad de la rectoría se ve reflejada también en el hecho de que **las disposiciones que emite el rector** a las instituciones, producto de la revisión de los informes anuales de evaluación presupuestaria<sup>169</sup> que emiten las entidades y órganos comprendidos dentro de su ámbito de acción, no se cumplen a cabalidad<sup>170</sup>.

En 2013 se reporta una **verificación de datos** que sustentan el resultado de las medidas de desempeño y resultados de la gestión reportada por los órganos de Gobierno en el Informe de Evaluación en 3 ministerios<sup>171</sup> (Ministerio de Hacienda, 2014, pág. 7). Para 2017 se reporta también sobre estudios realizados en siete ministerios para verificar la existencia de fuentes de información y documentación que respalde la ejecución y el cumplimiento de los indicadores señalados (Ministerio de Hacienda, 2018, págs. 85-86).

Otro par de situaciones que presenta el informe elaborado por el Ministerio de Hacienda, es la referencia a **productos no cuantificables**, lo cual el rector del subsistema de presupuesto solicita a las instituciones subsanar, es decir, para un exitoso monitoreo de la gestión, se requiere tener claridad sobre lo que se está dando seguimiento. No obstante, para 2017 incorpora un cuadro con una reseña de logros de la producción no cuantificable cuyo valor agregado es abstracto e improbable.

Finalmente, el Ministerio de Hacienda ha reconocido “debilidades estructurales que ostenta el proceso de la planificación en todos los niveles: Global, sectorial, institucional y programática, y su consecuente efecto en los procesos de presupuestación de los recursos

---

<sup>169</sup> “La DGPN, en los casos que corresponda, establece disposiciones en los Informes de Evaluación con el propósito de que las situaciones presentadas se subsanen para lo anterior se cuenta con “Guía de seguimiento de incumplimientos para los Órganos del Gobierno de la República cuyos informes de evaluación presupuestaria deben ser remitidos a la Dirección General de Presupuesto” (Ministerio de Hacienda, 2012, pág. 7).

<sup>170</sup> En 4 informes de los periodos 2011 y 2012, se generaron 9 disposiciones, donde 2 fueron atendidas, 2 no se cumplieron pero tenía el expediente de seguimiento cerrado y 5 estaban en proceso (Contraloría General de la República, 2014, pág. 18).

<sup>171</sup> Ministerio de Educación, Obras Públicas y Seguridad. Se encontró de la revisión que la información fue suficiente, evidente y competente, no se encontró dispersa y los controles y registros se consideraron válidos según la DGPN.

públicos,” (Ministerio de Hacienda, 2011, pág. 71), situación que no logró ser subsanada completamente durante el periodo 2010-2017. A manera de ejemplo, se mencionaba en el Informe de 2010, que el programa de Gestión de Ingresos Internos del Ministerio de Hacienda debía ser más ambicioso en materia de indicadores y mantener información sobre aspectos estratégicos, así como contar con estadísticas para rendir cuentas. Situación que aún en 2020 persiste sobre la no disponibilidad de información vital de forma ágil para el seguimiento.

#### **4.1.3 Informe de rendición de cuentas del Sector Público (establecido en el artículo 56 de la LAFRPP)**

Otro de los informes producto del monitoreo de la gestión pública es el que se establece en el artículo 56 de la LAFRPP. Según se reseñó en el capítulo III, el artículo 55 de la LAFRPP le establece a las entidades de todo el sector público presentar informes periódicos y finales de evaluación física y financiera de la ejecución física y financiera así como los informes de gestión, resultados y rendimiento de cuentas, para efectos de que según lo establece el artículo 56, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de planificación elaboren y presenten a las instancias correspondientes del Poder Ejecutivo y a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa, informes periódicos sobre los resultados de la evaluación realizada según el artículo 55.

A partir de 2015<sup>172</sup> se presenta el primer informe anual conjunto (elaborado entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación), para lo cual se realizó un proyecto piloto del Sector Transporte e Infraestructura. Según se observa en la Figura 4-4, en los años subsiguientes se va agregando un sector al análisis anual<sup>173</sup>, lo que haría prever que dicho formato terminaría requiriendo más de 15 años de implementación del informe con todos los sectores<sup>174</sup>.

---

<sup>172</sup> Producto de la disposición 4.3 del Informe DFOE-SAF-IF-09-2014 de la Contraloría General de la República.

<sup>173</sup> Para 202 fue Sector Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos.

<sup>174</sup> En oficio N° STAP-1332-2021 de 27 de julio de 2021, dirigido al Presidente de la República, entre otros, se recomienda valorar “no incorporar nuevos sectores en el informe conjunto, hasta tanto no se afinen los instrumentos para consolidar la información, unificar metodologías, así como contar por parte de Mideplan con cifras actualizadas de los recursos programados y ejecutados asociados a las metas del PNDIP, lo anterior para contar con datos fidedignos.”

**Figura 4-4**  
**Informes anuales conjuntos de cumplimiento de metas y ejecución presupuestaria**



En dichos informes, tanto Mideplan como el Ministerio de Hacienda aplican su propia metodología para realizar el análisis del componente que está bajo su responsabilidad. Es decir, en el caso de Mideplan se refiere al seguimiento de metas del PND y en el caso del Ministerio de Hacienda al seguimiento de indicadores de ejecución presupuestaria y resultados de la gestión física. Lo cual denota una completa falta de integralidad en el análisis y hace que básicamente el informe concatene por sector las dos metodologías, generando poco valor agregado, y más bien, duplicación del trabajo<sup>175</sup> presentado en el Informe de cumplimiento de metas del PND y el Informe de Resultados Físicos.

En esa línea, en entrevista realizada al Área de Evaluación y Seguimiento de Mideplan<sup>176</sup>, se indicó que en el último informe conjunto (artículo 56 de la Ley N°8131) se observa que son dos instrumentos que no tiene tienen los mismos programas e indicadores, y se tiene que terminar haciendo un a+b, es decir, una suma, no se puede conjuntar. Señala que se ha visto que no está bien y que hay que uniformar, pero se está en ese proceso.

Asimismo, las recomendaciones presentadas también son sujeto de mejora, pues podría requerirse de un mayor seguimiento que sólo la remisión del informe a los sectores<sup>177</sup>.

Así las cosas, para dar cumplimiento a la normativa, se omitió en este caso atender lo indicado en el mismo artículo 55 que señala que los rectores “establecerán la coordinación

<sup>175</sup> En un inicio ambos ministerios interpretaron que con el Informe de cumplimiento de metas del PND y el Informe de Resultados Físicos de los Programas se estaba cumpliendo con dichos artículos. Luego se argumentó por parte de Mideplan que su ámbito se circunscribe únicamente al Plan Nacional de Desarrollo y por parte del Ministerio de Hacienda que la implementación de la GpR es un proceso de mediano y largo plazo y se abocaron a un abordaje de incorporación gradual de sectores al análisis.

<sup>176</sup> El 20 de octubre de 2021.

<sup>177</sup> Ya en oficio N° STAP-1332-2021 de 27 de julio de 2021 sobre el Informe Conjunto de Cierre del Ejercicio Presupuestario 2020, se solicitó a los Ministros rectores de Educación y Cultura, Infraestructura y Transporte, Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones y Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos, remitir a esta Autoridad Presupuestaria, las acciones para atender los incisos correspondientes a cada sector, en un plazo máximo de 30 días hábiles, a partir del recibo del comunicado.

necesaria a fin de que los requerimientos de información sean lo más uniformes posible y consistentes con las necesidades de cada uno, sin que esto implique duplicidad de funciones”. Permanece la desintegración PND-Plan-Presupuesto, generando reportes que finalmente son remitidos al jerarca de Hacienda por parte de la Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria con indicación de que es para lo que estime pertinente<sup>178</sup>.

Se puede interpretar que la intención del legislador con lo establecido en los artículos 55 y 56 de la LAFRPP era dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 11 Constitucional que establece que toda la administración pública en sentido amplio está sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas. En un inicio tanto el Ministerio de Hacienda como el Ministerio de Planificación interpretaron que se estaba dando cumplimiento a dichos artículos por medio de los informes de cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y el Informe de Resultados Físicos que ya elaboraban, pero dados los alcances de ambos informes queda un ámbito institucional al descubierto, obligado también a rendir cuentas.

Si bien la normativa, por medio de las coordinaciones que prevé, pudiera permitir un rediseño de toda la estructura de la planificación y consiguiente monitoreo de los resultados, ambos rectores optaron por un enfoque sumativo de lo que ya hacen, omitiendo el rediseño de procesos que pueda generar un uso más eficiente de los recursos.

#### **4.1.4 Metodología y dictamen de la CGR como elemento de control, previa remisión de los resultados al ámbito político**

La Contraloría General en su papel de auxiliar de la Asamblea Legislativa, está encargada de dictaminar el informe de cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y el Informe de Resultados Físicos de los Programas del Ministerio de Hacienda, según lo establece el artículo 52 de la LAFRPP y de remitir dichos informes junto con su dictamen, a más tardar el 1ero de mayo a la Asamblea Legislativa.

En el periodo de estudio la CGR ha cumplido con dicha función en tiempo, experimentando también un cambio metodológico importante. En el periodo 2010-2015 el Órgano Contralor atendió dicho mandato por medio de la realización de una serie de análisis plasmados en sus

---

<sup>178</sup> Ver por ejemplo oficio N° STAP-0333-2020.

Memorias Anuales por medio de una opinión, así como de la realización de auditorías de carácter especial sobre las temáticas de la programación y evaluación.

Es a partir del periodo 2016 que inicia la implementación de una serie de auditorías de carácter especial con enfoque de cumplimiento (conocidas como auditorías de atestiguamiento), que se orientan a verificar la validez y confiabilidad de las cifras reportadas en el Informe de cumplimiento de metas el PND.

Este cambio radical implicó la conformación de una serie de equipos a nivel divisional, que a partir de un diseño metodológico iniciaron la realización de una serie de auditorías de forma concomitante como insumo para la opinión sobre la calidad del Informe. Ya la CGR había realizado en el pasado auditorías sobre metas relevantes (como por ejemplo sobre la Red de Cuido), pero bajo este enfoque más estandarizado amplió su accionar de verificación externo. El abordaje de fiscalización implica necesariamente emitir una **opinión** sobre la confiabilidad de las cifras reportadas por las instituciones, y de ser pertinente, la emisión de un **informe adicional sobre situaciones** encontradas que requieran de la emisión de una disposición para subsanar alguna debilidad importante que ponga en riesgo la meta. Bajo este nuevo modelo, los jercas perciben con la presencia de la Contraloría, la importancia de llevar a cabo un buen seguimiento del cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo.

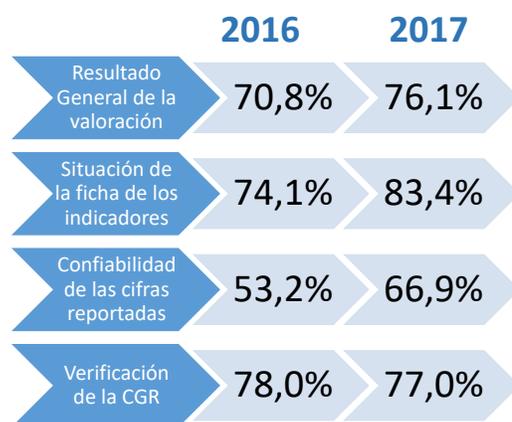
Las auditorías recopilan información sobre una muestra de metas, evaluando la **validez de la ficha de los indicadores**, la **confiabilidad de las cifras reportadas** y realizando una **verificación en el campo del resultado de la meta**. La revisión de la ficha del indicador permite en primera instancia determinar si las reglas de medición están claras para poder realizar una verificación o si del todo no se podría determinar con precisión si una meta se cumple o no. En el eje de confiabilidad se revisan los procedimientos de recolección de información, así como la existencia de procesos de verificación y otros elementos de control interno. Se aplican también procedimientos de verificación de campo como revisión de expedientes, entrevistas o visitas a proyectos que permitan determinar la confiabilidad de la información reportada.

Un informe corto (opinión) con conclusiones se emite al jerarca institucional con una opinión sin reservas, con reservas, adversa u abstención de opinión dependiendo del resultado de la

revisión<sup>179</sup>. Como se indicó supra, de valorarse necesario profundizar en las causas de algunas de las situaciones encontradas, se emite un informe de auditoría de carácter especial con disposiciones.

En la Figura 4-5<sup>180</sup> se visualizan los resultados obtenidos de la aplicación de dicha metodología donde se revela que todas las áreas tienen margen de mejora<sup>181</sup>. Existiendo limitaciones aún desde la definición de las **fichas de los indicadores** (fórmulas, fuentes de datos poco claras, incongruencias en los factores de la ficha, por ejemplo), que no permiten realizar una valoración inequívoca de los resultados; necesidades de mejora en la **confiabilidad de las cifras** (por medio de la existencia de procedimientos de recolección de la información, verificación por parte de las rectorías, existencia de expedientes, aplicación del código de buenas prácticas estadísticas, y otras mejoras de control interno); y existencia de inconsistencias de la información reportada según se derivó del **trabajo de campo de la CGR**.

**Figura 4-5**  
**Resultados de la validez y confiabilidad de las cifras según auditorías realizadas sobre metas PND, 2016-2017**



Fuente: Memoria Anual 2016 y 2017 CGR.

<sup>179</sup> Para 2021 se ajusta la nomenclatura a opinión favorable, con salvedades, adversa y denegada para mejorar la comprensión del público.

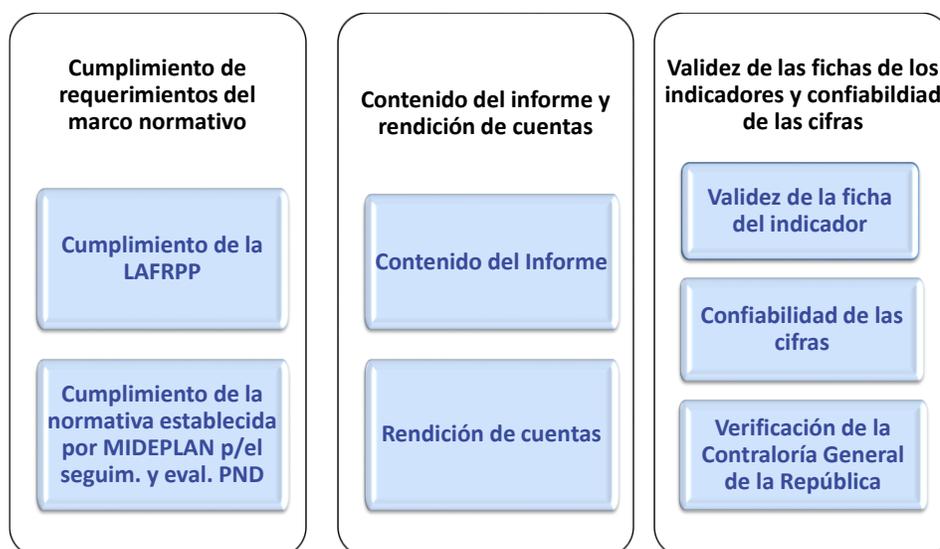
<sup>180</sup> Para los ejercicios 2018 al 2021, los resultados generales fueron 74,4%, 67,9%, 82,7%, 77,8%, en el orden respectivo.

<sup>181</sup> Ver por ejemplo <https://www.nacion.com/el-pais/politica/contraloria-duda-de-logros-reportados-por-gobierno-en-metas-de-desarrollo/ZAU55IECVB3PH2LHJPS7PKBLE/story/>

Los resultados de estas auditorías son insumo para la emisión del dictamen sobre el Informe del PND, según se observa en la tercera columna de la Figura 4-6. A estos resultados se agregan revisiones de otros elementos en los ejes del **cumplimiento de los requerimientos del marco normativo**, así como elementos sobre el **contenido del informe y rendición de cuentas**.

En los requerimientos del marco normativo se verifica el cumplimiento de lo establecido en la legislación como el artículo 52 de la Ley de Administración Financiera, así como regulaciones procedimentales definidas por Mideplan. En cuanto al contenido del informe y rendición de cuentas, se puntúa la existencia de referencia a elementos como la metodología, conclusiones, cuadros resúmenes, difusión, presentación en Consejo de Gobierno, entre otros.

**Figura 4-6**  
**Criterios para dictaminar de la Contraloría General**



En el caso del Informe de Resultados Físicos, se aplica una herramienta análoga a lo ya reseñado. Así las cosas en el Cuadro 4-1 se observa los dictámenes emitidos a los informes. Siendo que en el periodo de estudio no se ha avalado el Informe de Resultados Físicos de los Programas del Ministerio de Hacienda y en el caso del Informe de Mideplan ha tenido aval parcial en los años 2010, 2011 y 2017.

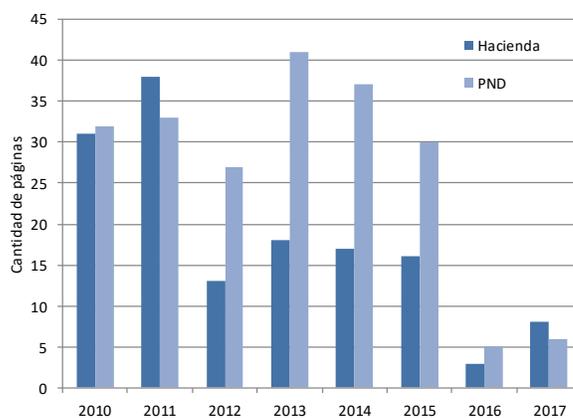
**Cuadro 4-1**  
**Opinión de la Contraloría General sobre los informes de evaluación**  
**del Ministerio de Hacienda y Mideplan 2010-2017**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Hacienda</b>	No avala	No avala	No avala	No avala	No avala	No avala	No avala	No avala
<b>PND</b>	Aval parcial	Aval parcial	No avala	Aval parcial				

Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias Anuales de la Contraloría General 2010-2017.

El cambio metodológico indicado generó que el dictamen emitido por la CGR pasara de alrededor de poco más de 20 y 30 páginas para Hacienda y Mideplan respectivamente, a una opinión de 5 páginas., mucho más sucinta, condensada y propicia para la rendición de cuentas<sup>182</sup> (ver Gráfico 4-5).

**Gráfico 4-5**  
**Dictámenes Contraloría General –cantidad de páginas**



Fuente: Elaboración propia con base en las Memorias Anuales 2010-2017.

En el caso del Informe de Resultados Físicos, la principal razón histórica del no aval se relaciona con el incumplimiento del artículo 52 de la LAFRPP, en cuanto a que dicho Informe debe contener los elementos explicativos sobre la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos.

<sup>182</sup> Para el ejercicio 2020, se remite a la Asamblea Legislativa con formato de Informe de Auditoría de Carácter Especial.

Otras situaciones mencionadas por el Órgano Contralor con respecto a este informe a lo largo del periodo, incluye situaciones como: falta de desglose de la cantidad de indicadores por entidad, diferencias en las nomenclaturas utilizadas en la Ley de Presupuesto y posteriormente en la evaluación, resultados de indicadores que no se consignan, parámetros en el tema de efectividad que hace que se favorezcan todos los resultados, errores en el cálculo de indicadores, subestimación de metas, existencia de programas que carecen de objetivos estratégicos, indicadores que no se repiten lo cual afecta la comparabilidad, informes con gran cantidad de información, articulación de gestión por resultados inconclusa, falta de referencia resultados de las verificaciones, falta de remisión del informe al Consejo de Gobierno, limitaciones en la definición de indicadores, evaluación de programas no coordinada con Mideplan, entre otras.

En el caso del Informe de cumplimiento de metas del PND contiene un detalle de avance de las metas nacionales, sectoriales y de acciones estratégicas sectoriales, y brinda en general información sobre estimaciones presupuestarias, detalle de las modificaciones, acciones que se realizan ante metas rezagadas y además se realiza su presentación ante el Consejo de Gobierno. No obstante, éste no incluye los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos, con lo cual no se cumple con lo dispuesto en el referido artículo 52 de la LAFRPP. Sin embargo, en el periodo sí se observa mejoras que Mideplan ha implementado como la realización de verificaciones, reseña del proyecto de la Agenda Nacional de Evaluación, mejoras en las fichas técnicas de los indicadores, e institucionalización del procedimiento de metaevaluación, entre otros.

Por otra parte, con respecto al ámbito del **sector descentralizado**, la Contraloría, según se indicó en el 3.7.2, recibe los **informes de evaluación física y financiera** de una serie de instituciones, los cuales están disponibles de forma transparente para consulta pública en el Sistema de Información de Planes y Presupuesto (SIPP)<sup>183</sup>. De forma global estos no son sujeto de revisión de forma generalizada, sino que de conformidad con una planificación basada en riesgos, se ha realizado dentro del periodo de estudio, auditorías de carácter especial puntualmente sobre la liquidación presupuestaria de ciertas instituciones y en otros

---

<sup>183</sup> Ver Consultas sobre Presupuesto Público en el sitio web de la Contraloría General <https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=150210:11:0::::>

casos también se realizan auditorías sobre el cumplimiento normativo del proceso presupuestario.

Otro de los productos que publica anualmente el Órgano Contralor es el **Índice de Gestión Institucional**<sup>184</sup>, que es una medición de la capacidad de gestión de las instituciones. Dicha medición que se publica en la Memoria Anual se inició en el ejercicio 2010 y cuantifica una serie de factores formales tendentes a potenciar la gestión de un grupo de instituciones, en ejes como planificación, contratación administrativa, gestión financiero contable, control interno, recursos humanos, servicio al usuario y tecnologías de información. Particularmente la medición de capacidades en el sector municipal se cuantifica en un índice por aparte denominado Índice de Gestión Municipal.

#### **4.1.5 Control Político de la Asamblea Legislativa**

La Asamblea Legislativa recibe el primero de mayo de cada año, la Memoria Anual de la Contraloría General, al cual contiene entre otras cosas, el dictamen de la Liquidación del Presupuesto de la República y el Dictamen de los informes de evaluación del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación.

De conformidad con lo establecido en el artículo 194 del Reglamento de la Asamblea Legislativa vigente en el periodo de estudio, al recibir el dictamen de la liquidación de la Contraloría General de la República, se inicia su análisis en la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Público (CPECIGP). Nótese que el artículo no hace referencia a los informes de evaluación y su dictamen (ni siquiera en la versión reformada de dicho artículo), pero ha sido la práctica que el Ministro de Hacienda y el Ministro de Planificación son llamados a comparecer sobre la liquidación del presupuesto y los informes de evaluación. Por su parte, la Contralora General también comparece y explica los resultados contenidos en la Memoria Anual, toda discusión a partir de la cual se recomendará aprobar o improbar la liquidación.

En el periodo de estudio, dichas comparecencias se han realizado en la mayoría de los casos (a excepción de 2011 cuando no compareció la Contraloría y en 2013 cuando no comparecieron los ministros), invitándose a participar también en algunas ocasiones al

---

<sup>184</sup> Se modifica en 2021 a Índice de Capacidad de Gestión Institucional, ver Informe de Seguimiento de la Gestión Pública N°DFOE-CAP-SGP-00006-2021.

Departamento de Análisis Presupuestario (ver Cuadro 4-2), lo cual es algo muy positivo sobre la institucionalización de la discusión de los resultados del presupuesto en el ámbito político. No obstante, no se realizaba en los plazos señalados originalmente en el articulado (finales de mayo), por imposibilidad material dado el proceso de conformación de las comisiones a partir del cambio de año legislativo. Como se observa en el Cuadro 4-2, los ministros y la Contralora han sido convocados a comparecer primordialmente en el mes de junio<sup>185</sup> durante el periodo de estudio. Esta situación fue ajustada en la Reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa realizada en marzo 2019, por medio de la cual se señala que la liquidación y la documentación respectiva, se trasladarán para discusión en el mes de julio a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios<sup>186</sup>.

---

<sup>185</sup> En el año 2015 particularmente, por primera vez en la historia, la Contralora fue invitada al Plenario también a presentar dichos resultados.

<sup>186</sup> El ahora artículo 220 indica: La liquidación del presupuesto ordinario, de los extraordinarios y el dictamen de la Contraloría General de la República, a los que se refiere el artículo 181 de la Constitución Política, así como la documentación respectiva, pasarán en el mes de julio de cada año al conocimiento de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios y, a más tardar el último día del mes de julio, rendirá un informe al Plenario, en el que recomendará aprobar o improbar la liquidación.

Luego de concluido el plazo de espera para la presentación de los informes, establecido en el artículo 131 del Reglamento de la Asamblea Legislativa y al inicio del segundo periodo de sesiones ordinarias, la Presidencia deberá determinar la fecha en que iniciará su discusión y anunciarlo al Plenario; sin embargo, la discusión no podrá efectuarse antes de dos sesiones ordinarias pero nunca después de ocho sesiones ordinarias a partir del anuncio.

A partir de ese momento, el Plenario dedicará las siguientes cuatro sesiones ordinarias para conocer de forma exclusiva el o los informes sobre la liquidación del presupuesto.

Si a las veintitrés horas de la cuarta sesión no se hubiera agotado el debate, la Presidencia lo suspenderá y de inmediato, someterá a votación.

Las fracciones de un solo diputado o diputada tendrán hasta 10 minutos, las fracciones que tengan entre dos y cinco diputados y diputadas tendrán hasta 20 minutos, las fracciones que tengan entre seis y diez diputados y diputadas tendrán hasta 30 minutos y las mayores de diez diputados y diputadas tendrán hasta una hora para referirse al asunto en discusión. En estos casos, la Presidencia otorgará el uso de la palabra según el orden en que lo soliciten los diputados y las diputadas. (Así reformado mediante sesión N° 31 del 4 de marzo del 2019)

(Corrida su numeración mediante sesión N° 31 del 4 de marzo del 2019, que lo traspasó del antiguo artículo 194 al 220)

**Cuadro 4-2**  
**Fecha de las comparencias de Hacienda, Mideplan y Contraloría**

	<b>Depto Análisis Presupuestario</b>	<b>Mideplan</b>	<b>Hacienda</b>	<b>CGR</b>	<b>Discusión de comparencias</b>
2010		16/6/2011	2/6/2011	23/6/2011	18/7/2011
2011	21/6/2012	9/8/2012	9/8/2012	No hubo	
2012	30/5/2013	8/8/2013	13/6/2013	20/6/2013	
2013		No hubo	No hubo	05/06/2014 y 10/06/2014	
2014	28/5/2015	18/6/2015	11/6/2015	9/6/2015	
2015		9/6/2016	9/6/2016	2/6/2016	
2016		15/6/2017	15/6/2017	15/6/2017	
2017	7/6/2018	14/6/2018	14/6/2018	21/6/2018	

Fuente: Elaboración propia con las actas de la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Público.

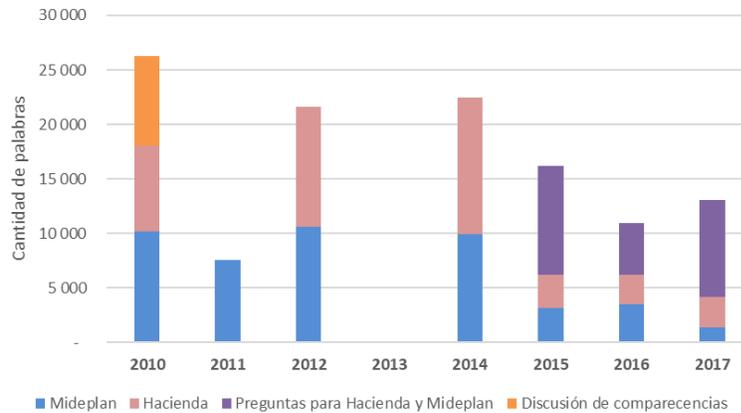
El **traslado de la discusión del cierre de las cuentas a la Comisión de Hacendarios** debe resaltarse pues era un ajuste pendiente para mejorar todo el ciclo de la rendición de cuentas pública, de tal forma que los resultados de la ejecución del presupuesto fuesen conocidos, discutidos, aprobados o improbados por la misma Comisión que realizó la aprobación del presupuesto. Lo anterior para efectos de que constituya a su vez en insumo y función de aprendizaje a la hora de aprobar los presupuestos siguientes.

Otra variable relevante en materia de aprendizaje, es que se observa que en el periodo 2010-2017 sólo dos diputados tuvieron la **presidencia de la CPECIGP en dos periodos consecutivos**<sup>187</sup>, lo cual puede generar también experiencia a la hora del manejo de la discusión en Comisión ante la experiencia acumulada en el funcionamiento de lo público, lo cual requiere al fin y al cabo del dominio de conceptos. Si bien la alternancia en las presidencias es deseable, la experiencia acumulada también es un activo. Además, de 10 periodos, 4 fueron de mujeres.

La discusión en la Comisión, se observa con mayor participación relativa de la Contraloría, medida a partir de la cantidad de palabras. Se observa también una tendencia hacia una menor duración, según se observa en el Gráfico 4-6.

<sup>187</sup> María de los Ángeles Alfaro Murillo en los periodos 2010-2011 y 2011-2012 y Mario Redondo Poveda en los periodos 2015-2016 y 2016-2017.

**Gráfico 4-6**  
**Discusión en Comisión para el Control del Ingreso y Gasto Público – cantidad de palabras**



Fuente: Elaboración propia con las actas de la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Público.

Así las cosas, la Comisión para el Control del Ingreso y Gasto Público ha generado los dictámenes (ya sea positivos o negativos, de mayoría o minoría) los cuales son elevados al plenario para su votación. Los dictámenes han sido primordialmente Informes negativos de mayoría, en algunos casos presentados junto con informes positivos o negativos de minoría, presentándose en 2013 y 2015 el caso de un informe negativo unánime.

En el Cuadro 4-3 se observan los **plazos de trámite** para el periodo 2010-2017. De dicho cuadro se puede concluir que se observa el cumplimiento estricto en la fecha de presentación del Dictamen de la Contraloría cada primero de mayo. Por su parte la Comisión atendió el trámite en un promedio de tres meses dictaminando a más tardar a finales de agosto, mientras que el plenario consumió poco más de un mes adicional en promedio en el periodo 2010-2015. Sin embargo, el trámite del dictamen de los periodos 2016 y 2017 se dio completamente a destiempo para los efectos de la discusión, 26 y 14 meses adicionales, lo que lo convierte en un mero trámite y no favorece la discusión de forma oportuna para la toma de decisiones. Acotar que a principio del milenio también se presentaba la situación que no los informes no eran discutidos en el plenario sino que sólo se archivaba el expediente, truncando así el ejercicio de la rendición de cuentas pública.

**Cuadro 4-3**  
**Dictamen de la Liquidación en la Asamblea Legislativa 2010-2017**  
**Tiempos de trámite**

Ejercicio económico	Expediente N°	Fecha del Dictamen de la Contraloría	Fecha del Informe de la Comisión (a)	Fecha de votación en Plenario	Tiempo consumido en la Comisión (a) (en meses)	Tiempo consumido en Plenario (en meses)	Tiempo consumido en Asamblea Legislativa (en meses)
2010	S/N	1-may-11	28-jul-11	22-ago-11	2,9	0,8	3,8
2011	18513	1-may-12	28-ago-12	23-sep-12	4,0	0,9	4,8
2012	18783	1-may-13	8-ago-13	14-oct-13	3,3	2,2	5,5
2013	19134	1-may-14	24-jul-14	14-ago-14	2,8	0,7	3,5
2014	19583	1-may-15	30-jul-15	8-sep-15	3,0	1,3	4,3
2015	19964	1-may-16	4-ago-16	22-sep-16	3,2	1,6	4,8
2016	20370	1-may-17	26-jul-17	11-sep-19	2,9	25,9	28,8
2017	20834	1-may-18	19-jul-18	11-sep-19	2,6	14,0	16,6

Fuente: Sistema de Información legislativo SIL de la Asamblea Legislativa.

En el Gráfico 4-7 se observa que el tiempo promedio de trámite del dictamen de la liquidación en la Asamblea Legislativa en el periodo 2010-2015 fue de 4,5 meses y para 2016-2017 fue de 23 meses.

**Gráfico 4-7**  
**Tiempo de trámite del Dictamen de la Liquidación en la Asamblea Legislativa**  
**-tiempo en meses-**



Fuente: elaboración propia.

La discusión en el Plenario refleja que se reconoce la **importancia del tema del seguimiento de la gestión**. A manera de ejemplo el diputado Hernández Cerdas<sup>188</sup> realiza manifestaciones como que: *“No es correcto que le sigamos poniendo impuestos a los y las costarricenses si no hacemos una evaluación de la gestión”*, y que *“No es conveniente que continuemos en una gestión del sector público sin saber hacia dónde se va”*.

El diputado Céspedes Salazar discurre también sobre la **importancia de rendir cuentas**<sup>189</sup>: *“Pero cuando se está hablando de la liquidación del presupuesto como que a nadie le interesa, y esta parte es la parte más importante, porque es la parte del reflejo, de la operatividad y de la ejecución y de la parte de planificación que tiene un ministerio y que tiene el Gobierno, porque no solamente es darle la plata, no solamente es aprobarle los programas de ejecución presupuestaria, también es pedir cuentas de cómo han invertido los recursos (...)”*

El diputado Villalta Florez-Estrada<sup>190</sup> reflexiona sobre el **vínculo y la función de aprendizaje que debe existir entre un periodo y otro**: *“el proceso para la aprobación del presupuesto del año 2012 está por empezar en esta Asamblea Legislativa, ahora en setiembre, y es oportuno que la Asamblea Legislativa se pronuncie sobre la ejecución del gasto, sobre el análisis que se ha hecho aquí ya, de si se gastó o no se gastó bien la plata, se cumplieron los objetivos, se cumplieron los elementos del Plan Nacional de Desarrollo, eso es fundamental, si no esta Asamblea Legislativa está aprobando presupuestos a ciegas, que es fundamental que aquí tengamos este debate que la fracción oficialista ha querido soslayar, antes de que empiece el análisis del nuevo presupuesto, si no con qué elementos vamos a juzgar ese nuevo presupuesto, pues, obviamente, tiene que ser a la luz de lo que se ha hecho en los períodos inmediatamente anteriores”*.

En esa línea de aprendizaje el diputado Arias Navarro<sup>191</sup> cuestiona qué se puede hacer diferente a futuro: *“sí es importante que los ciudadanos se informan realmente cómo fue que se liquidó el presupuesto, y aquí siempre la pregunta es: ¿realmente fuimos eficientes en el gasto? Porque la gran preocupación que a uno le queda es: ¿qué estamos haciendo*

---

<sup>188</sup> Sesión N°54 del Plenario periodo 2011-2012.

<sup>189</sup> Sesión N°56 del Plenario periodo 2011-2012.

<sup>190</sup> Sesión N°57 del Plenario periodo 2011-2012.

<sup>191</sup> Sesión N°66 del Plenario periodo 2012-2013.

*diferente para cambiar las cosas o vamos a continuar por el ritmo que hemos traído en los años anteriores? Y entonces, la liquidación de un presupuesto nos da la orientación necesaria para poder aprobar el presupuesto del 2013, en el caso que estamos viendo”.*

De igual forma, la Diputada Ruiz Delgado<sup>192</sup> recalca la misma situación: “*Yo creo que es muy importante cuando estamos haciendo una valoración del presupuesto ordinario anterior, mediante la discusión de la liquidación del gasto del presupuesto, conocer cuáles son las carencias que tiene esa liquidación para poder hacer las correcciones a futuro.*” El énfasis sobre el tema es abundante, el diputado Mendoza García<sup>193</sup> dice: “*que no es un mero ejercicio retórico, no es un mero ejercicio de hacer críticas al Gobierno, sino que tiene que ser visto, debería ser visto por parte del Poder Ejecutivo como un ejercicio en el que pueda aprender, en el que pueda corregir, en el que pueda mejorar la elaboración del presupuesto de la República.*”

Otro de los énfasis es en el tema de las **responsabilidades** ante los repetidos incumplimientos. La Diputada Alfaro Murillo<sup>194</sup> dice: “*Nos dice la Contraloría que nuevamente en esta liquidación se comprueba que hay principios presupuestarios que no se cumplen, (...) eso lo que da es vergüenza, da vergüenza ver informes de la Contraloría General de la República con diez años de mencionar esta debilidad en el Ministerio de Hacienda, llega un nuevo año, una nueva evaluación de la liquidación del presupuesto y vuelven a decir que no lo tienen.*”. El Diputado Oviedo Guzmán<sup>195</sup> coincide en el tema de las responsabilidades “*Dice la Contraloría: Ello en razón de que persisten fallas importantes que impiden valorar la efectividad de los programas y la eficiencia en el uso de los recursos, no se incluyen los costos unitarios de los servicios, ni se realiza un balance de la relevancia de impacto de los resultados institucionales —y oigan, compañeros, oigan, costarricenses— y mucho menos, y mucho menos se especifican acciones tomadas para establecer responsabilidades ante los incumplimientos.*” La Diputada Acuña Castro<sup>196</sup> secunda: “*Sigue sin realizarse un análisis sobre las causas que motivan los desajustes entre lo programado y logrado, de modo que en muchos casos solo se presenta un listado de*

---

<sup>192</sup> Sesión N°68 del Plenario periodo 2012-2013.

<sup>193</sup> Sesión N°68 del Plenario periodo 2012-2013.

<sup>194</sup> Ídem

<sup>195</sup> Sesión N°79 del Plenario periodo 2012-2013.

<sup>196</sup> Sesión N°79 del Plenario periodo 2012-2013.

*logros, oigan, un listado de logros, o participaciones o análisis descriptivos de las cifras, y a pesar de los incumplimiento presentados sigue sin observarse una aplicación al régimen sancionatorio./ Aquí no pasa nada, ningún jerarca, ningún jerarca asume ninguna responsabilidad por el incumplimiento de metas, ninguno, y aquí lo dice la Contraloría General de la República.”*

También se observa que los diputados se apoyan en el trabajo de su órgano auxiliar para efectos del control político de forma reiterada, señalando también que **por años algunos indicadores no han mejorado**. A manera de ejemplo, el diputado Arias Navarro<sup>197</sup> señala: *“Vean, por ejemplo, la meta en el Plan Nacional de Desarrollo, atender integralmente a veinte mil hogares en extrema pobreza. Vean lo que dice Mideplán. Al respecto Mideplán califica la meta con un balance positivo mientras que la Contraloría señala que no hay registros de las familias actualmente incorporadas en el proceso de atención integral, y esto no lo dice el diputado Arias, lo dice la Contraloría General de la República, no hay mecanismos que obliguen a otras instituciones del sector a prestar sus servicios a las familias priorizadas por el IMAS, y es que ahí es donde uno se da cuenta, tenemos más de veinticuatro programas atendiendo la pobreza, más de veinte instituciones, y resulta que la pobreza nos sigue ganando./ Algunos de los encargados de llevar estos seguimientos dijeron no tener documentos, oigan lo que determina la investigación que hace la Contraloría General de la República, no tienen documentos al respecto, pues llevan en la mente el estado del avance.”* Es de conocimiento también generalizado la existencia de **situaciones estructurales** que a la fecha aún no han sido resueltas. y que existe<sup>198</sup> *“Un divorcio entre Planificación y el Ministerio de Hacienda; uno con un plan de desarrollo 2010 y otro con la ejecución del presupuesto, dos instancias del Poder Ejecutivo que no llegan a ningún acuerdo y, en consecuencia, no hay posibilidad de hacer ese control cruzado en la ejecución del presupuesto./ Señores y señoras, es importante, por favor, es importante hacer un análisis sobre las causas que motivan los desajustes entre lo programado y lo logrado.(...)”*

Algunas técnicas utilizadas por el legislador, pasan por **pedir más seguimiento y rendición de cuentas ante el nivel político**. Por ejemplo el diputado Fishman Zonzinski<sup>199</sup> reseña:

<sup>197</sup> Sesión N°66 del Plenario periodo 2012-2013.

<sup>198</sup> Diputado Hernández Cerdas Sesión N°54 del Plenario periodo 2011-2012.

<sup>199</sup> Sesión N°69 del Plenario periodo 2012-2013.

*“Creo que el año pasado obtuvimos un gran éxito en la Comisión de Asuntos Hacendarios cuando se estableció una serie de normas para ejercer controles sobre algunas partidas que el Poder Ejecutivo utiliza, y así fue como se establecieron normas para que cuatrimestralmente los jefes de las instituciones tuvieran la obligación, en algunos casos, de avisarle, de comunicarle a la Comisión de Gasto Público; en otros casos, a la Comisión de Asuntos Hacendarios temas trascendentales (...) por ello, dice la norma: Realizará un informe cuatrimestral de los recursos girados y los logros obtenidos, y sus recomendaciones las deberá remitir a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. La Autoridad Presupuestaria evaluará este informe e informará al Ministerio de Hacienda sobre los resultados para su consideración de girar nuevos recursos. El Ministro de Hacienda informará cuatrimestralmente sobre su decisión y los resultados de la gestión del ente beneficiado y emitirá las recomendaciones pertinentes a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios y a la Comisión Permanente Especial para el Ingreso de Gasto Público. /Resulta ser que las transferencias que realizan las distintas instituciones, que son por decenas de miles de millones, no ha habido una sola información no ha cumplido el Ministerio de Hacienda con la obligación de ejercer el control en el primer cuatrimestre sobre esas partidas de transferencia para determinar si valía la pena seguir haciendo otras transferencias, y eso es sumamente grave”.*

A partir de las anteriores referencias, se confirma que existe conocimiento del nivel político del objetivo último del monitoreo de resultados, que es la función de aprendizaje. No obstante, según se discutió supra, al final del periodo de estudio a nivel del plenario se dio un rezago importante en el proceso de discusión y aprobación de los informes correspondientes a los ejercicios 2016 y 2017, generando que se pierda todo el sentido del proceso de aprendizaje para los ejercicios subsiguientes.

Otra de las vitales características que debe conllevar este proceso de aprendizaje, es en sí un procedimiento de realimentación y **seguimiento**, el cual, según se discutió en el 3.3.1 no está así regulado. En la práctica los informes llevan al final una serie de recomendaciones a distintos actores (como el Plenario, el Presidente de la República, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Planificación, la Contraloría General), que en el periodo de estudio no contaron con un mecanismo de seguimiento. Se debe acotar que es en el año 2020 que el Presidente del Plenario Legislativo instruyó a la Secretaría del Directorio comunicar las

recomendaciones a los actores correspondientes y al Departamento de Análisis Presupuestario de la Asamblea Legislativa, darle seguimiento<sup>200</sup>. Esto sin duda alguna constituye un hito y será necesario organizar este proceso para garantizar el éxito a futuro del cumplimiento de las recomendaciones emitidas. Aunque por lo nuevo del mismo, podría ser necesario aclarar los alcances y definir mayores regulaciones a futuro.

Con respecto a las **recomendaciones emitidas**, se debe acotar que existe margen de mejora en cuanto a la redacción y definición por ejemplo de plazos para su cumplimiento, aunque estos sean perentorios y no ordenatorios.

#### **4.2 Análisis de los elementos de la fase de planificación (insumos) y ejecución que condicionan e inciden en el resultado del proceso de monitoreo**

Definiciones previas de las características de los instrumentos a los cuales se da seguimiento, como lo son el Plan Nacional de Desarrollo (ver sección 2.1 del presente acápite) y la Programación física del Presupuesto Nacional (ver sección 2.2), condicionan ex ante el resultado del proceso de monitoreo. Además, la ausencia de articulación y trazabilidad de los instrumentos (ver secciones 2.3, 2.4 y 2.5), que es una situación que se presenta desde la fase de planificación, inciden también en el éxito del proceso de monitoreo. Es decir, es factible cumplir con el proceso de monitoreo pero si a lo que se está dando seguimiento tiene falencias de diseño, esto se verá reflejado en la capacidad que tendrá el proceso de monitoreo de generar los resultados. En esta sección se analizan dichas situaciones.

Así mismo, la fragmentación de la información y las diferentes estructuras que se presentan en los distintos sistemas de información (ver sección 2.6) que tampoco cuentan con interfaces, dificultan tener una visión completa del monitoreo de la gestión. Por su parte, también en la fase de ejecución, las actividades de control permiten garantizar la calidad de la información del monitoreo (ver sección 2.7).

---

<sup>200</sup> Ver Oficio N° AL-DAPR-OFI-079-2020 del 01 de octubre de 2020.

#### 4.2.1 Evolución del diseño del Plan Nacional de Desarrollo como herramienta base del monitoreo de la gestión

Para el año 2010, los periodos de los planes se definían por 5 años, incluyendo el primer año de gobierno y el último. Es a partir del año 2011, que los años de referencia de los Planes Nacionales de Desarrollo se ajustan a cuatro años, eliminando el primer año del periodo de gobierno, debido a que es en ese año que se realiza la formulación. Y se mantiene la referencia al último año del periodo de gobierno, aunque la ejecución de dicho cierre del PND y su rendición de cuentas, en realidad corresponden a otro gobierno, como se ha indicado.

En la siguiente Figura 4-7 se observa, la evolución de la cantidad de metas nacionales, sectoriales y de acciones estratégicas. En general se visualiza una cantidad significativa de metas sujeto de seguimiento.

**Figura 4-7**  
**Evolución de la cantidad de metas en los Planes Nacionales de Desarrollo**



El documento del PND experimenta una serie de **ajustes en el periodo** 2010-2017 según se sintetiza a continuación:

- El PND que finalizó en 2010, así como el del periodo 2011-2014 hacía referencia a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, no obstante no materializaba una vinculación de las metas en sí. En el periodo del siguiente PND 2015-2018 fue que se desarrolló el nuevo enfoque de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas.
- El PND 2011-2014 incorporó un capítulo donde describía de forma breve los principales programas y proyectos de inversión considerados, el PND 2015-2018 incorporó también

unos cuadros resumen sobre ello. Para el periodo 2019-2022<sup>201</sup> se renombra a Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP), lo cual si bien se vislumbra como positivo al no tener otro documento por aparte de inversión pública y duplicar esfuerzos, en la práctica sigue siendo que algunas de las metas son relativas a la inversión únicamente.

- EL PNDIP 2019-2022 consideró por primera vez una consulta pública para incorporar la participación ciudadana (Ministerio de Planificación y Política Económica, 2019, pág. 21).
- Las variables consideradas en la definición de las metas tanto nacionales como sectoriales se han ido profundizando, según se observa en la Cuadro 4-4.
  - La meta nacional pasó de ser una prosa descriptiva en 2010, a definir indicador concreto, línea base y fuente de datos en 2011 y posteriormente en 2015 anualizar el resultado de la meta para poder dar mejor seguimiento.
  - Las metas estratégicas sectoriales también incluyeron en el periodo 2015 metas anualizadas que permitiesen dar mejor seguimiento, así como nombres específicos de los responsables de las metas (lo cual se reversó para el periodo 2019-2022 donde nuevamente sólo se consigna la institución responsable).

---

<sup>201</sup> Ver sección 1.2.1.3 de la directriz emitida para la formulación del PND 2019-2022.

**Cuadro 4-4**  
**Variabes de las metas del PND 2010-2018**

2006-2010	2011-2014	2015-2018
Meta nacional	Meta Nacional	Objetivo nacional
		Resultado
	Indicador	Indicador
	Línea Base	Línea base
		Metas nacionales 2015-2018 y anualizadas
		Metas de largo plazo 2030
	Fuente de datos	Fuente de datos
Acción Estratégica	Acción estratégica	
Objetivo	Objetivos sectoriales	Objetivos sectoriales
	Metas sectoriales	Metas sectoriales
		Programas y proyectos sectoriales
	Objetivo	Objetivos sectoriales
		Resultado
Indicador	Indicador	Indicador
Línea Base	Línea Base	Línea Base
Metas del periodo 2006-2010	Meta del periodo 2011-2014	Meta del periodo 2015-2018 y anual
Estimación Presupuestaria y fuente de financiamiento	Estimación presupuestaria, fuente de financiamiento	Estimación presupuestaria, fuente de financiamiento
		Riesgos
Institución responsable	Institución ejecutora	Nombre de la persona responsable e institución ejecutora

Fuente: Planes Nacionales de Desarrollo 2006-2010, 2011-2014, 2015-2018.

Así las cosas los **instrumentos se tornan más precisos** (para el Plan 2019-2022 se cuenta con un anexo de ficha técnica de los indicadores que precisa mucho más la medición<sup>202</sup>), lo cual permite avanzar hacia una medición con mayor certidumbre que minimice el margen de interpretación y permita dar más credibilidad a los resultados reportados (García & Ugalde, 2015, pág. 226). Lo anterior es fundamental, pues según se vio, la calidad de información es fundamental para que un sistema de monitoreo sea exitoso.

No obstante, en el Plan 2011-2014 no se reveló la escala de valoración del avance de las metas, situación que se subsanó en el Plan 2015-2018.

Estructuralmente se ha presentado en el periodo “metas del PND no incorporaron estimación de recursos y/o el programa presupuestario que respalda su ejecución, según la Metodología prevista para la elaboración del PND” además de “metas con limitaciones de financiamiento”

<sup>202</sup> Describe el nombre del indicador, su definición conceptual, la forma de cálculo, los componentes involucrados, las unidades de medida, su interpretación, su desagregación geográfica y temática, la línea base, la meta, la periodicidad, su clasificación –producto, efecto, impacto-, el tipo de operación estadística y comentarios generales.

(Contraloría General de la República, 2016, pág. 14). Lo anterior también impacta directamente sobre la posibilidad de generar resultados.

Con una visión de más largo alcance, en la Figura 4-8 se observa cómo los ejes o pilares de los Planes Nacionales de Desarrollo ha variado de forma significativa de un periodo a otro, con algunos sectores como el social y el productivo permaneciendo en el tiempo.

**Figura 4-8**  
**Planes Nacionales de Desarrollo y sus ejes**

Plan Nacional de Desarrollo Humano Soluciones siglo XXI 1998-2002	Plan Nacional de Desarrollo Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez 2002-2006	Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010	Plan Nacional de Desarrollo María Teresa Obregón Zamora 2011-2014	Plan Nacional de Desarrollo Alberto Cañas Escalante 2015-2018
<b>Pilares</b>	<b>Ejes de desarrollo</b>	<b>Ejes</b>	<b>Pilares de gestión</b>	<b>Pilares</b>
Crecimiento	Desarrollo de capacidades humanas	Política social	Bienestar social	Impulsar el crecimiento económico y generar empleo de calidad
Estabilidad	Estímulo y crecimiento económico para la generación de empleo	Política productiva	Seguridad Ciudadana y Paz Social	Combate a la pobreza y reducción de la desigualdad
Oportunidades	Armonía con el ambiente	Política Ambiental, Energética y de Telecomunicaciones	Ambiente y Ordenamiento Territorial	Un gobierno abierto, transparente, eficiente, en lucha frontal contra la corrupción
Sostenibilidad	Seguridad Ciudadana y Justicia	Reforma institucional	Competitividad e Innovación	
	Modernización del Estado, relaciones exteriores y cooperación internacional	Política exterior		
<a href="https://www.mideplan.go.cr/pnd-1998-2002/">https://www.mideplan.go.cr/pnd-1998-2002/</a>	<a href="http://mideplan5-n.mideplan.go.cr/PND_ADM_PACHECO/ASP/inicio.asp">http://mideplan5-n.mideplan.go.cr/PND_ADM_PACHECO/ASP/inicio.asp</a>	pp.135	pp.256	pp.560

Fuente: Planes Nacionales de Desarrollo 1998-2018.

También se observa que el documento que se ha generado también ha incrementado su tamaño a lo largo del tiempo, ya que se pasó de tener versiones web del mismo a versiones compiladas en pdf de 135 páginas en 2006-2010, a 256 páginas en 2011-2014 y 560 páginas en 2015-2018.

Finalmente, **la implementación de un efectivo Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP)** es un elemento importante de la gestión para resultados, y es un requisito previo para que, si se hace un monitoreo apropiado, se logren los objetivos de política pública. Con

respecto al SNIP, el Informe N°DFOE-SAF-IF-00010-2019 refleja que el diseño de dicho sistema no colabora con el funcionamiento del sistema como tal de forma articulada.

#### 4.2.2 Evolución de la Programación física del Presupuesto Nacional

La LAFRPP establece que los presupuestos deben contener la programación presupuestaria para traducir los planes de largo y mediano plazo en un plan anual (artículo 35 LAFRPP). El artículo 36 del reglamento a la Ley de Administración Financiera N°8131 establece como **elementos de programación presupuestaria que los presupuestos** deben contener la “a) Misión b) Producción c) Objetivos d) Metas de Gestión e) Indicadores de Desempeño f) Cualquier otro requerimiento que oportunamente defina la Dirección General de Presupuesto Nacional, por medio de lineamiento técnico.”

En el Cuadro 4-5 se observa que los elementos incluidos en el periodo de estudio en el Presupuesto de la República, han sido altamente dinámicos (casillas sombreadas reflejan cambios de un año a otro). A manera de ejemplo, del 2010 al 2012, a nivel de título se visualizaba la variable de misión y prioridades institucionales, mientras que se eliminó para el resto del periodo. Y es hasta 2016 que se hace referencia a este nivel de objetivos estratégicos vinculados con el PND, reforzando la existencia de una desvinculación importante con la planificación de más alto nivel. Se debe acotar, que según se observa en el cuadro, la metodología se enfoca en cambios y transformaciones estratégicas de los títulos, dejando de lado de la programación física las funciones sustantivas de la institución, quedando estas poco visibles (Contraloría General de la República, 2014, pág. 9)<sup>203</sup>. Siendo que el presupuesto se acota a un periodo de tiempo de un año, resultaría entonces relevante poder contar con una noción de la producción específica del periodo, de tal forma que se construya el monitoreo de la gestión bajo la estructura de la cadena de resultados.

---

<sup>203</sup> Las directrices técnicas y metodológicas para la formulación del Presupuesto 2013, señalan que “4.El número de objetivos estratégicos en un programa debe ser limitado, es decir no deben referirse a todas y cada una de las áreas que conforman un programa; sino deben referirse a aspectos esenciales del programa o aquellas actividades consideradas prioritarias. El máximo permitido por la Dirección General de Presupuesto Nacional será de 3 con excepción de aquellos programas que demuestren que contribuyen con el cumplimiento de un máximo de 5 de los objetivos estratégicos institucionales. 5. No se deben incluir objetivos que hacen referencia a aspectos rutinarios o no están alineados con los objetivos estratégicos institucionales. 6. La cantidad de productos por programa está limitada a un producto y solo en casos excepcionales se aceptará un máximo de tres.”

**Cuadro 4-5**  
**Elementos programáticos en el Presupuesto Nacional 2010-2017**

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Título	Título	Título	Título	Título	Título	Título	Título
Misión institucional	Misión institucional	Misión institucional	Misión institucional	Misión institucional	Misión institucional	Misión institucional	Misión institucional
Visión institucional	Visión institucional	Visión institucional					
Prioridades institucionales	Prioridades institucionales	Prioridades institucionales					
Objetivos estratégicos institucionales	Objetivos estratégicos institucionales	Objetivos estratégicos institucionales	Objetivos estratégicos institucionales	Objetivos estratégicos institucionales	Objetivos estratégicos institucionales	Objetivos estratégicos del programa o proyecto del PND y/o institucionales	Objetivos estratégicos del programa o proyecto del PND
Indicadores de resultados	Indicadores de resultados	Indicadores de resultados	Indicadores de resultados	Indicadores de resultados	Indicadores de resultados		
		Tipo de indicador	Tipo de indicador	Tipo de indicador	Tipo de indicador		
		Dimensión	Dimensión	Dimensión	Dimensión		
Indicador	Indicador	Indicador	Línea base	Línea base	Línea base		
Metas del año y 3 años más, con referencia al anterior	Metas del año y 3 años más, con referencia al anterior	Metas del año y 3 años más, con referencia al anterior	Metas del año y 3 años más	Metas del año y 3 años más	Metas del año y 3 años más		
			Observaciones	Fuente de datos	Fuente de datos		
				Notas Técnicas	Notas Técnicas		

Programa	Programa	Programa	Programa	Programa	Programa	Programa	Programa
Misión	Misión	Misión	Misión	Misión	Misión	Misión	Misión
						Objetivos estratégicos del programa o proyecto del PND y/o institucionales	Objetivos estratégicos del programa o proyecto del PND
Productos	Productos	Productos	Productos	Productos	Productos	Productos	Productos
Producto	Producto	Producto	Producto	Producto	Producto	Producto	Producto
Usuario	Usuario	Usuario	Usuario	Usuario	Usuario	Usuario	Usuarios (as)
						Unidad de medida	Unidad de medida
						Cantidad anual para 2 años más	Cantidad anual para 2 años más
Beneficiario	Beneficiario	Beneficiario					
Objetivos estratégicos institucionales	Objetivos estratégicos institucionales	Objetivos estratégicos institucionales					
Objetivos estratégicos del programa	Objetivos estratégicos del programa	Objetivos estratégicos del programa					
Indicadores de resultado y gestión	Indicadores de resultado y gestión	Indicadores	Indicadores	Indicadores	Indicadores	Indicadores	Indicadores
Tipo	Tipo	Tipo indicador	Tipo indicador	Tipo indicador	Tipo indicador	Tipo indicador	Tipo indicador
		Dimensión	Dimensión	Dimensión	Dimensión	Dimensión	Dimensión
Indicador	Indicador	Indicador	Indicador	Indicador	Indicador	Indicador	Indicador
			Línea base	Línea base	Línea base	Línea base	Línea base
Metas anuales a 3 años, con referencia al año anterior	Metas anuales a 3 años, con referencia al año anterior	Metas anuales a 3 años, con referencia al año anterior	Metas anuales a 3 años	Metas anuales a 3 años			
Fuente de datos	Fuente de datos	Fuente de datos	Fuente de datos	Fuente de datos	Fuente de datos	Fuente de datos	Fuente de datos
	Supuestos y/o notas técnicas	Supuestos	Supuestos	Supuestos	Supuestos	Supuestos	Supuestos
			Notas Técnicas	Notas Técnicas		Notas Técnicas	Notas Técnicas

Fuente: Elaboración propia a partir de las leyes de presupuesto 2010-2017.

**Se presentan limitaciones en el alineamiento de los objetivos estratégicos y los indicadores de resultados**, (Contraloría General de la República, 2009, pág. 14), **además de vacíos**. A manera de ejemplo, “de acuerdo con la Ley de Presupuesto 2014, 39 programas y 25 subprogramas no definieron objetivos estratégicos programáticos, lo que representa el 48% y el 66% del total de programas y subprogramas correspondientes a ministerios; que en términos de los recursos significa que el 61% de los recursos asignados a los ministerios en dicho Presupuesto, no tienen objetivos definidos”, asimismo “hay 5 títulos presupuestarios que no presentan objetivos estratégicos institucionales y los respectivos indicadores de resultado institucional” (Contraloría General de la República, 2014, pág. 14). Asimismo, en cuanto a la calidad de los indicadores planteados, también se presentan ambigüedades que han dificultado posteriormente la evaluación<sup>204</sup>.

Otra situación que se presenta es que los indicadores pueden cambiar en el tiempo, no propiciando que en todos los casos se pueda realizar un seguimiento histórico de los resultados de la gestión realizada con recursos del Presupuesto Nacional (Contraloría General de la República, 2014, pág. 10).

El Ministerio de Hacienda ha manifestado tener en distintos momentos del tiempo una serie de planes piloto para mejorar estos aspectos. A manera de ejemplo, señaló contar en 2014 con un **Plan de Mejoramiento de la Programación Presupuestaria** para procurar una mejora de los instrumentos de programación y evaluación del Presupuesto Nacional (Contraloría General de la República, 2014, pág. 13), el cual ya se venía ejecutando desde 2011 con un Plan Piloto en siete instituciones<sup>205</sup> (Ministerio de Hacienda, 2012, pág. 5). Así las cosas se observa cómo los planes piloto se convierten en esfuerzos de largo plazo y el mismo no fue finiquitado al ser absorbido por el enfoque de gestión para resultados. A manera de ejemplo, el rector ha sido vehemente en cuanto a la gradualidad con la que aborda los procesos<sup>206</sup>.

---

<sup>204</sup> “En el subprograma Infraestructura Vial y Fluvial del MOPT, algunos indicadores se prestan a confusión, ya que no queda claro si se refiere a la red vial cantonal o a la nacional, y por tanto si refiere a un ámbito del CONAVI o propiamente del MOPT, este es el caso de “Kilómetros conservados de la red vial no asfaltada en lastre, grava y tierra, según tipo de actividad” y “Kilómetros conservados de la red vial asfaltada, según tipo de actividad”. (Contraloría General de la República, 2014, págs. 14-15).

<sup>205</sup> Ministerio de Seguridad, Hacienda, Justicia y Paz, Educación, Obras Públicas, Salud y Poder Judicial.

<sup>206</sup> “Tal como se le ha explicado en reiteradas ocasiones a la CGR, que al ser este un proceso gradual existen a la fecha instituciones que continúan reflejando en la programación presupuestaria aspectos rutinarios del quehacer institucional y no

Finalmente, los Marcos Fiscales de Mediano Plazo son parte importante de la gestión para resultados, y son base para una Programación apropiada. Al respecto, junto con el Proyecto de Ley de Presupuesto, se presenta todos los años del periodo de estudio el respectivo Marco Fiscal de Mediano Plazo, que analiza distintos escenarios posibles, no obstante se constituye más que todo en un ejercicio académico<sup>207</sup>.

#### **4.2.3 Visión de largo plazo inexistente y no articulada de la planificación con enfoque a resultados base para el monitoreo**

Como se discutió en el capítulo anterior, la base del monitoreo de los resultados públicos, parte de la existencia de una serie de instrumentos de planificación (así definidos en el artículo 8 del RSNP), donde se cita el Plan Estratégico Nacional, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP), los Planes Regionales de Desarrollo (PRD), los Planes Nacionales Sectoriales (PNS), los Planes Estratégicos Institucionales (PEI), los Planes Operativos Institucionales (POI) y otros planes, políticas, programas y proyectos. Para lograr un monitoreo exitoso que genere resultados, se requiere que la articulación y estructura a lo que se está dando seguimiento tenga también un buen diseño. A continuación se analizará el estado de la cuestión de estos instrumentos en el periodo 2010-2017.

Costa Rica no contó en el periodo de estudio con un **Plan Estratégico Nacional** debidamente oficializado mediante decreto ejecutivo como mínimo como señala el artículo 8 del RSNP. En el periodo de estudio se identificaron esfuerzos por construir visión de largo plazo conjunta, por ejemplo, materializada en el documento Costa Rica 2030 Objetivos de Desarrollo Nacional (2013), a partir de metodologías participativas (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2012). Sí es importante rescatar que la calidad del diagnóstico inicial es alta, en el sentido de la rigurosidad metodológica y la gran participación que se dio a diversos sectores.

No obstante, no pasó de ser un ejercicio académico, pues posteriormente se reorientaron esfuerzos hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible definidos por Naciones Unidas.

---

acciones estratégicas orientadas a medir los efectos generados en la población objetivo por lo que en aras de promover e instar a las entidades en medir los aspectos estratégicos.” (Ministerio de Hacienda, 2012, pág. 6).

<sup>207</sup> Ver por ejemplo #MonitoreoCGR-IT2022 N.º 14 Resultados del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021-2026.

Mideplan trabajó nuevamente hacia un horizonte 2050<sup>208</sup>, sin haber dado seguimiento al esfuerzo anterior. Así las cosas, la planificación de largo plazo es fundamental para orientar las decisiones de corto plazo de tal forma que se logre avanzar en la solución de problemas complejos que requieren irse abordando de forma gradual. Contar también con bases de datos con series largas que permita visualizar de dónde venimos y cómo se ha evolucionado en distintos temas en formato abierto y amigable es también importante para poder involucrar en el monitoreo de resultados a la ciudadanía<sup>209</sup>.

El **Plan Nacional de Inversión Pública** también debe tener una visión de largo plazo por su naturaleza intrínseca. En el periodo de estudio hubo dos planes, uno para el periodo 2009-2010 (emitido en febrero 2009) y otro para 2015-2018 (emitido en octubre 2016), sobre los cuales hubo un seguimiento de los resultados para el periodo 2015-2017. En primera instancia se refleja que corresponden a periodos de tiempo muy cortos, que en realidad no permiten contar con esa visión de largo plazo, aunado al hecho de que el segundo fue prácticamente emitido casi dos años después de que iniciaba. En segunda instancia se tiene que fueron sujeto de escaso seguimiento, siendo que los plazos cortos en ese tipo de proyectos no necesariamente permiten visualizar resultados y dicho plan fue completamente inexistente en el periodo 2011-2014<sup>210</sup>.

Como aspectos positivos en esta temática, estuvo la creación del Banco de Proyectos de Inversión Pública como base del Plan, aunque en auditorías posteriores se determinó que no se encontraba completo ni actualizado<sup>211</sup>. Además de que para el periodo 2019-2022 se integró en un solo documento con el Plan Nacional de Desarrollo, aunque arrastra la falencia de tener un horizonte de corto plazo.

---

<sup>208</sup> Ver por ejemplo *Costa Rica lanza ruta para un desarrollo sostenible e incluyente al 2050* de 13 de abril de 2018 recuperado de <https://www.mideplan.go.cr/node/1435> (proceso de construcción del Plan Estratégico Costa Rica 2050 “Hacia un Desarrollo Sostenible e Incluyente”) e *Inicia la construcción del Plan Estratégico Nacional 2050* de 12 de diciembre 2019 recuperado de <https://www.mideplan.go.cr/inicia-la-construccion-del-plan-estrategico-nacional-2050> (indica que la estrategia tendrá fases a corto, mediano y largo plazo, con metas al 2022, 2030 y 2050. Para ello se elaborará primero un diagnóstico, luego una estrategia prospectiva y, finalmente, una propuesta. Señalaba que se esperaba tener la propuesta para noviembre 2020). Finalmente el 22 de abril de 2022, Mideplan presentó el Plan Estratégico Nacional al 2050.

<sup>209</sup> Este nicho ha sido abordado en parte por el Programa Estado de la Nación, ver <https://estadonacion.or.cr/estadisticas/>

<sup>210</sup> En el informe DFOE-SAF-IF-00005-2014 de 10 de diciembre, 2014 denominado *Informe de auditoría operativa realizada en la Unidad de Inversiones Públicas de Mideplan, sobre el seguimiento y evaluación de la inversión pública*, se dispuso proponer al Presidente de la República, para su aprobación, el Plan Nacional de Inversión Pública.

<sup>211</sup> Ver informe DFOE-SAF-IF-00005-2014 de la Contraloría General de la República.

Con respecto a los **Planes Regionales de Desarrollo**, en el periodo de estudio, se tiene como positivo la emisión en mayo de 2014 de planes 2030 para las seis regiones, a saber: Central, Brunca, Pacífico Central, Huetar Norte, Huetar Caribe y Chorotega. Si bien se indica que dichos desarrollos fueron insumo para el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 se requiere mejorar la publicidad del reporte de los avances logrados en esta materia, así como la vinculación y trazabilidad con el resto de herramientas de planificación.

Con respecto a los **Planes Sectoriales de Desarrollo**, en la práctica, los Planes Nacionales de Desarrollo han sido estructurados según sector, organizando las metas desde un punto de vista sectorial. No obstante, dicha visión comprende únicamente el horizonte de tiempo de dicho plan.

En cuanto a un enfoque de más largo plazo, en 2017 Mideplan realizó un inventario de Políticas Públicas según los objetivos de Desarrollo Sostenible (Ministerio de Planificación y Política Económica, 2017, pág. 177p), donde se observa una gran diversidad y naturaleza de políticas, planes, planes de acción, programas, entre otros. Igual resultado se observa al agrupar las intervenciones a largo plazo por sector en Costa Rica (Ministerio de Planificación y Política Económica, 2017). Dichos planes han sido desarrollados en diferentes momentos y se les ha asignado vigencias en el tiempo que difieren entre ellos en extensión y años (por ejemplo el Plan Nacional de Transportes de Costa Rica es para el periodo 2011-2035 y fue aprobado en decreto de 2013, mientras que el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones rige para el periodo 2015-2021 y fue aprobado en decreto de 2016). Además los planes desarrollados no guardan correspondencia tampoco con los sectores definidos en el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, por lo que se observa entonces que su diseño no ha sido con un enfoque sistémico, que tenga un eje de referencia adecuado (como el PEN), sino que son producto de análisis de fragmentos parciales, lo cual puede limitar el éxito en la consecución de resultados de la implementación de las propuestas.

Como se señaló en el 3.3.2, el **Plan Nacional de Desarrollo** tiene un horizonte de cuadro años, y como en el primer año de Gobierno se formula dicho Plan, para ese ejercicio el Poder Ejecutivo ha utilizado en la práctica como marco referencial para la formulación de los presupuestos el Plan de Gobierno del partido político ganador, pudiendo ser más propicio referenciar al Plan Estratégico Nacional en dichos casos, no obstante como se señaló, dicho

plan se formaliza hasta el 2022. El artículo 4 de la LAFRPP establece que todo presupuesto público debe responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jefes respectivos y que el Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes. Nótese entonces cómo la LAFRPP establece vínculo expreso con este instrumento y no otros de mayor nivel, pues es en la práctica el que cuenta con un uso institucionalizado en el tiempo.

En torno a las **modificaciones**, en el 3.3.2 se reseñó como positivo el cambio normativo de no permitir modificaciones en el último periodo o modificaciones a la baja en las metas. Lo anterior por cuanto el Gobierno disminuyó metas que visualizaba de difícil cumplimiento para procurar su cumplimiento a finales de 2010, cuando ya no se encuentra en ejercicio de sus funciones, lo cual impacta la rendición cuentas (Contraloría General de la República, 2010, pág. 15).

En torno a lo discutido, la Contraloría General ha señalado que el Poder Ejecutivo es “el llamado a impulsar una estrategia de desarrollo de largo alcance, comprensiva de las áreas relevantes del campo económico-social e impregnada de un buen nivel de consenso y la debida gradualidad, para ser sometida a aprobación de la Asamblea Legislativa e introducida, por consiguiente, al marco jurídico que regula el accionar de los gobernantes, más allá de la elaboración y ejecución de planes diseñados para efectos del ejercicio de una administración en particular.” (Contraloría General de la República, 2010, págs. 9-10).

Ya a nivel institucional, se ubican los **Planes Estratégicos Institucionales (PEI)** y los **Planes Operativos Institucionales (POI)**. En este caso, no todas las instituciones cuentan con un Plan Estratégico, y tampoco existió en el periodo de estudio, un repositorio único donde se pudiese realizar la consulta centralizada de los mismos para todo el sector público. Es hasta el año 2020 que se construye un repositorio que no está completo<sup>212</sup>, y que tampoco

---

<sup>212</sup> Producto de la disposición 4.6 del Informe DFOE-SAF-IF-09-2014 que estableció “elaborar e implementar un sistema de información automatizado que integre en un solo instrumento la programación y evaluación de las distintas entidades públicas.” Ver *Instituciones que remitieron instrumentos 2020* en el Sitio web de Mideplan <https://sites.google.com/expedientesmideplan.go.cr/gestion-de-planificacion-snp/p%C3%A1gina-principal/2020?authuser=0>

se encuentra diseñado como una base de datos con formato abierto que permita el análisis de la información.

De lo anterior se deriva que, para la obtención de resultados país a partir del monitoreo de metas, debe contarse primero con una estructura coherente y articulada de planes de largo, mediano y largo plazo, así como nacionales, regionales y sectoriales. Existen abundantes enfoques en cuanto a planes nacionales, sectoriales, regionales, y de inversión pública que no se articulan entre sí, no sólo en términos temporales, sino tampoco en términos de estructuras y documentación según se reseñó anteriormente, generando duplicación de esfuerzos de diseño, de seguimiento y con el posible riesgo de que no sean sujeto de seguimiento del todo. Un reordenamiento con una visión completa y articulada de la planificación inicial permitiría hacer no sólo este proceso más eficiente, sino que generaría ahorros posteriormente en la fase de seguimiento, con enfoque hacia el logro de resultados.

Así las cosas, el monitoreo de estos resultados, inicia en franca desventaja pues la planificación, que es condición previa, tiene sus falencias en cuanto a integralidad y teoría de la acción pública. De esta forma, se vislumbra la necesidad de un rediseño de la articulación y actualización periódica y continua de los diferentes planes con una visión sistémica, es decir, el diseño de un mecanismo flexible de planificación que articule el accionar de la política pública.

Con respecto al enfoque de **gestión para resultados**, discutido en el 3.1, como marco orientador del monitoreo, este se adoptó mediante directriz N°093-P hasta finales de 2017. El Marco Conceptual y Estratégico para el Fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo emitido en Julio 2016, contó con un informe de avance del cumplimiento de dicho plan entre setiembre 2016 y marzo 2018 (Ministerio de Hacienda y Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2018), donde en los ejes de planificación para resultados, y seguimiento y evaluación, se observa que se realizó un seguimiento de todas las líneas de acción y acciones propuestas. En el caso del presupuesto por resultados el seguimiento realizado fue parcial (Contraloría General de la República, 2020, pág. 8). No obstante, en todos los casos la valoración es cualitativa estilo rendición de cuentas de acciones emprendidas, pero sin indicadores que permitan medir un avance hacia un objetivo

concreto<sup>213</sup>, o en su defecto, que desde el diseño las acciones planteadas lleven a un punto de mejora del proceso. Para el informe de avance del periodo 2018-2019 se observa aún un menor nivel de seguimiento a las metas planteadas.

Así las cosas, por la forma en que se estructuró el Marco Conceptual, no se cuenta en realidad con un norte concretamente definido y articulado con visión integral y sistémica que sirva de base para orientar que el monitoreo de metas conlleve al logro de resultados. La gestión para resultados sigue mostrando aún una poco clara aplicación y desarrollo, pues pasa porque si alguien quisiera conocer qué debe hacer para gestionar de dicha forma, no se cuenta aún con una estructura o repositorio de guías de forma consolidada que guíe y oriente en esa dirección, impactando de esta forma también el monitoreo de la gestión pública.

Costa Rica debe avanzar aun hacia la verdadera cultura de orientación al resultado, donde el personal no se identifique en primera instancia con los procedimientos que debe realizar, sino con los objetivos que se deben alcanzar. Además de tener una clara visión de la teoría del programa o teoría del cambio por medio de la cual se realizan las intervenciones públicas.

#### **4.2.4 Trazabilidad incompleta de instrumentos de planificación con los datos presupuestarios no permiten vincular resultados aunque se realice el monitoreo**

Como se mencionó en el acápite anterior, en la práctica el instrumento marco utilizado en Costa Rica es el Plan Nacional de Desarrollo, y para articular con dicho norte, se utilizó un conjunto de instrumentos que cambiaron entre los utilizados en el periodo 2010-2015 y los utilizados en 2016-2017, según se observa en el Cuadro 4-6. En el periodo 2010-2015 se utilizó la Matriz de Programación Institucional (MAPI), la Programación Estratégica a nivel de programa (PEP), y la Matriz de Programación, seguimiento y evaluación sectorial e institucional (MAPSESI). Para 2016 se ajustó a la Matriz de Articulación Plan Presupuesto (MAPP) acompañado de una serie de fichas técnicas y fichas del programa institucional de inversión pública. Todos estos instrumentos tienen como objetivo reflejar la programación

---

<sup>213</sup> A manera de ejemplo, el Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la gestión para resultados en el desarrollo en Costa Rica planteaba en un punto de la planificación para resultados: “mantener actualizado el Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible (SIDES) e incorporar nuevos indicadores que permitan contar con información oportuna y de calidad”. En el informe de avance se reporta dos cosas: consolidación del equipo responsable de datos del SIDES y capacitación al equipo y elaboración de manuales. Por lo que de lo indicado no se puede concluir sobre la meta propuesta.

estratégica institucional y presupuestaria, tomando como referencia las prioridades y objetivos estratégicos institucionales, relacionados con las acciones estratégicas del PND.

**Cuadro 4-6**  
**Instrumentos de planificación y variables contenidas en cada instrumento utilizados en el periodo 2010-2015 y 2016-2017**

2010-2015		2016-2017			
Programación estratégica institucional		Programación estratégica a nivel de programa (PEP)	Matriz Articulación Plan Presupuesto	Ficha Técnica	Instructivo ficha del programa institucional de inversión pública
MAPI	Aspectos estratégicos Institucionales				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institución</li> <li>• Año</li> <li>• Sector</li> <li>• Acción Estratégica del PND</li> <li>• Meta de la acción estratégica del PND</li> <li>• Acción estratégica institucional</li> <li>• Objetivo de la acción estratégica institucional</li> <li>• Indicador</li> <li>• Meta de la acción estratégica institucional</li> <li>• Línea base año anterior</li> <li>• Cobertura geográfica</li> <li>• Población Objetivo</li> <li>• Estimación de recursos presupuestarios</li> <li>• -Recursos internos</li> <li>• -Recursos externos</li> <li>• -Total recursos</li> <li>• Total Presupuesto MAPI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institución</li> <li>• Misión</li> <li>• Visión</li> <li>• Programas presupuestarios</li> <li>• Prioridades institucionales</li> <li>• Objetivos estratégicos institucionales</li> <li>• Indicadores de resultado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Productos</li> <li>• Objetivo estratégico del Programa</li> <li>• Indicador de gestión o de resultados (fórmula)</li> <li>• Desempeño histórico</li> <li>• Desempeño proyectado</li> <li>• Estimación de recursos presupuestarios</li> <li>• Fuente de datos del indicador</li> <li>• Observaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de la Institución</li> <li>• Nombre del jerarca de la institución</li> <li>• Sector</li> <li>• Ministro(a) Rector (a)</li> <li>• Pilares o elementos transversales del PND</li> <li>• Objetivos sectoriales o elementos transversales afines</li> <li>• Código y nombre del programa/proyecto sectorial PND</li> <li>• Resultados del Programa o proyecto</li> <li>• Indicadores del Programa o proyecto</li> <li>• Línea base del indicador</li> <li>• Meta del indicador del programa o proyecto del periodo</li> <li>• Metas anuales del PND</li> <li>• Cobertura geográfica por región</li> <li>• Objetivos estratégicos del Programa o proyecto del PND o institucionales</li> <li>• Nombre del Programa o Proyecto Institucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institución</li> <li>• Programa/ Subprograma presupuestario o</li> <li>• Producto</li> <li>• Indicadores de producto</li> <li>• Fórmula</li> <li>• Fuente de datos del indicador para el producto</li> <li>• Responsables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de la Institución</li> <li>• Nombre del Jerarca de la institución</li> <li>• Sector</li> <li>• Ministro rector</li> <li>• Proyecto</li> <li>• Etapa actual</li> <li>• Avance de la etapa actual</li> <li>• Código y nombre del programa presupuestario</li> <li>• Montos por ejecutar</li> <li>• Montos ejecutados</li> <li>• Responsables</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Código y nombre del Programa o subprograma presupuestario</li> <li>• Producto Final (Bienes/Servicios)</li> <li>• Unidad de medida del producto</li> <li>• Usuario</li> <li>• Indicadores de producto</li> <li>• Línea base</li> <li>• Desempeño proyectado</li> <li>• Estimación anual de recursos presupuestarios</li> <li>• Supuestos, notas técnicas y observaciones</li> </ul>		
--	--	--	--	--	--

La MAPI recopilaba para cada institución, una tabla de información con la vinculación de las variables que se observan en el cuadro, no obstante, no en todos los casos en la práctica las instituciones lograron realizar dicho vínculo, siendo que no todas se ven reflejadas en las acciones estratégicas del PND, generándose por lo tanto un vacío en la programación país. Toda esta información se recopila en hojas de cálculo que no se agregan como una base de datos, siendo que permanece desarticulada para análisis de resultados y monitoreo país de forma agregada. Contar con dicha información en un formato accesible y abierto, daría mayor **transparencia** hacia la ciudadanía, la cual podría a su vez fiscalizar o dar seguimiento también a dichos resultados.

Según consta en Informe N° DFOE-SAF-IF-13-2010 de la Contraloría General, la entonces Ministra de Planificación manifestó *“Finalmente reitero nuestro interés en el marco de la Comisión Interinstitucional (MIDEPLAN-Hacienda) por estudiar la posibilidad de homologar los instrumentos, revisar las escalas de evaluación y la estimación de los recursos, mejorar la vinculación de la MAPSESI y la MAPI con el PND dentro del marco normativo que a cada institución corresponde”*.

Desde un punto de vista positivo, a partir de 2016 conjuntan todas las variables de la MAPI y la PEP en un solo instrumento denominado MAPP, se estandariza la ficha técnica y se agrega la ficha del programa institucional de inversión pública. Si bien es un paso en la dirección correcta estandarizar y considerar la variable de inversión, nuevamente en dicha

mejora, se desarticula la parte de capital<sup>214</sup> del resto del gasto presupuestario, es decir, se estructura por aparte de la MAPP el tema de la inversión, por lo que no se cuenta con una visión integral. Además, la estructura de planificación y presupuestación, no estructura a nivel programático la diferenciación entre los programas regulares y los de inversión; siendo siempre relevante que puedan existir códigos únicos y estandarizados para realizar análisis de la información de forma agregada.

Así las cosas, si bien se vislumbra un avance en el periodo de estudio, no se concreta como aprendizaje, la solicitud de las instituciones de simplificar los requerimientos de información. Sólo como ejemplo, se debe digitar varias veces en archivos de Excel, información base, dado que no se cuenta con un sistema único y articulado. Esto sin considerar los requerimientos de información que realizan otros actores como la STAP o la CGR en el ámbito de sus respectivas competencias.

Otra situación sobre la que se debe hacer referencia es sobre la variable **Estimación de recursos presupuestarios** que efectivamente se constituye en una estimación que no está robustamente documentada en el documento del Plan Nacional de Desarrollo ni que sea fácilmente derivable de los sistemas de presupuesto, de tal forma que se pueda conciliar dicha estimación con el resto de los datos presupuestarios. Siempre ha sido una estimación que realizan las instituciones que no se logra conectar de forma directa y transparente en todos los casos con las asignaciones incorporadas en los documentos presupuestarios, observándose incongruencias entre los datos reportados en los diferentes instrumentos y presupuestos<sup>215</sup>. Lo anterior por la desvinculación existente de instrumentos de programación y formulación presupuestaria. Así las cosas dichos números se convierten en referencias, sin que se puedan determinar el verdadero aporte de los recursos al desarrollo nacional de forma expost. También se ha observado en el periodo de estudio que tampoco se destinan necesariamente todos los recursos necesarios para atender el total de acciones incluidas en el PND<sup>216</sup>.

---

<sup>214</sup> Acotar en este tema, que es hasta el ejercicio 2020 con la entrada en vigencia del título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N°9635 que las instituciones del sector descentralizado, se ven obligadas a utilizar el clasificador económico del gasto para efectos de la verificación del cumplimiento de la regla fiscal.

<sup>215</sup> Ver Informe DFOE-SAF-IF-01-2016, p.6.

<sup>216</sup> Ver (Contraloría General de la República, 2010, págs. 11-12) e Informe DFOE-SAF-IF-01-2016, donde se señaló que existían limitaciones en la dotación de recursos para el financiamiento de las metas del PND 2015-2018.

De esta forma se observa una trazabilidad incompleta de instrumentos de planificación con los datos presupuestarios que no permiten vincular resultados aunque se realice el monitoreo, situación que permanece vigente a lo largo de todo el periodo de estudio.

#### **4.2.5 Brechas en el uso de las herramientas de planificación**

Al inicio del periodo de estudio de la presente investigación, se documentan **vacíos en la articulación entre los diferentes niveles de metas en el PND (2006-2010)**. Por ejemplo, metas nacionales a las que no se les definió metas sectoriales, acciones estratégicas o indicadores. Además anteriormente las metas no se formulaban de forma anual, sino para todo el cuatrienio, limitando el seguimiento de la ejecución del avance del Plan, aspecto que fue posteriormente solventado ante señalamientos de la Contraloría General, siendo entonces una mejora que se experimentó (Contraloría General de la República, 2009, pág. 14).

El tema de la **vinculación expresa de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo con el Presupuesto Nacional**, ha sido una labor incompleta en el periodo de estudio<sup>217</sup>. Como se señaló en la parte normativa, dado el diseño del proceso de formulación del PND, para los periodos 2011 y 2015 se utiliza en el proceso de formulación del Presupuesto Nacional el Plan de Gobierno como referencia, indicándose que la vinculación se ajustará en decreto posterior para adecuar los objetivos e indicadores a las prioridades del PND. El resto de los periodos lo que se observa es primordialmente un cuadro anexo donde se consignan algunas metas con referencia a una estimación de recursos incluidos en el presupuesto por Ministerio de forma global, lo cual es sumamente vago e imposible de rastrear con precisión en todos los casos. Además, según se ha señalado, el proceso de vinculación del presupuesto al PND, no incluye a los Poderes de la República<sup>218</sup>.

En cuanto a la existencia y uso propiamente de los instrumentos de planificación se visualiza una mejora paulatina en esa situación: “por ejemplo, mientras que en el 2014 el 23% de las instituciones no tienen un plan plurianual, para el 2017 ese porcentaje fue de 18%. La

---

<sup>217</sup> Ver disposición 4.5 del Informe DFOE-SAF-IF-09-2014 el cual señala “Realizar una vinculación expresa de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo en el próximo Presupuesto Nacional del período 2016, con los programas y asignaciones de dicho Presupuesto”. En Informe N°DFOE-SAF-IF-01-2016 se indicó que “la Exposición de motivos del Proyecto de presupuesto 2016, presenta la cantidad de recursos que cada ministerio destina al cumplimiento de objetivos del PND (...); no obstante no se presenta información que permita conocer el monto de recursos del presupuesto de la República que se están asignando a cada una de las metas del PND en los distintos programas del presupuesto”.p.6 (Contraloría General de la República, 2016)

<sup>218</sup> Criterio C-125-2003 de la Procuraduría General de la República de 6 de mayo de 2003.

proporción de instituciones que no cuentan con indicadores de gestión (eficiencia, eficacia y economía) o de resultados (efecto e impacto) en su plan plurianual pasó del 32% al 28% y el porcentaje de instituciones que tampoco los consideran en su plan anual pasó del 11% al 15%. El porcentaje de instituciones que no tienen una programación financiera plurianual pasó del 53% en 2014 al 47% en 2017 y el grupo de instituciones en las que el presupuesto anual fue congruente con los supuestos de programación financiera plurianual pasó del 49% al 44%, de modo que persiste la visión de corto plazo en la gestión presupuestaria.” (Contraloría General de la República, 2018, pág. 31).

#### 4.2.6 Sistemas de información para el monitoreo de la gestión del desempeño físico y financiero fragmentados

En el tema de **sistemas** que se utilizan para formular y realizar el monitoreo de la gestión de los resultados públicos, a partir tanto de la gestión financiera como física, se observa la existencia en el periodo de una serie de sistemas de información<sup>219</sup>, que son utilizados por diferentes instituciones o temáticas dependiendo de los distintos ámbitos, por lo que se genera nuevamente una visión fragmentada de la información, según se observa en la siguiente figura.

**Figura 4-9**  
**Sistemas de información para el monitoreo de la gestión financiera y física en el sector público**

Dirección General de Presupuesto Nacional	Ministerio de Planificación	Contraloría General	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria	Instituciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de Formulación Presupuestaria</li> <li>• SIGAF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema Delphos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Archivos electrónicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otros sistemas propios</li> </ul>

El sistema de formulación presupuestaria (SFP) contiene la información de la formulación para el Gobierno Central tanto física como presupuestaria, empero no se encuentra disponible en forma de bases de datos para análisis, únicamente en los pdf de los títulos presupuestarios. No obstante, si bien el sistema permite formular las metas, los resultados de la ejecución física no se gestionan aquí, sino que su seguimiento se realiza de forma manual, para efectos

<sup>219</sup> El artículo 37 del Decreto 33446 establece que “Los órganos y entes sujetos a la presente normativa deberán contar y mantener sistemas de información que les permitan acceder, identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna sobre las diferentes fases del proceso presupuestario, de modo que se fomente la transparencia en la gestión y se facilite la rendición de cuentas.”

de la elaboración de los reportes. El SIGAF sí corresponde a un sistema transaccional donde se ejecuta directamente el presupuesto, pero no vincula el tema de la programación de las metas con los datos presupuestarios dentro de dicho sistema, siendo que del SFP al SIGAF sólo se realiza la carga de los datos presupuestarios.

Para el seguimiento de la ejecución física y financiera del sector descentralizado, la Contraloría General cuenta con el SIPP, empero no es un sistema transaccional, sino un repositorio de información de la ejecución física y financiera. Contiene una serie de espacios para digitación también de objetivos y metas que por estar en lugares separados, es altamente susceptible a error en el sentido de que no coincida con la MAPP que se lleva en Excel. La STAP por su parte, realiza el seguimiento a partir de los informes que recibe sin tener de por medio un sistema. Señala la Secretaría Técnica que maneja todo en cuadros de Excel, lo cual genera lentitud por el cuidado que se debe tener para asegurarse siempre de estar utilizando las últimas versiones, indica que “hace falta mucho en el tema de herramientas informáticas”<sup>220</sup>.

Por su parte, el seguimiento de los indicadores y metas del Plan Nacional de Desarrollo se realiza en un sistema de Mideplan denominado Delphos<sup>221</sup>, establecido en 2003, basado en la metodología de cuadro de mando integral. Al respecto el Ministerio ha señalado que no es del todo idóneo, flexible u amigable (Contraloría General de la República, 2014, pág. 17). No obstante, el Área de Análisis del Desarrollo de Mideplan<sup>222</sup> indica que si bien ha sido un proceso lento, la herramienta ha ido evolucionando. Considera que ha sido un proceso dinámico en el que los funcionarios y enlaces sectoriales se han ido capacitando, y se han logrado adaptar a las nuevas necesidades y herramientas tecnológicas. Para 2021 se dispone de un sistema en línea con visores, abierto a la ciudadanía para la visualización del cumplimiento de metas por medio de herramientas interactivas. Esto, indican, contribuye a una mayor transparencia.

---

<sup>220</sup> Entrevista con la STAP del 14 de octubre de 2021. Se indica que el sistema que tienen disponible es el SICCNET para efecto de la consolidación de las estadísticas fiscales del Sector Público.

<sup>221</sup> Plataforma tecnológica Delphos (García & Ugalde, 2015, pág. 216) “Software especializado que permite el procesamiento de datos relacionados con MyE del PND. Esta plataforma está descentralizada con el fin de que cada institución relacionada con el PND registre los datos solicitados por Mideplan.” La desconcentración del instrumento informático DELPHOS NET se consolidó en 2013, permitiendo el ingreso de datos de las instituciones y sectores (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2014, págs. 32-33).

<sup>222</sup> Entrevista con la jefatura del Área para el Análisis del Desarrollo de Mideplan, el 15 de octubre de 2021.

Las instituciones fuera del ámbito del Gobierno Central, cuentan además con diversidad de sistemas para la formulación y ejecución financiera y física.

Ahora, en el periodo de estudio, la difusión de esta información de manera integrada y preferiblemente en formato de bases de datos en formato abierto para análisis, no se dio. Fuera del periodo de análisis, y producto de una disposición de la Contraloría General<sup>223</sup>, la administración logra poner a disposición un repositorio<sup>224</sup> de la información de planificación, de forma no consolidada e incompleta, la cual no incluye información sobre los resultados obtenidos (los cuales sólo se pueden consultar en los informes de resultados disponibles en pdf). Contiene vínculos dicha página, al sitio del PND, a la página del Ministerio de Hacienda sobre el presupuesto nacional y las MAPP.

La Contraloría por su parte, realiza esfuerzos para **transparentar** un poco más este tipo de información, poniendo a disposición a partir de 2019, en su Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto 2020<sup>225</sup> cifras sobre la formulación presupuestaria en formato accesible, no obstante, se visualiza que son para un cliente más especializado que maneje la terminología y que además tenga conocimiento del uso de hojas de cálculo<sup>226</sup>.

Así las cosas, persiste un margen importante de mejora en lo que es la difusión de la información producida por los sistemas en formatos abiertos, por cuanto, como se verá más adelante los informes que se generan son bastante extensos.

#### **4.2.7 Actividades de control para garantizar la calidad de información del monitoreo**

La realización de **actividades de control para garantizar la calidad de la información** reportada desde su origen es relevante<sup>227</sup>. Particularmente en 2013, Mideplan dio inicio a un

<sup>223</sup> Informe N°DFOE-SAF-IF-09-2014, disposición 4.6 Elaborar e implementar un sistema de información automatizado que integre en un solo instrumento la programación y evaluación de las distintas entidades públicas. Esta disposición deberá cumplirse a más tardar el 16 de diciembre de 2016. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, ambos ministerios deberán remitir tres informes de avance en las siguientes fechas: 30 de junio de 2015; 18 de diciembre de 2015; 30 de junio de 2016, y una certificación donde conste que el sistema ha sido implementado a más tardar el 16 de diciembre de 2016. Ver puntos 2.29 a 2.32 de este informe.

<sup>224</sup> Gestión de la Planificación <https://sites.google.com/expedientesmideplan.go.cr/gestion-de-planificacion-snp>

<sup>225</sup> Ver <https://sites.google.com/cgr.go.cr/informe-tecnico-2020/inicio?authuser=0>

<sup>226</sup> Requiere del conocimiento de los conceptos y potencialmente el conocimiento del uso de tablas dinámicas en Excel para el análisis.

<sup>227</sup> En Informe de la Contraloría General N°DFOE-SAF-IF-00007-2017 Informe de auditoría de carácter especial sobre situaciones identificadas referidas al cumplimiento del marco normativo, validez de los instrumentos y la confiabilidad de la información contenida en el Informe Final sobre el cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 correspondiente al periodo 2016, se determinó que 47% de casos analizados de metas no contaban con un procedimiento formalmente establecido para la verificación de los resultados reportados, en un 59% de los casos no se efectuó prueba de

plan piloto para la verificación del avance de 5 por ciento en las metas contenidas en el PND y para comprobar la veracidad de la información suministrada por las rectorías sectoriales<sup>228</sup>” (García & Ugalde, 2015, pág. 217). En esta materia, se visualizó mayor avance al final del periodo de estudio. Por ejemplo, Mideplan elaboró un Informe de Verificación de Metas 2016 y en marzo 2017 solicitó a los ministros rectores verificar los resultados de las metas<sup>229</sup>. En 2018 emitió también el documento de “Instrumentalización de la metaevaluación” para obtener información oportuna y de calidad de los sectores (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2018, pág. 797)<sup>230</sup>. Por su parte el Ministerio de Hacienda contaba también con una guía que se encontraba en redefinición (Contraloría General de la República, 2017, págs. 16-17). A partir de lo anterior y producto de la emisión de una disposición de la Contraloría General<sup>231</sup> en 2019 se publicó Guía para uniformar la verificación de resultados de metas del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública y la Ley de Presupuesto de la República (2019). Lo anterior con el objetivo de conjuntar esfuerzos de verificación<sup>232</sup> avanzando a la realización de este proceso de forma más coordinada.

No obstante, si bien en dicho instrumento se clarifican las reglas de selección y verificación, se visualiza en su diseño que cada rectoría se sigue encargando de su ámbito específico, sin colaborar por medio de una visión conjunta, mientras que a las secretarías sectoriales y a las UPI se les asigna la coordinación de los objetos de verificación y la aplicación de los instrumentos. Se concluye entonces nuevamente la presencia de asuntos de coordinación entre rectorías y la ausencia de trabajo conjunto con visión integrada de direccionamiento Poder Ejecutivo, ya que delegan en los mismos indagados la selección de metas, bajo ciertos parámetros. Si bien se uniforma la fecha de presentación de los resultados de las verificaciones al 30 de abril, por la situación de la dispersión de los sistemas, en el caso de

---

verificación de la información reportada por los encargados de las metas y en 91% de los casos las rectorías no verificaron la información de las metas que reportaron las instituciones.

<sup>228</sup> La labor de verificación se ha realizado por mandato del ente contralor y, según opinión de Rolando Hernández, esta labor presenta semejanzas con la auditoría y podría generar incentivos negativos a la práctica de monitoreo (entrevista).

<sup>229</sup> Mideplan diseñó una “Guía para la verificación del avance y cumplimiento de metas del PND 2015-2018” la cual fue avalada y oficializada por las autoridades superiores y se utiliza para constatar la veracidad de los resultados brindados por las rectorías sectoriales, de conformidad con lo dispuesto por la Contraloría General (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2018, pág. 720). Asimismo

<sup>230</sup> Disposición 4.9 del Informe N° DFOE-SAF-IF-00007-2017.

<sup>231</sup> Disposición 4.7 del Informe N° DFOE-SAF-IF-00007-2017.

<sup>232</sup> A manera de ejemplo, el punto 3 de los pasos para la ejecución de la verificación señala que: La ejecución de la verificación del resultado de las metas reportado, se realizará entre las personas funcionarias de las secretarías sectoriales y las personas funcionarias de la Unidad de Seguimiento de Mideplan o entre las personas funcionarias de la DGPN y de las UPI, según corresponda.

Mideplan se materializa en el ajuste al sistema Delphos.Net y en caso de la DGPN en una adenda al informe anual, es decir, un reporte manual. Se generan una serie de nuevas matrices en Excel para el caso de Mideplan y por aparte el Ministerio de Hacienda, donde se documenta la verificación de metas, siendo que no se realiza en un sistema integrado.

### **4.3 Valoración de la funcionalidad de los mecanismos de monitoreo de la gestión pública en Costa Rica.**

En el presente acápite se realiza la valoración de la funcionalidad de los mecanismos de monitoreo de la gestión pública en Costa Rica. En primera instancia se discute sobre el cumplimiento del marco normativo (sección 3.1 del presente acápite). En segunda instancia se analiza la funcionalidad de los mecanismos para el monitoreo de la gestión pública para la toma de decisiones, el aprendizaje y la rendición de cuentas (sección 3.2). En tercer lugar (sección 3.3) se realiza un análisis global de los avances relevantes y aspectos pendientes de mejora en los insumos, procesos y productos del monitoreo de la gestión en el periodo 2010-2017. Finalmente se discuten sobre otros retos del diseño institucional que inciden en la funcionalidad de los mecanismos del monitoreo del desempeño de la gestión pública.

#### **4.3.1 Cumplimiento del marco normativo**

Una de las principales razones por la cual no se ha avalado los informes de evaluación en el periodo de estudio, se relaciona directamente con el no cumplimiento de lo estipulado en el artículo 52 de la LAFRPP que indica que “tanto el informe de resultados físicos de los programas como el informe sobre el cumplimiento de las acciones estratégicas que elaborarán el Ministerio de Hacienda y el de Planificación Nacional y Política Económica respectivamente, incluirán los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.”

Con respecto a la medición del **costo unitario de los servicios** públicos, y consiguientemente la eficiencia, desde la promulgación en el año 2001 de la LAFRPP no se ha dado cumplimiento cabal a esto, sino lo que ha habido es una serie de esfuerzos infructuosos, basados principalmente en asesorías recibidas de consultorías internacionales. Ya en una última etapa se da una apropiación más directa del personal de las carteras.

En 2010 la Dirección General de Presupuesto Nacional y la Dirección de Contabilidad Nacional (DCN), por medio de un proyecto de Cooperación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizaron acciones para contar con una consultoría con el fin de obtener el “Desarrollo de un modelo de cálculo de costos unitarios de los bienes y servicios públicos en el sector público costarricense”. No obstante, la DGPN indicó que si bien se llevó a cabo el proceso de contratación de una empresa, el trabajo que se realizó no fue de satisfacción<sup>233</sup>, por lo que se decidió finiquitar el contrato bajo resolución de incumplimiento contractual. Posteriormente, se publicó un nuevo cartel donde sólo una empresa concursó y se declaró desierta la contratación pues no satisfacía los requerimientos mínimos (Ministerio de Hacienda, 2012, págs. 7-8).

La situación ha sido reconocida en el tiempo por parte de los rectores. El Ministerio de Hacienda por ejemplo ensayó aproximaciones presupuestarias (Ministerio de Hacienda, 2012, pág. 68) y luego indicó que la instalación de un sistema de costeo para los bienes y servicios públicos no es una tarea sencilla, que no existe incluso en la experiencia comparada (Ministerio de Hacienda, 2015, pág. 7). Por su parte, en esa misma línea, el Ministro de Planificación indicó en la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Público en 2012<sup>234</sup> lo siguiente: “*Sí efectivamente en este país no hay contabilidad de costos, no hay. Sí existe una valoración de cuanto se estima que costaría alcanzar una meta, y dentro de la Liquidación del Presupuesto la Contraloría toma en cuenta esa valoración, pero no hay contabilidad de costos, en general no la hay en el sector público.*”.

En 2014, la DGPN (Ministerio de Hacienda, 2014, pág. 4) y el Ministerio de Planificación (2014, pág. 31) mencionan que una adecuada estructura programática es lo que permite vincular las políticas nacionales, sectoriales, institucionales y operativas en la Planificación global a los distintos programas de los órganos del Gobierno y que esto es prerrequisito para un sistema de costeo de bienes y servicios entregados por los programas.

---

<sup>233</sup> “Algunos de los hallazgos generales presentados por el Modelo Conceptual no respondían a lo solicitado como por ejemplo: el modelo propuesto por la empresa era un esquema de captura de datos (captura manual), por lo que el margen de error es alto, el modelo propuesto no mostraba parámetros de control que permitieran verificar que la información incluida era la correcta, ausencia del estudio sobre las tecnologías y los sistemas de las diferentes entidades: no existía un estudio que mostrara las tecnologías utilizadas en cada institución que permitiera hacer una propuesta de integración, no contaba con interfaces que permitieran obtener información de otros sistemas.” (Ministerio de Hacienda, 2012, págs. 7-8)

<sup>234</sup> Acta N°12 de la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Público del 8/8/2012.

Para 2015 y 2016 se contó con asesoría financiada por “la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza, a través de la empresa EPTISA-FISCUS. Dentro de las actividades efectuadas con su colaboración se encuentran la elaboración conjunta de la “Guía metodológica para fortalecer el proceso de revisión y ajuste de las estructuras programáticas del presupuesto de Costa Rica en el marco de la Gestión para Resultados en el Desarrollo” con el objetivo de diseñar estructuras programáticas presupuestarias basadas en resultados y mejorar la vinculación plan presupuesto”. (Ministerio de Hacienda, 2017, pág. 3).

Sin embargo, bajo esta línea de acción, es hasta abril 2018 cuando se publica la “Guía metodológica para fortalecer el proceso de revisión y ajuste de las estructuras programáticas del presupuesto de Costa Rica en el marco de la gestión para resultados en el desarrollo” señalándose que es una primera versión de aplicación al plan piloto a ser desarrollado en el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Justicia y Paz, el Instituto Costarricense sobre Drogas y el Instituto Nacional de las Mujeres.

También se documenta en este tema apoyo de una misión del Fondo Monetario Internacional (FMI) que tenía como objetivo “Valorar el desarrollo e implementación de un sistema de costos de servicios públicos en Costa Rica” (Contraloría General de la República, 2016, pág. 118). De dicha asistencia técnica se emitió un informe denominado “Coste de los Servicios Públicos” (Ministerio de Hacienda, 2018, pág. 86). A partir de ello, se conformó una comisión de trabajo liderada por el Contador Nacional, quien en conjunto con el Despacho del Ministerio de Hacienda, seleccionó las entidades<sup>235</sup> que formarían parte de un proyecto piloto para consolidar un sistema de costos (Ministerio de Hacienda, 2018, pág. 86).

En 2018, la Dirección General de Contabilidad Nacional y la Dirección General de Presupuesto Nacional<sup>236</sup> elaboraron el Documento Marco Conceptual Modelo de Costos y la herramienta Modelo Marco Conceptual de Control de Costos, para ser utilizado como base para la consolidación de un modelo de costos<sup>237</sup>. En la propuesta realizada por el Ministerio

---

<sup>235</sup> Ministerio de Justicia y Paz: Costos relacionados a la prestación de servicios en el Centro de Atención Integral San Rafael.

Ministerio de Seguridad Pública: Costos asociados a los servicios de seguridad brindados por la Delegación Catedral, de la Provincia de San José.

Consejo Nacional de Viabilidad: Costos relacionados al mantenimiento de un tramo de la Ruta 32.

<sup>236</sup> Ver oficio N° DM-2702-2018 de 28 de noviembre de 2018 de la Ministra de Hacienda.

<sup>237</sup> Esta parte del clasificador por objeto del gasto, agregando rubros que tienen que ver con la información contable o viceversa, excluyendo partidas de transferencias.

de Hacienda, este reconoce la necesidad de propiciar una reflexión sobre la correcta utilización del modelo propuesto y que dado que indican que no es posible implementar un costo unitario para todos los bienes y servicios, realizan una propuesta partiendo de información presupuestaria afinada con información contable como herramienta. (Ministerio de Hacienda, 2018, pág. 32).

Se visualiza de esta forma importantes rezagos en acciones para dar cumplimiento a lo estipulado en el artículo 52 de la LAFRPP con respecto al costo unitario de los servicios, ya que se vinculó al tema de la mejora de las estructuras programáticas y a todo el enfoque de gestión para resultados, lo cual es un cambio estructural grande que no está claramente direccionado, según se discutió en el 4.2.3. La otra línea de acción nacida del trabajo con el FMI también se estructuró como muchos otros proyectos en el Ministerio, a partir del desarrollo de proyectos piloto, sin que exista una ruta clara de hacia dónde se debe avanzar o llegar en este tema<sup>238</sup>.

En el tema de efectividad, esta se mide por parte del DGPN al inicio del periodo de estudio como “el grado de cumplimiento de las metas de los indicadores estratégicos de cada centro de gestión”. (Ministerio de Hacienda, 2012, pág. 67) Siendo que la mayoría clasifica como efectivo<sup>239</sup>, lo cual no resulta útil para la toma de decisiones. Posteriormente, según se ha reseñado en el 4.1.2, en el periodo 2016 se incorpora el tema de la ejecución presupuestaria en el cálculo. No obstante la efectividad refiere a la generación de resultados, por lo que la CGR ha abogado por la incursión en materia de evaluación de programas<sup>240</sup> (Contraloría General de la República, 2018, pág. 78). En el caso de Mideplan, dicho elemento se atiende por medio de los avances y resultados de la Agenda Nacional de Evaluación (ANE).

---

<sup>238</sup> Para una actualización sobre este tema, se puede ver Informe de las acciones realizadas para analizar la viabilidad, elaboración y seguimiento. Guía metodológica de costos para el sector público (2022). Comisión

<sup>239</sup> “No se puede decir que la gestión de una institución ha sido buena o mala partiendo de la medición de efectividad realizada, pero si se puede concluir que aquellos centros de gestión que clasificaron como efectivos, tuvieron una incidencia efectiva en la población que atendieron, pues lograron brindarle los servicios según lo habían planificado y de acuerdo con las necesidades que se habían detectado y eran prioridad atender”. (Ministerio de Hacienda, 2012, pág. 67)

<sup>240</sup> Para 2021 se realiza la evaluación del Programa Bono Proteger.

#### **4.3.2 Valoración de la funcionalidad de los mecanismos para el monitoreo de la gestión pública para la toma de decisiones, el aprendizaje y la rendición de cuentas**

La presente sección tiene como objetivo analizar el uso de los mecanismos de monitoreo del desempeño de la gestión para la toma de decisiones de gestión, el aprendizaje y la rendición de cuentas durante el periodo 2010-2017.

Según se discutió en el Capítulo III Sección 5, dichos usos están previstos en la normativa a ser aplicados por la institucionalidad pública, además de que se constituyen en una buena práctica.

Con respecto al **uso del monitoreo para la toma de decisiones y consiguientemente el aprendizaje**, se conoce que los informes de evaluación física y financiera en términos generales pasan por un proceso formal de remisión por parte del jerarca a las instancias competentes que correspondan, como al rector sectorial, al Ministerio de Planificación, al Ministerio de Hacienda, a la STAP o a la Contraloría General, lo cual es positivo, ya que en teoría documenta formalmente el conocimiento del nivel superior. No obstante en la práctica se ha determinado, que en realidad surgen pocos acuerdos producto del conocimiento de esa información por parte de la administración activa (Contraloría General de la República, 2014, págs. 18-19).

Se documenta que “de los ejercicios de evaluación anual de la gestión institucional aunque el 93% de las instituciones dice ejecutar este requisito normativo, el 40,5% no elabora ni ejecuta un plan de mejora a partir de dicha evaluación, sino que dicho ejercicio en lugar de funcionar como un instrumento de gestión, se transforma en un fin que desaprovecha su potencial de producir el valor público en términos de mejora del servicio público asociado.” (Contraloría General de la República de Costa Rica, 2015, pág. 36).

A **nivel de las rectorías**, tanto Mideplan como el Ministerio de Hacienda han solicitado justificaciones sobre los resultados así como reporte de acciones correctivas, los cuales han quedado consignados en los informes, aunque no de manera sistemática en todos los periodos del estudio. Dicha práctica es útil en la medida en que sea internalizada por la institución como un proceso de aprendizaje y no que sea meramente el cumplimiento de un requerimiento de los órganos rectores.

También se documenta que “las relaciones entre el Sine y otros usuarios potenciales (como la Defensoría de los Habitantes, organizaciones no gubernamentales, grupos de consumidores, beneficiarios o usuarios de servicios públicos, partidos políticos y la sociedad civil en general) son casuísticas” (García & Ugalde, 2015, págs. 226-227), por lo que el uso de la información a nivel externo es poco.

En entrevistas realizadas a las jefaturas de la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, el Área de Seguimiento y Evaluación de Mideplan, se colige que el uso de la información del monitoreo de la gestión puede mejorar. Estos profesionales tienen vasta experiencia en lo acontecido en periodo de estudio de la presente investigación, aportando con su visión un panorama evolutivo sobre la temática.

Particularmente, la **DGPN**<sup>241</sup> califica aún como poco útil el seguimiento de los indicadores del Presupuesto Nacional, cuya causa señala se debe a que en dicho presupuesto hay ausencia de gastos de otras instituciones públicas que también aportan con su función a los objetivos país, lo cual se deriva del diseño institucional existente. Señala que para tener para generar resultados la ecuación es multivariable, y que por ello se debe ajustar los instrumentos de política para lograr los resultados país.

En el caso de la **STAP**<sup>242</sup>, se considera que *falta* que los informes de seguimiento sirvan para la toma de decisiones. Señala que algunas instituciones logran tomar cartas en el asunto, pero otras descargan la falta de resultados en la Ley de Contratación Administrativa, por lo que se requiere mayor capacitación. Agrega que también se debe tomar en cuenta el efecto que tiene la situación fiscal sobre la capacidad de generar resultados. Indica además que la implementación de la gestión para resultados ha sido lenta y que aún requiere un buen empuje. Como aspecto positivo, en materia de articulación con los distintos actores, opina que en los últimos años se ha llegado a trabajar muy bien y se han hecho alianzas para sacar las cosas adelante, conversar y llegar a acuerdos, sintiéndose mayor apertura en otras Direcciones y poder así trabajar como un gran engranaje. En materia de normativa, indicó que las reglas son complejas, inclusive poco comprensibles para los administrados. Si bien

---

<sup>241</sup> Entrevista realizada el 14 de octubre de 2021.

<sup>242</sup> Entrevista realizada el 14 de octubre de 2021.

considera que el seguimiento es importante para la toma de decisiones, el aprendizaje y rendición de cuentas, en ocasiones hay tantos informes que se gasta tiempo llenándolos y no se tiene tiempo para hacer lo que allí se dice. Lo importante, señala, es tener un rumbo definido, para lo que se requiere saber para dónde ir, para qué se hace y por qué es útil, dadas las consecuencias que esto tiene sobre las personas, para lo cual se requiere más capacitación.

En el caso del **Área de Evaluación y Seguimiento de Mideplan**<sup>243</sup>, esta considera que en orden de prioridad el monitoreo de la gestión ha servido para rendir cuentas, aprender y tomar decisiones, y que se ha visto un cambio en el interés de dar seguimiento y hacer evaluación, siendo que es un proceso que ya tiene muchos años y ha sido sostenido desde que inició el SINE. Indica que si bien puede tener altibajos, lo importante es que ha sido sostenido, que el seguimiento no requiere promocionarse mucho, pues ya los actores están involucrados y lo que se requiere es mejorar el proceso. Ilustra con ejemplos concretos el uso de los resultados por parte del Consejo de Gobierno y los medios de comunicación. Indica que el seguimiento de metas del PND es casi el único instrumento que utilizan los sectores institucionales, pues casi no hay herramientas dentro del sector a los que se le dé la trascendencia como se le da al seguimiento del Plan. En el caso de las herramientas de la DGPN las califica de más operativas, lo cual atribuye también a la fragmentación. Valora la normativa como compleja en materia de presupuesto y que se presenta una fragmentación por ejemplo con la Autoridad Presupuestaria. Señala que una mayor rectoría sectorial nos llevaría a tener una mayor integración tanto de la parte de la planificación como de la parte de la presupuestación. Señala como el principal problema en Costa Rica la desarticulación, a nivel del interior de las instituciones, siendo que con otras instituciones la situación es todavía más compleja. Considera que ahora se está mejor, que ha habido acercamiento, pero aún falta mucho.

En el caso de los instrumentos, indica que si no hay estandarización y uniformidad desde que se programa cuesta mucho, que la matriz de articulación plan presupuesto es un documento transitorio mientras se da la integración. Si no existen los mismos programas que en el Plan Nacional de Desarrollo sólo se puede señalar una relación. En gestión para resultados considera que se ha avanzado en instrumentos principalmente en presupuesto, pero falta la parte de inversión de proyectos. Indica que la administración hace indicadores, sabe que es

---

<sup>243</sup> Entrevista realizada el 20 de octubre de 2021.

un proceso, un producto, un efecto, un resultado, pero en Presupuesto falta pasar del discurso a la acción.

Con respecto a la discusión de los resultados, a nivel de Asamblea Legislativa opina que se utiliza más para la rendición de cuentas y el control, para ver los avances pero no para la toma de decisiones para proyectos que se estén ejecutando. Considera que ha tenido un mayor uso a nivel de rectorías y secretarías técnicas sectoriales del sector público, así como en el caso de la Contraloría para la emisión de los dictámenes. Considera que las evaluaciones realizadas han tenido un mayor uso, inclusive a nivel de Asamblea Legislativa, pero tampoco que sea mucho.

Finaliza acotando que en materia de evaluación, en ocasiones se han querido hacer evaluaciones de resultados pero no se puede porque el diseño no estuvo bien y se debe empezar por hacer las evaluaciones del diseño y de proceso. Señala como uno de los grandes retos para fortalecer el seguimiento y la evaluación es mejorar el proceso de programación, de tal forma que se definan indicadores de efecto e impacto por ejemplo.

A **nivel del órgano de control externo**, se documenta en el periodo de estudio la materialización de informes de auditoría realizados por la Contraloría General sobre el cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo, producto de los cuales se han emitido disposiciones a la Administración que son de acatamiento obligatorio y buscan subsanar las situaciones encontradas, materializándose así un uso y un efecto directo. Estos estudios se programaron en un inicio dependiendo del nivel de riesgo observado en proyectos clave, y posteriormente bajo un muestreo a juicio. Particularmente en materia de aprendizaje, por medio del Área de Seguimiento de Disposiciones<sup>244</sup>, las lecciones aprendidas en el seguimiento de las disposiciones emitidas en los informes, son incorporadas prácticamente de forma automática en la elaboración de las siguientes disposiciones, por cuanto el personal se especializa en detectar las cosas que funcionan y las que no, y realimentan de previo a los equipos que emiten nuevos informes.

Al **nivel de la Asamblea Legislativa**, se da el proceso de aprobación o improbación de las cuentas, que implícitamente ha llevado también el conocimiento de los resultados, lo cual es un acto político concreto. Sin embargo, como se ha señalado, el contenido de los informes

---

<sup>244</sup> Redenominada en 2021 Área para el Seguimiento de la Mejora Pública.

que se reciben para dictaminar tienen un alcance parcial que no cubre a todo el sector público, siendo que organismos internacionales ya han recomendado que amplíe su accionar para conocer resultados de otros sectores<sup>245</sup>.

Usualmente también el dictamen lleva una serie de recomendaciones a distintos actores. No obstante, como se discutió anteriormente, su redacción es sujeto de mejora, por ejemplo en el tema de plazos y además el seguimiento no era apropiado, no cuantificándose resultados concretos significativos a partir de ello.

Además, en el periodo de estudio dicha información de los resultados llegaba a la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Público, siendo que la discusión del presupuesto se daba en la Comisión de Asuntos Hacendarios, no generándose un vínculo directo en el uso de la información para la formulación del presupuesto del ejercicio siguiente. Así las cosas, a nivel general se han observado en el tiempo presupuestos incrementalistas que no consideran si quiera el nivel de ejecución del presupuesto del año anterior<sup>246</sup>.

Se debe acotar además, dificultad de la asignación de los recursos con base en la información de los resultados por el problema estructural de la inflexibilidad en la asignación de los recursos en el Gobierno Central producto de los destinos específicos<sup>247</sup>.

Sin duda alguna para impulsar la función de aprendizaje a partir del monitoreo, se requiere más que escuetas referencias a la realimentación en la normativa, sino trabajar un proyecto de crecimiento personal en los funcionarios públicos para la efectiva internalización de una visión de reflexión continua sobre los resultados obtenidos y qué se puede hacer mejor la próxima vez.

---

<sup>245</sup> “Podría también pedir a los entes descentralizados –o al menos a los más importantes– que le envían actualizaciones anuales de la ejecución presupuestaria, utilizando el sistema contable común y vinculando los gastos a los objetivos de políticas. Además, el Congreso podría tener mejores reportes de los entes descentralizados si cada año dedicara algunas pocas sesiones plenarias a revisar los informes de la CGR y la defensoría de pueblo. También podría solicitar a los máximos responsables de los principales entes descentralizados que presenten informes de actividad y respondan a eventuales preguntas. Por último, la transparencia y la rendición de cuentas mejorarían si las decisiones de voto en el Congreso fueran públicas. (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, 2009, pág. XXI).

<sup>246</sup> Para el ejercicio 2015 se intentó materializar el Presupuesto Nacional, un recorte de ¢300 mil millones de colones en el presupuesto de ese año a partir de cifras históricas, el cual no se materializó.

<sup>247</sup> Ver Informe DFOE-SAF-OS-00002-2018 Destinos específicos del presupuesto del Gobierno Central: en la búsqueda de un gasto público flexible y vinculado a principios fundamentales de gasto.

En materia de rendición de cuentas, el Informe de Resultados Físicos tiene por sí mismo nula divulgación mediática, siendo el Ministerio de Planificación más proactivo en ese sentido<sup>248</sup>, pero pocas veces trasciende a la agenda pública para discusión. Se documenta además que “la rendición de cuentas relacionada con el Sine ha presentado escasas consecuencias político-institucionales. Es decir, el cumplimiento o incumplimiento de metas por parte de las entidades públicas no supone recibir un estímulo o un desincentivo dentro o fuera del poder ejecutivo.” (García & Ugalde, 2015, pág. 232). Los informes sí son comunicados a los respectivos jerarcas, pero se podría mejorar en la divulgación de los resultados a la ciudadanía.

A nivel general, no se han logrado configurar responsabilidades a nivel institucional ni político sobre el incumplimiento de metas<sup>249</sup>. La CPEPCIGP tampoco cita sistemáticamente a los jerarcas responsables de incumplimiento de alguna meta para pedir cuentas<sup>250 251</sup>.

Así las cosas, las responsabilidades no se han logrado configurar en los términos establecidos en los artículos 110 y 112 de la LAFRPP, tanto es así que la Asamblea Legislativa solicitó a la CGR un estudio sobre esa situación<sup>252</sup>.

A partir de lo anterior, se señalaron como factores que influyen en la activación del régimen de responsabilidades<sup>253</sup> (Contraloría General de la República, 2012, págs. 5-8)

- **Factores asociados al esquema organizativo de la Administración Pública.**

Crecimiento desordenado genera riesgos como eventual debilitamiento del principio de

---

<sup>248</sup> Para el año 2016, Mideplan anunció los resultados a la prensa <http://www.mideplan.go.cr/component/content/article?id=1564>

<sup>249</sup> “Las sanciones se conciben e imponen como un mecanismo de última instancia para castigar y educar al infractor, además de resarcir los daños causados a la Hacienda Pública por las actuaciones de funcionarios alejadas de estándares ideales de eficiencia, diligencia y probidad, cuando resulte procedente.” (Contraloría General de la República, 2012, pág. 4).

<sup>250</sup> “Al ser una atribución o potestad eminentemente política, ejercida bajo criterios de oportunidad en ese ámbito, los resultados que produzca tienen ese mismo carácter y por tanto no constituyen sanciones de tipo jurídico, sino más bien de tipo moral, pues lo que se busca es servir de denuncia ante la sociedad.” (Contraloría General de la República, 2012, págs. 9-10).

<sup>251</sup> A nivel de América Latina, “muy pocas sociedades han establecido esquemas de responsabilidades hacia el incumplimiento de metas y compromisos establecidos en los planes y presupuestos públicos. Esta causal, además del caso costarricense, se identifica solo en Venezuela y en México” (Contraloría General de la República, 2012, pág. 26).

<sup>252</sup> El Dictamen Negativo de Mayoría sobre la liquidación del presupuesto 2010, aprobado por el plenario legislativo en sesión N° 57 de 22 de agosto de 2011 solicitó a la CGR “realizar un análisis de las razones que están facilitando la no aplicación del régimen sancionatorio, contenido tanto en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos de la República, la Ley General de la Administración Pública, la Ley de Control Interno y demás legislación vigente y presentarlo, en el plazo de 6 meses a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Público”; asimismo, “sugerir, a la Asamblea Legislativa, las reformas legales que considere pertinentes para garantizar la protección de la Hacienda Pública.”

<sup>253</sup> En oficio N° DC-0068 del 12 de marzo, 2012, la CGR remitió el informe denominado “Análisis sobre las principales causas que influyen en la activación y aplicación del régimen de responsabilidades”.

seguridad jurídica. Se debe deslindar con claridad las funciones ante la difícil identificación de responsables del cumplimiento de los fines públicos asignados.

- **Factores asociados al procedimiento administrativo.** Un procedimiento administrativo está sujeto al control jurisdiccional, siendo sujeto de recursos de amparo, demandas ordinarias contenciosas o medidas cautelares contra el acto final, lo cual puede implicar posibles retrasos en la ejecución de eventuales sanciones.
- **Complejidad del nuevo modelo de gestión de la Hacienda Pública.** Las leyes que conforman el marco legal aplicable a la gestión pública en materia sancionatoria (LPN, LAFRPP, LGCI, LCCEIFP), estrechamente vinculadas entre sí, requieren de un proceso gradual para el adecuado funcionamiento de todos los sistemas involucrados.
- **Reducción del ámbito de aplicación de la LAFRPP.** Tanto al momento de su promulgación, como posteriormente por otras leyes, al 2012 se había excluido de la aplicación de la LAFRPP el 49% de las entidades públicas, para un 52,5% de exclusión en términos de recursos presupuestarios. Esto genera inseguridad jurídica ante la atomización de los marcos jurídicos aplicables y reduce la posibilidad de aplicar el marco normativo sobre el régimen de responsabilidades al no resultar aplicables a todos los sujetos públicos.
- **Proceso de evaluación.** Los modelos de evaluación no contemplan la obligación formal de establecer compromisos de desempeño y la articulación plan-presupuesto todavía es deficiente.
- **Rotación de los jefes y titulares subordinados.** La alta rotación de funcionarios públicos en puestos relacionados a la toma de decisiones dificulta la determinación y aplicación de una sanción que resulte de un procedimiento administrativo, ya que la sanción debe asociarse al sujeto correspondiente y es sobre los jefes y titulares subordinados sobre los que recae la responsabilidad última de los hechos identificados.

Particularmente sobre **factores específicos asociados al incumplimiento de metas**, se señala la dificultad de identificación del nexo causal en cuanto a la responsabilidad administrativa del máximo jefe ante el incumplimiento de metas, según lo planteado en el artículo 112 de la LAFRPP. También se reconoce la dificultad de la medición de los efectos e impactos de las políticas públicas, dada la intangibilidad de los resultados (en áreas como seguridad ciudadana, actividades culturales, entre otras), la multiplicidad de objetivos de las

organizaciones públicas (no necesariamente coherentes entre sí), la indivisibilidad de los productos y resultados (lo que dificulta la medición de aportes individuales), la transversalidad de las instituciones que gestionan los resultados (donde los resultados de impacto dependen casi siempre del accionar de más de una institución), y los factores externos que influyen en los resultados de las políticas (variables económicas, cambios del medio ambiente, etc.). Además en tanto persista una ausencia o deficiencia de indicadores de desempeño, no resulta posible conocer el aporte de cada funcionario al alcance de los objetivos o metas institucionales. Las deficiencias tiene que ver con la naturaleza de las metas e indicadores que se definen y con la forma en que estas se concatenan para cumplir los objetivos de gobierno, así como con la técnica correcta de formulación de las mismas (por ejemplo, línea base, concordancia entre metas y recursos disponibles, consideración de factores no controlables, referencia al ámbito geográfico, identificación de responsables de cumplimiento, medio de verificación, claridad en la definición de la población objetivo, informatización de los procesos de evaluación, entre otros). Al respecto, la CGR ha realizado auditorías para la mejora de estos puntos.

Otro elemento no considerado en dicho análisis, tiene que ver con el tema de cultura organizacional, y cómo el diseño del sistema puede considerar más que el diseño de castigos, el diseño de incentivos que motiven al logro de objetivos de tal forma que el foco sea sobre premios y no sobre sanciones.

La CGR (2012, págs. 9-10) realizó las siguientes recomendaciones:

- **“Evaluación de desempeño por resultados, vinculadas al cumplimiento de metas institucionales.** Impulsar modificaciones al régimen de empleo público, para que de forma obligatoria se establezcan mecanismos de evaluación para los funcionarios de todo el sector público, basados en compromisos de gestión y en el desempeño por resultados, vinculados al cumplimiento de objetivos y metas institucionales.
- **Replanteamiento sobre la ubicación de las funciones de planificación, presupuestación y evaluación de la gestión pública.** Impulsar un debate sobre la ubicación institucional y los mecanismos mediante los cuales se ejercen las funciones asignadas de forma separada a Mideplan y al Ministerio de Hacienda.

- **Ampliación de cobertura de la LAFRPP (principios, suministro de información y régimen de responsabilidades).** Para mantener un esquema más o menos uniforme, se debe valorar conservar elementos fundamentales de dicha normativa, en instituciones excluidas tales como los principios, el suministro de información, así como el sometimiento al régimen de responsabilidades establecido en el Título X de esa Ley.
- **Reforma legal a la ley reguladora de la jurisdicción constitucional.** Para que se le establezca a la Sala Constitucional un plazo razonable de resolución y evitar la paralización de los procedimientos administrativos o de la ejecución de la sanción.
- **Reforma legal al código procesal contencioso administrativo.** Para que se otorgue trámite preferente a los casos en que se analicen temas de empleo público, en especial donde el objeto del proceso sea materia sancionatoria.
- **Reforma artículo 112 de la LAFRPP: eliminar los agravantes y establecer responsabilidad directa al jerarca y su deber en exigir su cumplimiento.** En aras de clarificar las responsabilidades de los máximos jefes de las instituciones en lo relativo al incumplimiento de metas señaladas en los proyectos, programas y presupuestos, se considera oportuno replantear los términos de la norma que da contenido a esta responsabilidad, para que se enfoque hacia las obligaciones de vigilancia del jefe sobre el debido funcionamiento de la Administración a su cargo, así como su deber de girar las instrucciones que correspondan a fin de cumplir con lo planificado y los resultados previstos. También se sugiere eliminar los conceptos jurídicos indeterminados —tal como el de “normal funcionamiento del órgano o la entidad”— que dificulten la aplicación del régimen de responsabilidad, para la norma establezca únicamente el supuesto de responsabilidad.
- Fortalecer el régimen sancionatorio, en aquellos supuestos que no llevan aparejada una sanción administrativa, y con ello posibilite reducir la impunidad.”

Más allá de lo indicado, nuevamente retomar que a nivel del sector público, una articulación desde el Poder Ejecutivo que cuente con mecanismos que detecten desviaciones y generen acciones desde un punto de vista positivo y sistémico para lograr las metas propuestas, puede resultar mucho más valioso que el tema sancionatorio. Incorporar una visión de forma intrínseca en todo el accionar público y en el funcionariado sobre poner el foco en la

satisfacción del interés ciudadano y no en el cumplimiento de los procesos, podría con el paso del tiempo impactar la obtención de resultados país.

#### **4.3.3 Valoración de avances relevantes y aspectos pendientes en los insumos, procesos y productos del monitoreo de la gestión en el periodo 2010-2017 Reflexión**

En el presente capítulo se realizó un recorrido por los insumos del proceso de monitoreo de la gestión, el funcionamiento de sus procesos, un análisis de sus productos para finalmente analizar el proceso de discusión y seguimiento realizado en la Asamblea Legislativa. Se deriva de lo discutido que persisten retos ávidos de soluciones estructurales, problemas que provienen en algunos casos del diseño de los mecanismos de seguimiento (reglas institucionales), según se discutió en el 3, mientras que otros derivan del comportamiento de actores o de la aplicación práctica de los procesos establecidos.

En el Cuadro 4-7 se busca sintetizar lo anterior, desde el punto propiamente de lo que ha sido su funcionamiento en el periodo 2010-2017, no sin antes también reconocer los avances relevantes que se han presentado también.

**Cuadro 4-7**  
**Valoración de avances relevantes y aspectos pendientes en los insumos, procesos y productos del monitoreo de la gestión en el periodo 2010-2017**

Aspectos de avance	Aspectos pendientes
<b>Elementos de la fase de planificación (insumos)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Existencia de documentos de diagnóstico con abundante información y visión prospectiva.</li> <li>– Elaboración de un Banco de Proyectos.</li> <li>– Incorporación del tema de la Inversión Pública en el PND 2019-2022 y no en documento aparte.</li> <li>– Elaboración en 2014 de planes regionales de desarrollo.</li> <li>– Consideración del tema sectorial en el marco del PND.</li> <li>– Limitación de realización de modificaciones al PND a la baja.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Formalización y consenso sobre un Plan Estratégico Nacional de Largo Plazo</li> <li>– Banco de Proyectos incompleto y desactualizado.</li> <li>– Horizonte de corto plazo y ausencia de visión integral en materia de inversión (pipeline de proyectos).</li> <li>– Mejora de la publicidad de avances logrados, así como vinculación y trazabilidad con el resto de herramientas.</li> <li>– Diversidad de políticas, planes de acción y programas que duplican esfuerzos y generan complejidad al tener extensiones diferentes en el tiempo.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>– Adopción formal del enfoque de gestión para resultados y emisión de un Marco Conceptual y Estratégico.</li> <li>– Ajuste de las herramientas de Programación de MAPI, PEP y MAPSESI a MAPP que unifica y vincula las anteriores. Agregación de una ficha técnica del indicador</li> <li>– Regulación del proceso de formulación del PND, anualización de metas, más precisiones en las fichas técnicas de indicadores, existencia de una escala de valoración.</li> <li>– Ajustes a la programación del Presupuesto Nacional con enfoque a lo estratégico.</li> <li>– Existencia de Planes para la mejora de la programación presupuestaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ausencia de un repositorio de planes estratégicos institucionales y operativos integrado.</li> <li>– Simplificar y articular la estructura de estructura de la planificación.</li> <li>– Lento avance y falta de visión en el tema de gestión para resultados</li> <li>– Uso incompleto de las herramientas de vinculación</li> <li>– Ausencia de una base de datos integrada de la planificación y en formato abierto.</li> <li>– Desarticulación aún de la parte de capital, por lo que se requiere de códigos únicos</li> <li>– Simplificación de los instrumentos de planificación para que consideren todos los niveles.</li> <li>– Multiplicidad de requerimientos en distintos formatos.</li> <li>– Mejora de la vinculación del presupuesto con el resultado esperado.</li> <li>– Limitaciones del financiamiento de metas.</li> <li>– Falta de seguimiento a la parte sustantiva en el Presupuesto Nacional.</li> <li>– Vacíos o desalineación de los objetivos estratégicos con indicadores de resultados</li> <li>– Uso de planes piloto para mejorar la gestión que no derivan en ajustes sustantivos en el largo plazo</li> </ul>
<b>Elementos de la fase de ejecución del proceso de monitoreo de la gestión pública</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Creación en 2011 de la Comisión Interinstitucional como instancia de coordinación</li> <li>2. Emisión de un glosario de términos de planificación, presupuesto y evaluación</li> <li>3. Institucionalización del proceso de seguimiento del PND y de resultados de Presupuesto.</li> <li>4. Ministros rectores recaban y remiten información del sector.</li> <li>5. Inicio del proceso de verificación de los resultados de las metas.</li> <li>6. Ajuste a la regla de modificación de metas del PND</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Funcionamiento no sostenido de la Comisión. Rectores encasillados aún en sus respectivos ámbitos y metodologías no logran tener una visión integral y sistémica ni visión coordinada y conjunta.</li> <li>2. Semántica compleja y diversidad de fuentes de términos.</li> <li>3. Desvinculación del de seguimiento del PND y de resultados de Presupuesto</li> <li>4. Operación limitada de las y consejos sectoriales. Se requiere un involucramiento y articulación más activa.</li> </ol>

	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Desarticulación de los sistemas de información (SFP, Delphos, SIPP).</li> <li>6. Desarticulación en el diseño del proceso de verificación de los resultados de las metas.</li> <li>7. Uso del plan de gobierno de referencia en la formulación del presupuesto en años de cambio de gobierno donde no ha sido aprobado un PND.</li> <li>8. Las metas que se cumplen en más de un 100%</li> </ol>
<b>Productos del proceso de monitoreo</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cumplimiento de los plazos de presentación de los informes.</li> <li>2. Incorporación de resultados de la agenda nacional de evaluación, análisis a nivel regional, lecciones aprendidas, avances y experiencias de coordinación institucional, en algunos años</li> <li>3. El informe del PND se conoce anualmente en Consejo de Gobierno.</li> <li>4. El Informe del PND reporta sobre los resultados de todas las metas.</li> <li>5. Mejora en la ficha del indicador de las metas nacionales para mejor precisión de la valoración.</li> <li>6. Se anualizan las metas de objetivos sectoriales y nacionales.</li> <li>7. Inclusión de un cuadro en el Informe de Resultados Físicos de los Programas del Ministerio de Hacienda con los resultados de las metas del periodo</li> <li>8. Se incluye en 2016 acciones de dirección, coordinación y vigilancia en entidades que conceden recursos.</li> <li>9. Inicio de elaboración de informes en atención al artículo 55 y 56.</li> <li>10. Implementación de auditorías de atestiguamiento para la revisión de metas y elaboración del correspondiente dictamen de los informes de evaluación por parte de la Contraloría General.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bajo nivel de cumplimiento de metas del PND que no es congruente entre los distintos niveles.</li> <li>2. Reporte del seguimiento con enfoque estratégico.</li> <li>3. Algunos análisis incorporados en el documento no fueron sostenibles en el tiempo</li> <li>4. No se documenta la toma de decisiones a partir de dicha información.</li> <li>5. Las fichas de los indicadores no cuentan en todos los casos con todos los elementos.</li> <li>6. Análisis desintegrado de los presupuestos y los resultados en el Informe de Resultado de los Programas del Ministerio de Hacienda.</li> <li>7. Avanzar en un enfoque que supere la dimensión de eficacia en los indicadores.</li> <li>8. Abordaje sectorial de la elaboración de informes con alcance del sector público de poco valor agregado y de lenta implementación y nula visión sistémica.</li> <li>9. Estandarización de los informes de evaluación física y financiera a recibir por parte de la CGR.</li> <li>10. Cumplimiento cabal del artículo 52 de la LAFRPP</li> </ol>
<b>Control Político</b>	

<p>1. Conocimiento del nivel político de la función de aprendizaje de la discusión de los resultados para la toma de decisiones.</p>	<p>1. Cierre del ejercicio de la rendición de cuentas pública de tal forma que la información de los resultados sirva como insumo para la asignación de los recursos en el siguiente periodo.</p> <p>2. Apropiado seguimiento de las recomendaciones emitidas.</p> <p>3. Mejora de las recomendaciones emitidas para alinearla con los ajustes que se requieren.</p>
--	--

Se deriva de lo anterior, que el sistema de monitoreo de Costa Rica presenta aún una serie de brechas. En materia de **brecha normativa**<sup>254</sup> se observa más bien una sobre regulación que genera confusión y además ha sido interpretada con un enfoque de silos, que no permiten una integración de la planificación y la presupuestación. Así mismo la **brecha institucional**<sup>255</sup> no es la ausencia de una entidad responsable, sino más bien la existencia de múltiples actores que hacen más ineficiente el funcionamiento del sistema al dificultarse la coordinación entre ellos. La **brecha instrumental**<sup>256</sup> no refiere a la falta de instrumentos en el caso costarricense, sino a la desarticulación de los mismo para realizar el monitoreo de la gestión gubernamental. En cuanto a la **brecha de implementación**<sup>257</sup>, si bien el seguimiento se realiza de forma sistemática, no comprende a todo el sector público, generando un vacío importante en la rendición de cuentas pública. Finalmente, la **brecha comunicacional**<sup>258</sup> se visualiza desde el punto de vista de la densidad de la información producida, siendo que toda es pública y disponible en internet, su estructura y volumen no facilita la accesibilidad para la generación de opinión de la población.

<sup>254</sup> Brecha normativa: Tiene lugar cuando la entidad que realiza el seguimiento y/o la evaluación de la gestión gubernamental carece de normas establecidas formalmente. Se debe diferenciar el seguimiento y la evaluación; detallar las funciones del ente rector y los procedimientos que se deben seguir para el uso de la información. La entidad o unidad del gobierno encargada del sistema de evaluación de la gestión debe tener autonomía técnica, administrativa y presupuestaria para llevar a cabo sus funciones para no afectar la credibilidad de las evaluaciones, lo cual es un factor que incide negativamente en su utilización. (Kaufmann, Sanginés, & García Moreno, 2015, págs. 240-241).

<sup>255</sup> Brecha institucional: no hay institución con responsabilidad asignada para la rectoría de los sistemas de seguimiento y/o evaluación (Kaufmann, Sanginés, & García Moreno, 2015, págs. 240-241).

<sup>256</sup> Brecha instrumental: se refiere a la falta de los instrumentos necesarios para realizar el seguimiento y/o la evaluación de la gestión gubernamental. (Kaufmann, Sanginés, & García Moreno, 2015, págs. 240-241).

<sup>257</sup> Brecha de implementación: se verifica cuando no se llevan a cabo evaluaciones y/o no se realiza un seguimiento sistemático de la gestión gubernamental. Se da también cuando sistema de seguimiento de la gestión pública es fragmentado, y no existe un sistema transversal a toda la gestión, sino sistemas parciales paralelos sin coordinación institucional. (Kaufmann, Sanginés, & García Moreno, 2015, págs. 240-241).

<sup>258</sup> Brecha comunicacional: se produce cuando los resultados y/o las metodologías del trabajo de seguimiento y evaluación y/o las bases de datos no se comunican a la ciudadanía. (Kaufmann, Sanginés, & García Moreno, 2015, págs. 240-241).

#### **4.3.4 Otros retos del diseño institucional que inciden en la funcionalidad de los mecanismos del monitoreo de la gestión pública**

En este acápite se discute sobre otros retos del diseño institucional que inciden en la funcionalidad de los mecanismos del monitoreo de la gestión pública, tales como la fragmentación de las rectorías (sección 3.4.1 del presente acápite), el funcionamiento práctico de las rectorías y consejos sectoriales (sección 3.4.2), y retos de la complejidad de la arquitectura organizacional (sección 3.4.3) que afectan los resultados del monitoreo.

##### **4.3.4.1 Fragmentación de las rectorías como elemento que incide en el monitoreo de resultados**

Otro factor que ha influido en la práctica del seguimiento de la gestión es la **fragmentación de la rectoría** en dos carteras ministeriales separadas, lo cual ha dificultado la integración y simplificación de los mecanismos de monitoreo de la gestión pública. La creación de la Comisión Interinstitucional en 2011 como mecanismo de coordinación fue un paso en la dirección correcta<sup>259</sup>, no obstante, en la práctica la fluidez de dicha coordinación ha dependido del nombramiento de sus miembros y su rango. Siendo que en periodos donde ha existido representación de alto nivel a nivel de viceministros<sup>260</sup> ha fluido más (periodo 2014<sup>261</sup>), en comparación con otros periodos donde inclusive la frecuencia de las reuniones disminuye, lo anterior por cuanto el decreto que regula dicha Comisión no regula la periodicidad mínima de las sesiones ni mecanismos para resolver desacuerdos<sup>262</sup>. Mideplan ha sugerido en ese sentido, que los miembros tengan cargos similares y capacidad de decisión sobre el plan de trabajo para incidir sobre lo anterior<sup>263</sup>. De lo anteriormente expuesto, se observa la necesidad de que una apropiada coordinación, o en su defecto un ajuste estructural a nivel rector, que permita avanzar hacia el cumplimiento de las funciones de la Comisión

---

<sup>259</sup> Documentos emitidos por ambos rectores del periodo 2013, revelan en ese momento una estrecha coordinación en la Comisión. A manera de ejemplo: “la Comisión Interinstitucional ha permitido entre otras cosas, mejorar los niveles de coordinación y lenguaje entre ambas instituciones en los procesos de planificación, programación y evaluación de la gestión.” (Ministerio de Hacienda, 2014, pág. 6)

<sup>260</sup> Como se reseñó anteriormente, en decreto 43056 del 25 de mayo de 2021, se modifica su conformación con niveles gerenciales y directivos (artículo 1),

<sup>261</sup> El 12 de agosto de 2014 se nombró en la Comisión al Viceministro de Egresos, a la Directora de Presupuesto Nacional y al Director de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y en MIDEPLAN al Viceministro, a la Directora del Área de Evaluación y Seguimiento y al Director del Área de Planificación del Desarrollo (Ministerio de Hacienda, 2015, pág. 10)

<sup>262</sup> Ver informe DFOE-SAF-00023-2020 Informe de auditoría de carácter especial sobre la implementación de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD), p.14-15.

<sup>263</sup> Ídem.

(artículo 7 Decreto N°36901) que permita avanzar hacia la uniformidad de los requerimientos de información y se propicie la generación de registros únicos o integrados de manera automatizada y de fácil acceso, para efectos de simplificar las tareas de monitoreo de la gestión pública para agregar valor a un menor costo. Lo anterior debido a la multiplicidad de actores realizando seguimiento sobre indicadores y metas de diferentes niveles sin una apropiada interconexión o articulación, por ejemplo, Mideplan sobre las metas del PND y Hacienda sobre las metas del Presupuesto Nacional –artículo 31.c de la Ley N°8131-. Partir de conceptos y alcances distintos dificulta la simplificación y visión sistémica del monitoreo de la gestión para que pueda generar una realimentación que mejore el desempeño gubernamental. Mayor coherencia metodológica y secuencialidad colaborarían en mejorar la eficacia y eficiencia del proceso de monitoreo.

En materia de **semántica**, es importante señalar que el lenguaje utilizado en este campo puede resultar ambiguo, y es porque ello que en marzo 2014 se publicó un Glosario de términos de planificación, presupuesto y evaluación por parte de la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Planificación. Si bien se convierte en un esfuerzo amplio e importante de concentrar en un solo lugar la terminología, duplica también con las definiciones incluidas en otra normativa como leyes, decretos y otros. A manera de ejemplo, se definen una serie de principios presupuestarios que existen también en la Ley de Administración Financiera de la República, su reglamento y las Normas Técnicas de Presupuesto Público emitidas por la Contraloría General y que entre todas ellas presentan diferencias, lo cual podría afectar jurídicamente en cuanto a interpretaciones.

A nivel de Mideplan, es clara la **institucionalización del seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo**, pues se cuenta con un instrumental técnico y metodológico para dar seguimiento a dichas intervenciones públicas. Por ejemplo, dicho seguimiento se realiza mínimo de forma semestral y anual en el periodo de estudio (trimestral sólo de 2015 a 2018). No obstante, no se contó en el periodo de estudio con un procedimiento oficial para la programación y seguimiento de los PEI y los Planes sectoriales (Ministerio de Hacienda y Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2018, pág. 44)<sup>264</sup>. Por su parte, el seguimiento de las metas incluidas en el Presupuesto de la República también se puede catalogar como

---

<sup>264</sup> Es hasta abril 2018 que se emite el documento “Orientaciones básicas para la formulación y seguimiento del Plan Estratégico Institucional (PEI)”.

un proceso institucionalizado, pues se realizada cada año, no obstante, como se señalado, se realizan de forma desvinculada. Por ello, se debe acotar que el BID catalogó el grado de institucionalización del sistema de seguimiento en 2013 en un nivel medio, como un sistema que está institucionalizándose y elaborando instrumentos y metodologías (Kaufmann, Sanginés, & García Moreno, 2015, pág. 232).

#### **4.3.4.2 Funcionamiento de rectorías y consejos sectoriales como condición necesaria para un proceso de monitoreo exitoso**

Con respecto al **funcionamiento de las rectorías y consejos sectoriales**, se han presentado debilidades en todo el periodo de estudio. Desde el año 2010 se señalaron deficiencias en el ejercicio de la rectorías y operación limitada de consejos sectoriales (Contraloría General de la República, 2010, pág. 11). En 2013 nuevamente se documenta operación de la organización sectorial de forma limitada, con actividad poco dinámica<sup>265</sup> sin ser sistemática, generando pocos acuerdos y directrices por parte de las rectorías en asuntos sustantivos del sector (Contraloría General de la República, 2014, págs. 18-19), así como en 2015 dónde sólo siete sectores tuvieron reuniones de Consejo Sectorial<sup>266</sup> (Contraloría General de la República, 2016, págs. 11-12). Para 2019 se tiene que de 12 rectorías 6 contaban con una secretaría sectorial jurídicamente constituida, siendo que el resto recibe apoyo de las Unidades de Planificación Institucional (UPI). A 2015 tres secretarías sectoriales estaban constituidas y las otras tres se crearon entre 2017 y 2018 (Contraloría General de la República, 2019, págs. 33-34). Lo anterior, refleja que no existe sostenibilidad en el funcionamiento de estas figuras en el tiempo<sup>267</sup>, siendo un reto en materia de coordinación a nivel de gobierno.

El funcionamiento propicio de esta figura de rectorías, consejos sectoriales y su respectiva secretaría es importante para el monitoreo, para articular y direccionar los resultados

---

<sup>265</sup> Señala el informe la operación de 10 consejos sectoriales activos en el sentido de que realizaron mínimo una sesión en el periodo 2012-octubre 2013. No obstante 2 operan parcialmente porque incluyen sólo una parte de las instituciones del sector, 4 presentaban una débil actividad y 4 un funcionamiento más integral y sistemático.

<sup>266</sup> Tuvieron sesiones los sectores: Agropecuario, Ambiente, Cultura, Ciencia tecnología y Comunicaciones, Comercio Exterior, Economía Industria y Comercio, Desarrollo Humano e Inclusión Social. Los que no sesionaron en el primer semestre 2015 fueron: Trabajo y Seguridad Social; Educativo; Salud; Hacienda Pública; Transporte e Infraestructura; Seguridad Ciudadana; Turismo; Política Internacional y Vivienda. (Contraloría General de la República, 2016, pág. 13)

<sup>267</sup> Mideplan indicó que “se considera necesario que el Ministro Rector de sector convoque a los jerarcas institucionales del Consejo Sectorial al menos cada cuatro meses (normativa vigente) para avanzar en los compromisos pactados en el PND.” (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2014, pág. 33).

sectoriales en la consecución de resultados. No obstante, de lo anteriormente descrito, su funcionamiento parcial revela que la información que remiten los sectores sobre los resultados son muchas veces tramitados por las UPIs, constituyéndose en un trámite y no en un verdadero ejercicio de seguimiento de los jefes institucionales pertenecientes a un sector. Como aspecto positivo sí se tiene que por ejemplo en la formulación, Mideplan emite cada año el dictamen y aval de la concordancia final con el PND a partir de las herramientas de planificación, las cuales son remitidas por los ministros rectores de conformidad con la información que recaba de las instituciones (Contraloría General de la República, 2010, pág. 11), no obstante como se señaló, se deriva que se constituye en un ejercicio formal que pasa realmente por poco o nulo análisis de los jefes dependiendo del sector.

Se ha determinado además que “las Unidades de Planificación Institucional y Secretarías de Planificación Sectorial tienen recargos de funciones, en muchos casos son unipersonales, con limitados recursos financieros y tecnológicos, que afectan el cumplimiento de sus funciones; principalmente las orientadas a la articulación PND-Presupuesto-Evaluación, asesoría a Jefes institucionales y el desarrollo de instrumentos institucionales.” (Ministerio de Planificación y Política Económica, 2015, pág. 12).

#### **4.3.4.3 Retos del diseño y fragmentación de la arquitectura organizacional para el logro de objetivos a partir del ejercicio del monitoreo.**

Relacionado con lo indicado en el acápite anterior, una de las principales dificultades para el logro de objetivos de política pública es la **alta fragmentación del ámbito institucional público**, por lo cual, aún y cuando se de un apropiado monitoreo de los indicadores, no necesariamente deriva en que dicha organización genere resultados finales de política pública propuestos, pues se pueden presentar situaciones de diseño en el abordaje de los sectores que sean la causa de la falta de resultados de impacto en algunas áreas. Según cifras del Ministerio de Planificación Nacional (Ministerio de Planificación y Política Económica, 2016), existen 330 instituciones públicas, que desde el punto de vista jurídico presentan una diversidad de naturalezas, dentro de las cuales se encuentran, según se observa en el Cuadro 4-8, entre otros, ministerios, órganos adscritos a ministerios, instituciones autónomas, empresas públicas estatales, entes públicos no estatales, municipalidades.

**Cuadro 4-8**  
**Cantidad de Instituciones del Sector Público Costarricense según naturaleza jurídica**

<b>Clasificación</b>	<b>Cantidad</b>
<b>Total</b>	<b>330</b>
Poderes de la República	3
Órganos del Poder Legislativo	2
Organismo Electoral	1
Ministerios	18
Órganos adscritos a Ministerios	81
Órganos adscritos a la Presidencia	3
Instituciones autónomas	35
Órganos adscritos a Instituciones autónomas	13
Instituciones semiautónomas	8
Empresas públicas estatales	21
Empresas públicas no estatales	5
Entes públicos no estatales	50
Entes Administradores de Fondos Públicos	1
Municipalidades	81
Consejos Municipales de Distrito	8

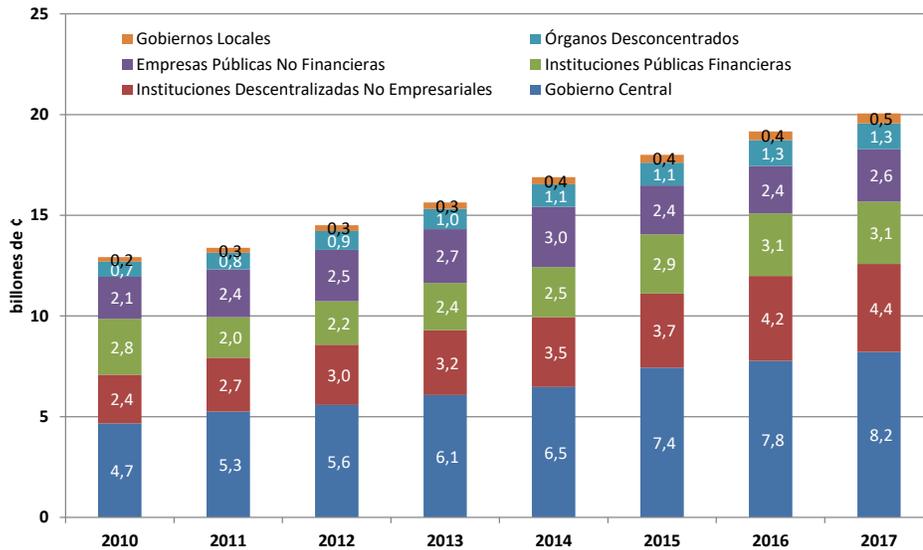
Fuente: Mideplan, febrero 2016.

Desde el punto de vista del Clasificador Institucional del Sector Público<sup>268</sup>, los sectores a manera de resumen que lo componen, son: el Gobierno Central (GC), los Órganos Desconcentrados (OD)<sup>269</sup>, las Instituciones Descentralizadas no Empresariales (IDNEs), los Gobiernos Locales (GL), las Empresas Públicas no Financieras (EPNF) y las Instituciones Públicas Financieras (IPF). El Gráfico 4-8 ilustra las magnitudes de cada sector, según los presupuestos ejecutados para los ejercicios económicos de 2010 al 2017, con cifras sin consolidar. En conjunto, los presupuestos públicos ejecutados para 2017, sin consolidar, superaron los €20 billones, donde en ese año el Gobierno Central representó un 41% de los mismos.

<sup>268</sup> Decreto Ejecutivo N°38544-H, Publicado en La Gaceta N° 161 del 22 de agosto de 2014.

<sup>269</sup> Para el ejercicio 2021, los Órganos Desconcentrados se incorporan en el Presupuesto Nacional, según lo establece la Ley N°9524 Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central, y su presupuesto ya no es aprobado por la Contraloría General de la República.

**Gráfico 4-8**  
**Presupuestos Públicos ejecutados 2010-2017 según Sector Institucional**



Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en las bases de datos históricas de las Memorias Anuales 2015 y 2017 de la Contraloría General de la República (CGR).

Sobre el diseño del Estado costarricense, la Contraloría General de la República se ha referido periódicamente al tema (ver Opiniones y Sugerencias de las Memorias Anuales del año 2002<sup>270</sup>, 2007<sup>271</sup> y 2012<sup>272</sup> por ejemplo) señalando que su complejidad redundaba en ineficiencias:

*“La amplitud y dispersión de la organización pública provoca duplicidad<sup>273</sup> de fines en distintos componentes de un mismo aparato institucional, lo cual provoca desgaste por ineficiencias, altos costos de operación e incluso fricción y competencia innecesaria entre las entidades, para la atención de un mismo fin./ El alto grado de atomización y dispersión institucional del aparato público costarricense genera también problemas de coordinación, de planificación y de ejecución de políticas estatales, así como la articulación y puesta en*

<sup>270</sup> La organización de la Administración Pública: contribución a un debate nacional necesario (Contraloría General de la República, 2001, págs. 3-12).

<sup>271</sup> Un reto decisivo: Reorganización del Estado y de la Administración Pública para el desarrollo de su capacidad institucional (Contraloría General de la República, 2007, pág. 17).

<sup>272</sup> Reflexiones sobre el diseño institucional del Estado Costarricense (Contraloría General de la República, 2012).

<sup>273</sup> Ejemplos de estos factores relacionados con la duplicidad de fines y la dispersión institucional, así como sus consecuencias para la eficiencia de los servicios públicos asociados, se presentan particularmente, en sectores funcionales del Estado como el de ambiente o en el de cultura. (Contraloría General de la República de Costa Rica, 2015, pág. 44)

*funcionamiento del esquema de responsabilidades administrativas por incumplimiento del marco jurídico aplicable a la Hacienda Pública.*” (Contraloría General de la República de Costa Rica, 2015, págs. 43-44).

Aunado al crecimiento y desarrollo desordenado del Estado, se observa también, dentro de una relativa estabilidad, una **organización sectorial cambiante en el tiempo**. De previo se debe acotar que el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, que se emite al inicio de cada administración de gobierno, es el que agrupa las instituciones públicas centralizadas y descentralizadas con acciones afines y complementarias entre sí, en áreas del quehacer público, regidas por un ministro rector con el fin de generar mayor coordinación y eficiencia. La rectoría (artículo 4 Decreto N°38536-MP-PLAN) *es la potestad que tiene el Presidente de la República conjuntamente con la o el ministro del ramo para coordinar, articular y conducir las actividades de cada sector y asegurarse que éstas sean cumplidas conforme a las orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo*<sup>274</sup>.

Dicho reglamento define además Consejos Presidenciales<sup>275</sup>, Consejos Nacionales Sectoriales<sup>276</sup>, Consejos Regionales de Desarrollo<sup>277</sup> y Comités Intersectoriales Regionales<sup>278</sup> (ver Figura 3-5 para mejor visualización), con miras a lograr un **direccionamiento político** apropiado por parte del alto gobierno en la definición e implementación de las políticas públicas.

---

<sup>274</sup> Agrega además que “*Para lograr esto, el Poder Ejecutivo deberá coordinar, dar seguimiento y evaluar los resultados de las diferentes actividades que realicen las instituciones de cada sector para ejecutar las políticas públicas sectoriales, regionales e institucionales. En determinadas materias de especial interés para el Estado, la rectoría del Poder Ejecutivo, como forma de acción estatal, puede extenderse al ámbito privado de conformidad con la ley.*”

<sup>275</sup> “Órganos colegiados deliberativos que asesoran al Presidente de la República, los cuales podrán convocar, cuando lo consideren oportuno, a funcionarios de mayor jerarquía de las diversas instituciones públicas”. Estos contarán con el apoyo de un Comisionado Técnico para su organización (artículo 9 Decreto N°38536-MP-PLAN)

<sup>276</sup> Órganos de coordinación y consulta de la o el ministro rector respectivo, en cuanto a los planes, programas y metas que le corresponde ejecutar a cada sector según las políticas gubernamentales, el Plan Nacional de Desarrollo y la estrategia de largo plazo”, los cuales estarán conformados por el ministro rector, el máximo jerarca de cada institución del sector y la Secretaría de Planificación Sectorial (artículo 10 Decreto N°38536-MP-PLAN). Queda previsto en el artículo 14, los Consejos Nacionales Sectoriales con actividades intersectoriales, donde se amplía los Consejos Nacionales Sectoriales con otros ministros rectores e instituciones de otros sectores, cuando sea necesaria la coordinación intersectorial para la ejecución de planes, programas y proyectos nacionales y regionales)

<sup>277</sup> Instancias regionales que coordinan y articulan políticas, planes, programas y proyectos institucionales e interinstitucionales, los cuales tienen como objetivo impulsar el desarrollo regional y están integrados por las municipalidades de la región, las instituciones públicas presentes o con acciones definidas en las respectivas regiones, las organizaciones cívicas comunales de la región, las organizaciones del sector productivo y las entidades académicas de cada región.

<sup>278</sup> Integrados por los representantes de mayor jerarquía de las instituciones, considerando los sectores establecidos oficialmente a nivel nacional.

Así las cosas, modificaciones de la conformación de los sectores así como cambios de los respectivos rectores (ver Anexo donde se aprecia con sombra los cambios de terminología, sectores o rectorías que se presentan de un año a otro), podría incidir en el seguimiento y sostenibilidad de objetivos sectoriales país de largo plazo, sin que necesariamente se identifique como un factor determinante. A manera de ejemplo, el sector de Desarrollo Humano e inclusión social es uno de los que más variación en términos de rector ha tenido<sup>279</sup>.

Sin duda alguna el diseño, estructura y organización del Estado es complejo y pasa por la interacción entre todos los actores mencionados, lo cual dificulta aún más la solución de los problemas públicos, ya que el proceso de monitoreo de la gestión pública, requiere de previo un adecuado diseño del objetivo así como de los procesos de coordinación interinstitucionales e intersectoriales que permita que dicho seguimiento decante en un resultado exitoso.

---

<sup>279</sup> Ver efecto en (Contraloría General de la República, 2011, pág. 253).

## 5 Conclusiones, recomendaciones y líneas futuras de investigación.

Remar más duro no ayuda si el barco se dirige en la dirección equivocada

Kenichi Ohmae

### 5.1 Conclusiones

La pregunta que dio origen a esta investigación es ¿cómo se logran resultados? Lo cual bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública, de que lo que no se mide no se gestiona y no se puede mejorar, se llegó a plantear la importancia del monitoreo de la gestión pública. Desde la investigación del marco teórico se identificó que el monitoreo sirve para conseguir resultados porque su fin es que sirva para la toma de decisiones, para el aprendizaje y para la rendición de cuentas<sup>280</sup>.

El estudio se enfoca en el monitoreo que se realiza entonces del uso de los recursos públicos, plasmados en los **presupuestos** y los respectivos **resultados físicos**. Estas dos dimensiones están reguladas en dos instrumentos normativos distintos, a saber, la Ley de Planificación Nacional y la Ley de Administración Financiera de la República, las cuales, junto a vasta normativa adicional, buscan integrar ambas dimensiones.

Así, la respuesta a la primera pregunta de investigación relacionada con las **reglas** que definen los mecanismos para el monitoreo de la gestión pública en Costa Rica de forma global, se concluye que si bien el Estado está definido para tener una acción unitaria y coordinada, la fragmentación normativa genera vacíos (actores cuya rendición de cuentas no llega al último nivel de discusión político por medio de este mecanismo) y ambigüedades (en la definición de las funciones a desempeñar por las diferentes instancias en los diversos marcos normativos), por lo que el enfoque de aplicación ha ido evolucionando más con la tradición y el uso, que con una visión del deber ser de su diseño. Así, en este campo se observan **múltiples duplicidades** en la generación de informes, que generan costos transaccionales importantes y que no agregan valor público.

La legislación ha ido creciendo y ampliándose en momentos diferentes del tiempo sin lograr articular una visión sistémica simple, lo que ha llevado a que se interpreten de forma separada

---

<sup>280</sup> Se compone de dos dimensiones, una primera que requiere de informar y justificar y una segunda que refiere a la sanción en casos de incumplimiento.

sin visión integral por los entes rectores y que las cosas se sigan haciendo de la misma forma, sin generar cambios estructurales en el proceso de planificación y presupuestación (ver por ejemplo tema de gestión para resultados, ley de planificación, o especificación de informes de rendición de cuentas en la Ley de Administración Financiera).

No obstante, se puede considerar que los **mecanismos de monitoreo de la gestión pública** en Costa Rica están institucionalizados, con mecanismos que han operado en el periodo de estudio, con mejoras marginales y un alto nivel de fragmentación a nivel institucional y de instrumentos.

Con respecto a las preguntas sobre el **comportamiento de actores y los procedimientos**, se concluye que en el primer caso que la coordinación entre rectorías si bien contó con el diseño de un mecanismo de coordinación, en la práctica cada cual opera en su tradicional ámbito de acción y buscan mantener estrictamente separada la operación.

En cuanto a las herramientas, producto de lo anterior, los cambios han sido marginales en el periodo de estudio, sin lograr una visión integral y simplificadora del proceso que redunde en mayores facilidades y generación de valor agregado para los clientes institucionales. Hubo avance en la realización de verificaciones de la calidad de la información, lo cual no implica uso, pero es condición necesaria pero no suficiente.

En cuanto al **uso del monitoreo** para la toma de decisiones, el aprendizaje y la rendición de cuentas, los tres usos están señalados a nivel normativo. Se documenta en el periodo de estudio que el uso para la toma de decisiones y el aprendizaje es poco, a nivel de los ministros rectores. Una de las situaciones que demuestra el poco uso y utilidad de la información, por ejemplo en el caso del Informe de Resultados Físicos de los Programas del Presupuesto Nacional, es el hecho de que los indicadores se cumplan sistemáticamente, año con año, en mucho más de 100%. Es decir, tener las metas subestimadas consistentemente, generan que todas las horas dedicadas a ese seguimiento y a la generación de información sean absolutamente en vano, pues dicha información no genera valor agregado alguno, ya que no se presentan correcciones en los periodos posteriores, visualizándose que el ejercicio se considera un mero trámite.

A nivel de la Asamblea Legislativa, el uso y el aprendizaje también es poco, debido a que dicha información llegaba a una Comisión que no era la que hacía la asignación del presupuesto del ejercicio siguiente.

En cuanto a la rendición de cuentas, esta está ampliamente resaltada en la normativa, poniendo el foco sobre las responsabilidades, lo cual pueden haber generado incentivos perversos que hayan llevado al ajuste de metas hacia la baja en el pasado, con el objetivo de aparecer con mejores resultados o evitar una investigación por incumplimiento, lo cual desdibuja completamente el objetivo final.

Así las cosas, permanecen como **desafíos** generar los incentivos para monitorear, encontrar buenos indicadores de desempeño, y lograr verdaderamente la realimentación para los nuevos ejercicios.

De la investigación se deriva que Costa Rica ha avanzado en la gestión para resultados, concretamente en fortalecer las reglas y metodologías en materia de monitoreo de la gestión de la administración pública. Sin embargo, producto de esta investigación se evidencia que es necesario seguir trabajando para pasar del diagnóstico de la situación de gestión a la acción, en términos de hacer un esfuerzo extra para que los tomadores de decisiones y quienes implementan las políticas públicas, hagan uso de los resultados obtenidos del monitoreo para mejorar el contenido y la implementación de las políticas públicas, en beneficio de los ciudadanos costarricenses que son los beneficiarios finales de dichas políticas.

En término de los aportes académicos de la presente investigación, concretamente en cuanto a las críticas a la NGP analizadas en el marco teórico, se puede concluir que los resultados de esta investigación avala una de las críticas señaladas por Hood (1991) en el sentido de que “el advenimiento del nuevo gerencialismo ha cambiado poco, a parte del lenguaje en el cual los administradores públicos de más alto rango hablan en público”(p. 9). En la presente investigación se ha mostrado que los avances en normas y metodologías en materia de monitoreo de la gestión pública no ha resuelto la fragmentación del proceso de monitoreo de la gestión pública, para llevarlo a convertirse en un verdadero sistema de monitoreo donde cada componente agregue valor y ayude a la mejora continua de la gestión de las políticas públicas. En este sentido, tal y como lo plantea Hood (1991) es necesario “dar a la NGP una substancia real para mover sus postulados de ‘humo y espejos’ a la realidad” (p. 9). En

nuestro objeto de estudio, esto implica llevar el monitoreo de la gestión pública costarricense del diagnóstico a la acción, por medio de dar un paso adicional para que los responsables de implementar las distintas acciones de política pública, los diputados, los controladores y los ministros de cada cartera hagan uso de los resultados del monitoreo para definir y aplicar acciones de reorientación de políticas públicas, o de mejoras en la forma de implementar las acciones de dichas políticas, con el fin de resolver los problemas públicos que dan origen a dichas políticas.

Hood (1991) también asevera que la Nueva Gestión Pública ha sido inefectiva, y que el remedio pasa por generar indicadores de desempeño medibles, no obstante, al estudiar el sistema de monitoreo de la gestión pública como un fenómeno complejo o problema perverso, se demuestra que la solución no necesariamente es tan sencilla. Asimismo, las mejoras que se documentan en el sistema costarricense a lo largo del tiempo también demuestra que la Nueva Gestión Pública no es del todo inefectiva, y que es capaz de adaptarse. En línea con esto, como bien expuso también Moore (2013), pueden darse situaciones donde confluyan también las partes políticas, filosóficas, técnicas y administrativas del sistema.

Es por esto que el tema de la cultura organizacional en el sector público es uno de los elementos más importantes a trabajar y desarrollar en la línea de la gestión para resultados, teniendo siempre al ciudadano en el centro, en vez de los procesos como objetivos en sí mismos.

Finalmente, el estudio del sistema desde una óptica ampliada a los diálogos que se dan en el Congreso de todo el proceso de la rendición de cuentas pública, así como de las variables que se presentan como confusoras en ese vínculo del uso del monitoreo de la gestión pública con los resultados país, se constituyen en un marco metodológico que puede ser replicado a investigaciones en otras latitudes para explorar fortalezas y debilidades en el aprendizaje y en el cierre del ciclo de la rendición de cuentas pública de distintos países.

## 5.2 Recomendaciones sobre el funcionamiento de los mecanismos para el monitoreo de la gestión pública en Costa Rica

Así las cosas, una de las principales recomendaciones en esta línea, sería reenfocar el tema del seguimiento en toda la administración pública para que se estructure como una **rendición de cuentas sobre el aprendizaje** (*accountability for learning*). Es decir, dado que el foco es siempre generar valor público a la ciudadanía, y que los problemas públicos son de alta complejidad, al funcionario público se le debe indicar que la rendición de cuentas a realizar en el caso de no alcanzarse un resultado, es sobre el aprendizaje obtenido, de tal forma que en el periodo siguiente también se pueda evaluar si lo aprendido tuvo efecto o no. El efecto de la responsabilidad sobre el resultado tiene un efecto negativo, pues el funcionario no quiere verse mal ni salir mal, por lo que con un enfoque psicológico apropiado, poniendo el foco sobre la meta, y sobre el aprendizaje en caso de que no se logre, se podría obtener el beneficio de aumentar el conocimiento.

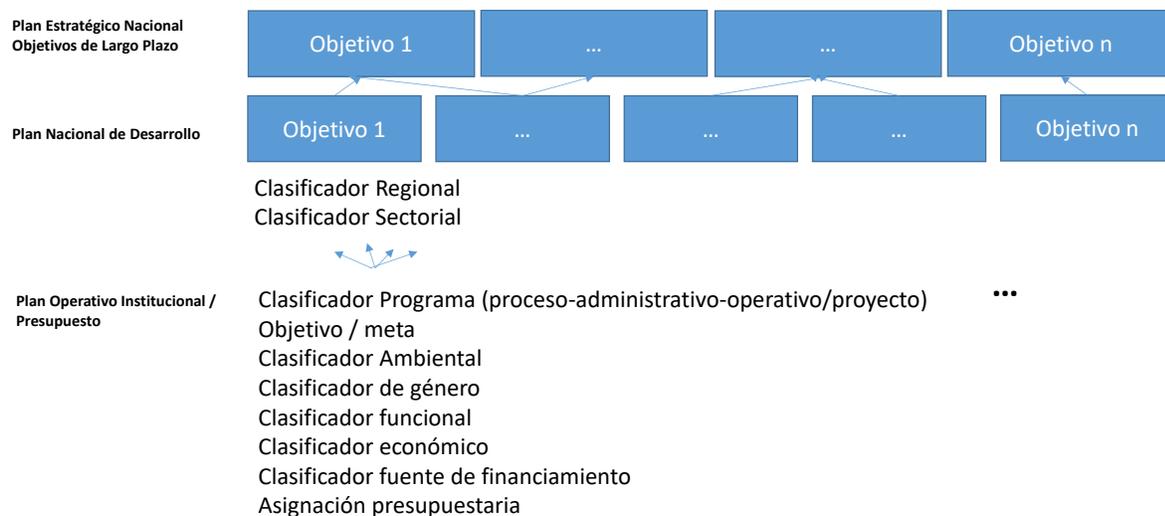
Otro tema crucial es la **estandarización de la información que se solicita**. Esto no es solamente tener un sistema, sino previo a ello se requiere necesariamente de un rediseño de todo el modelo de seguimiento con un enfoque integral, no sólo a nivel de la cadena de resultados sino a nivel regional, institucional, sectorial, entre otros. Un diseño comprensivo de la planificación y su respectivo seguimiento con enfoque en el ciudadano, permitiría reducir los costos de gestión del mismo, generando ahorros de recursos que pueden asignarse a la atención del trabajo sustantivo. Poner a disposición dicha información, incrementaría la transparencia y multiplicaría la fiscalización que el mismo ciudadano podría hacer del uso de los fondos públicos.

Aún más, la estandarización genera ahorros y eficiencias, mientras que la variabilidad crea costos innecesarios. Si tenemos reglas diferentes para diferentes instituciones o procedimientos, se incrementa la complejidad, por lo que se debe avanzar más bien hacia la simplicidad. El tema de un sistema común e integrado vendría siendo un último paso, que

podría abordarse con el recientemente aprobado crédito de Hacienda Digital del Bicentenario Ley N° 9922<sup>281</sup>.

Con el objetivo de aportar algún mecanismo que permita mejorar la articulación de la parte física con la financiera de tal forma que el monitoreo de la gestión coadyuve al logro de resultados de política pública, la Figura 5-1 propone una estructura de articulación plan presupuesto. En primera instancia se debe utilizar como referencia objetivos y metas de largo plazo de un Plan Estratégico Nacional, consensado a nivel de país y preferiblemente de aprobación mediante ley para que sea vinculante para todos los sectores y no sólo para algunos. A su vez, deberá tener mecanismos de adaptación en el tiempo pues las circunstancias pueden cambiar y siempre ser necesarios ajustes que adecuen las metas a las realidades vigentes.

**Figura 5-1**  
**Propuesta de estructuración de la planificación y presupuestación**



El Plan Nacional de Desarrollo deberá por lo tanto también vincular sus objetivos a los del PEN, por medio de la utilización preferiblemente de códigos que vayan permitiendo una trazabilidad. Aquí se da la posibilidad de que varios objetivos del PND contribuyan a una meta del PEN. El diseño de las metas a ser incluidas en el PND, deberán a su vez llevar una

<sup>281</sup> Contrato de Préstamo N° 9075-CR para financiar el proyecto "Fiscal Management Improvement Project Modernizar y digitalizar los sistemas tecnológicos del Ministerio de Hacienda conocido como Hacienda digital para el Bicentenario con el B. Internacional.

clasificación sectorial y regional, de tal forma que se pueda establecer cuáles metas tienen impactos en los distintos sectores. Esto difiere del diseño actual, donde se realizaron planes regionales por separado con horizontes de tiempo diferentes. De esta forma será factible que una meta pueda tener impactos en varios sectores o regiones a la vez.

Posteriormente, los planes institucionales deberán tener objetivos y metas que se vinculen a las metas del PND, nuevamente por medio de una codificación. Dichos objetivos serán trabajados a partir de programas, los cuales deberán tener una orientación ya sea hacia los procesos (administrativos, operativos o sustantivos) o proyectos, igualmente, con un clasificador. Esto difiere de la estructura programática actual, donde en un mismo programa puede registrarse algún gasto de inversión que no sea permanente, para efectos de que se pueda identificar y costear de forma más fácil los proyectos con un horizonte de tiempo definido.

Dentro de cada uno de esos programas, se tendrá una asignación presupuestaria que llevará a su vez clasificación por medio de diferentes clasificadores. Algunos ya existentes como el de objeto del gasto, funcional, económico y fuente de financiamiento (aunque no en todos los casos existe información completa en todas las instituciones, ni todas las instituciones los utilizan), y otros nuevos que permita ampliar información para direccionar la política pública hacia ciertos resultados, como un clasificador de gasto de género o ambiental, para dar seguimiento por ejemplo a las asignaciones presupuestarias que impulsen esas dos temáticas.

Una estructura tipo árbol, que sea trabajada por medio de un enfoque *top-down*, por medio de la utilización de códigos estandarizados, permitirían articular mejor los recursos presupuestarios disponibles con los objetivos país. A diferencia del modelo actual que tiene un enfoque más estilo *bottom-up*, donde la parte presupuestaria tiene un énfasis predominante, y más bien genera riesgos adicionales para la sostenibilidad y continuidad de los servicios públicos.

En términos de la legislación, se ha presentado una huida del control de las diferentes instituciones a lo establecido por ejemplo en la Ley de Administración Financiera, por lo que se sugiere **ajustar la legislación en términos de principios** que deben ser cumplidos por toda la institucionalidad por ser una buena práctica administrativa, independientemente del tipo de institución que sea.

La **articulación** pasa por ejemplo porque el diseño de esas piezas de un solo rompecabezas sea coordinada a nivel interinstitucional<sup>282</sup>, así como que cuenten con una visión amplia y corporativa de la gestión gubernamental<sup>283</sup>.

Otra necesaria reflexión debe darse sobre la **cantidad de información y el formato en que se hace disponible**, para efectos de que pueda ser utilizada de forma efectiva por los distintos actores, los cuales tienen distintos niveles de requerimientos de información (por ejemplo para la parte política y deliberativa y otra propiamente para la gestión con más detalle). Las tecnologías de información han evolucionado las formas de visualización por medio de tableros o cuadros de mando, que a su vez permita acceder a los datos base. La elaboración de estos reportes de forma automatizada y diseñados para diferentes usuarios permitiría generar eficiencias a la hora de su elaboración, así como valor público agregado con su uso. Esto podría contribuir a mejorar el uso de dicha información para la toma de decisiones a nivel institucional así como para la fiscalización ciudadana.

En materia de **divulgación de la información**, esta debe ser de uso del más alto nivel y documentarse la toma de decisiones a partir de ello. A manera de ejemplo, la **Oficina del Gabinete** del Reino Unido realiza un seguimiento de los indicadores de la gestión pública, y cuando detecta una desviación interviene de forma inmediata. Cuenta con dos tipos de intervenciones dependiendo del nivel de rezago de la meta. Una más profunda que puede tomar 10 semanas y otra más rápida que se realiza en dos semanas, sobre las cuales se toman decisiones para encarrilar el cumplimiento de la meta. Es interesante que esto se constituye en un mecanismo interno a nivel de gobierno, y que lo que busca es mejorar la ejecución. De ahí que el nombre de la unidad sea: Unidad de Implementación<sup>284</sup>, pues se enfoca en generar resultados a la ciudadanía.

Se debe también trabajar en explotar el potencial del uso del monitoreo en la gestión diaria, para retroalimentar la gestión y para la función de aprendizaje. Para esto es importante en primera instancia trabajar en la **cultura institucional** de monitoreo en la institucionalidad

---

<sup>282</sup> Por ejemplo, a la hora de emitir manuales, que estos se integren a un diseño global coordinado con actores relevantes (Hacienda, Mideplan, INEC) y que estén fácilmente disponibles en un repositorio.

<sup>283</sup> A manera de ejemplo, la ausencia de inversión en arte y en educación, puede manifestarse posteriormente en la necesidad de mayores inversiones en el sistema de justicia, ya que en el tiempo, podría desarrollarse mayor delincuencia.

<sup>284</sup> En Costa Rica, Mideplan cuenta con un Área de Evaluación y Seguimiento, lo cual por el lenguaje que se utiliza al poner el foco en la evaluación, entendida esta desde un punto de vista más coloquial y no desde el punto de vista técnico, podría generar alguna resistencia.

pública, con gran sensibilización de los funcionarios técnicos y políticos. Asimismo, se recomienda hacer reclutamiento y capacitar en temas de ciencia de datos, análisis de política, economía y competencias blandas, que permitan ir avanzando hacia una visión sistémica y estratégica del logro de objetivos.

Otra de las áreas en las que se puede mejorar es en **aumentar las capacidades deliberativas** de la ciudadanía y especialmente de los que llegan al parlamento. No obstante, eso pasa por un cambio en el enfoque de la educación que debe irse realizando de forma paulatina y además de que se cuenta con información de calidad y oportuna para realizar dicha deliberación y tomar decisiones.

Es necesario que la **rendición de cuentas se realice por parte de todos los actores**, tanto del nivel local como nacional, de tal forma que se articule con una visión país. Por ejemplo, no podemos tener planes regionales de desarrollo sin la necesaria participación de los gobiernos locales, y también con la participación del sector privado y actores clave como parte de la participación ciudadana.

Se recomienda cuantificar los **costos de gestión de todo este sistema**, aproximado con el personal dedicado a esto y compararlo con los beneficios que se obtienen. Lo anterior con el objetivo de poder encontrar un equilibrio sobre la forma de realizar el seguimiento y en realidad su uso para la mejora de la gestión.

Otro pendiente país tiene que ver con lograr un consenso sobre una visión de largo plazo y valores que guíen el accionar público que pueda ser formalizado a nivel legislativo.

Debemos aspirar a tener un sistema de monitoreo o seguimiento costo eficiente, que sirva para gestionar la cosa pública.

*“Los cambios en las actitudes de gobernantes y servidores públicos hacia una mejora en la calidad de los servicios e instituciones no se pueden forzar desde fuera, deben surgir de ellos mismos, proceden del “despertar” como dijera Aristóteles, o del “salir de la caverna” según afirmara Platón, provienen “de un verdadero cambio del corazón” como dice Caiden. En otras palabras, desde el pensamiento debe brotar la fuerza dinámica que los convierta en acto.” (Bautista, 2007, pág. 2)*

Así las cosas se debe trabajar en un proceso para adquirir conciencia de la importancia del monitoreo con visión de mejora continua, y lograr que se engarce la cultura del funcionario público, bajo el concepto de que el objetivo último es entregar bienes y servicios al ciudadano. Esto requiere de la capacitación y el involucramiento de líderes políticos y administrativos, junto con los funcionarios.

En el contexto post COVID el país requiere más que nunca buscar mecanismos para el uso eficiente de los recursos, construir una nueva República con foco en la necesidad de mejora continua que permita la provisión sostenible de bienes y servicios, a la luz de una operacionalización del artículo 176 de la Constitución Política.

### **5.3 Líneas futuras de investigación**

Otras **líneas futuras de investigación** se pueden direccionar al estudio del **liderazgo** y su relación con el monitoreo y los resultados. De la investigación surge aún más la pregunta sobre el rol y el efecto que tiene la **coordinación**, tanto de los rectores como de los rectores sectoriales entre ellos, para el logro de resultados. Se podría profundizar entonces en un estudio o distintos estudios que evalúen la coordinación a nivel de Gobierno.

Un enfoque en el tema de **competencias blandas** de los actores podría poner el foco sobre áreas que se deban trabajar en los funcionarios públicos para alcanzar los objetivos país, como por ejemplo, el crecimiento, el aprendizaje, el trabajo en equipo, el logro, entre otras. Una buena comunicación y eventuales mediciones sobre la calidad y forma de la misma podría también contribuir al análisis. La buena administración y la construcción de capacidades de forma continua son elementos que deben abordarse y por medio de un estudio de casos, concluir sobre su impacto.

Otra posible línea de investigación podría enfocarse en cómo potenciar la **participación ciudadana** en estos temas, a partir de una cuantificación de casos y medios, y generar eventualmente una propuesta.

Se sugiere también ampliar el estudio del monitoreo de la gestión en **organizaciones específicas**, a un nivel más micro, para efectos de validar los resultados y que se analice a lo interno para proponer acciones de mejora. Desde un punto de vista más amplio, se requiere

investigar sobre nuevos enfoques para determinar las múltiples causas de los problemas, que no sean necesariamente abordables por un monitoreo intenso de la gestión.

En síntesis, con esta investigación se pretende haber brindado un panorama amplio sobre el monitoreo de la gestión pública en Costa Rica en el periodo 2010-2017. Este es un tema sobre el cual se debe seguir reflexionando y adquirir mayor conciencia a nivel del sector público y procurar mayor participación de la ciudadanía en él. Para lo cual inicialmente se requieren de cambios estructurales para avanzar en la dirección de la eficiencia y generación de valor público de este proceso, y evitar que se convierta en un fin en sí mismo<sup>285</sup> y más bien genere desgaste. Busquemos esa dirección y rememos fuerte.

---

<sup>285</sup> Pareciera que los sistemas de monitoreo se consideran “más como un mecanismo de rendición de cuentas ubicado en la cúspide de la organización gubernamental que como un instrumento de gestión que fluye a través de todo el tejido institucional” (García López & García Moreno, 2010, pág. 78).

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (2004). Nueva Gestión Pública. En *Políticas Públicas que* (pág. 50). México: Editorial Porrúa. Obtenido de <https://sociologiadelauniversidad.files.wordpress.com/2011/09/villanuevae.pdf>
- Alvarado, C. (8 de Abril de 2018). Discurso de toma de posesión. Costa Rica, San José.
- Araya Alpízar, J. (14 de octubre de 2021). Director a.i. Dirección General de Presupuesto Nacional. (J. Sáenz Leiva, Entrevistador)
- Araya Porras, A. (14 de octubre de 2021). Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria. (J. Sáenz Leiva, Entrevistador)
- Azofeifa Monge, F. (20 de octubre de 2021). Gerente del Área de Evaluación y Seguimiento del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (J. Sáenz Leiva, Entrevistador)
- Balanced Scorecard Institute. (19 de setiembre de 2018). Obtenido de Balanced Scorecard Institute: <https://www.balancedscorecard.org/BSC-Basics/About-the-Balanced-Scorecard>
- Banco Central de Costa Rica. (2018). *Revisión del Programa Macroeconómico 2018-2019*. San José.
- Banco Central de Costa Rica. (24 de abril de 2020). Obtenido de Coyuntura macroeconómica ante la pandemia y revisión de proyecciones 2020-2021: [https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/DocPolticaMonetariaInflacin/CP-BCCR-014-2020-Coyuntura\\_macro\\_revision\\_proyecciones\\_2020-2021.pdf](https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/DocPolticaMonetariaInflacin/CP-BCCR-014-2020-Coyuntura_macro_revision_proyecciones_2020-2021.pdf)
- Banco Central de Costa Rica. (2020). *Revisión del Programa Macroeconómico 2020-2021*.
- Banco Central del Costa Rica. (2019). *Revisión del Programa Macroeconómico 2019-2020*. San José.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2010). *Gestión para resultados en el Desarrollo en Gobiernos Subnacionales: Módulo VI Seguimiento y Evaluación de Resultados*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Banco Interamericano de Desarrollo. (5 de Agosto de 2015). *Blog Gobernarte. Ideas innovadoras para mejores gobiernos.* Obtenido de <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/seguimiento-y-evaluacion-asignacion-pendiente-en-la-gestion-publica/>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (18 de setiembre de 2018). *Red de Monitoreo y Evaluación.* Obtenido de <https://www.iadb.org/es/temas/prodev/monitoreo-y-evaluacion%2C2022.html>
- Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2016). *Los sistemas de monitoreo y evaluación: hacia la mejora continua de la planificación estratégica y la gestión pública.* Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. (1997). El Estado en un mundo de transformación. Resumen del Informe sobre el desarrollo mundial, publicado por el Banco Mundial en 1997. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 20.
- Banco Mundial. (6 de junio de 2013). *Design & Implementation: Monitoring and Evaluation.* Recuperado el 25 de setiembre de 2018, de World Bank: <http://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/brief/cdd-monitoring-evaluation>
- Banco Mundial. (21 de febrero de 2013). *Monitoring and Evaluation for Better Development Results.* Recuperado el 25 de setiembre de 2018, de World Bank: <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/02/14/monitoring-and-evaluation-for-better-development-results>
- Banco Mundial. (2016). *Evaluación de la calidad de indicadores de proyectos prioritarios Estado de Morelos, México.*
- Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. (2009). *COSTA RICA Informe sobre el Gasto Público: Hacia una mayor eficiencia en el gasto.* Washington D.C.
- Bautista, O. D. (2007). Ética y Política: Valores para un buen gobierno. *Encuentros Multidisciplinares*(27), 1-14.

- Bell, S. (2000). Logical frameworks, Aristotle and soft systems: A note on the origins, values and uses of logical frameworks, in reply to Gasper. *Public Administration and Development, 20*, 29-31.
- Bhatia, N., & Drew, J. (June de 2006). *Applying lean production to the public sector*. Recuperado el 20 de setiembre de 2018, de [http://executivesondemand.net/managementsourcing/images/stories/artigos\\_pdf/produtividade/Applying\\_lean\\_production\\_to\\_the\\_public\\_sector.pdf](http://executivesondemand.net/managementsourcing/images/stories/artigos_pdf/produtividade/Applying_lean_production_to_the_public_sector.pdf)
- Bird, S. M., Cox, D., Farewell, V. T., Goldstein, H., Holt, T., & Smith, P. C. (2005). Performance Indicators: Good, Bad, and Ugly. *Journal of the Royal Statistical Society, 1*, 1-27.
- Bohórquez Arévalo, L. E., & Espinosa, A. (2015). Theoretical approaches to managing complexity in organizations: A comparative analysis. *Estudios Gerenciales, 31*, 20-29.
- Bolaños Garita, R. (2014). La evaluación del desarrollo nacional: aproximaciones a partir del esquema de la planificación presupuestaria. *Revista de Ciencias Económicas, 32*(2), 127-153.
- Bonnefoy, J. (Marzo de 2006). *Gestión por resultados y Nueva Gerencia Pública*. Obtenido de CEPAL: <https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/0/22990/La%20Gesti%C3%B3n%20por%20Resultados%20-%20una%20perspectiva%20de%20gerencia%20p%C3%ABlica%20Nov%202020.pdf>
- Camou, A. (30 de julio de 2010). El discurso sobre la crisis de gobernabilidad de las democracias capitalistas avanzadas: una revisión del informe de la "Comisión Trilateral (1975-2010)". *Revista UNLP, 27*. Recuperado el 30 de julio de 2020, de <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/990>
- Carroll, L. (2003). *Alicia en el país de las maravillas*. Ediciones del Sur.

- Castellón Rodríguez, L. (2014). Caso de estudio. La Administración Pública costarricense : ¿una construcción desde la teoría de sistemas? San José: Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP).
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2006). *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Montevideo.
- Chen, H. T. (2015). *Practical Program Evaluation: Theory-Driven Evaluation and the Integrated Evaluation Perspective*. Sage.
- Chhibber, A., Commander, S., Evans, A., Fuhr, H., Kane, C., Leechor, C., . . . Weder, B. (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial 1997 : el estado en un mundo en transformacion (Spanish)*. Washington D.C.: World Bank Group.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1999). *Consenso de Santiago*. Santiago de Chile.
- Comisión Interinstitucional Hacienda-Mideplan. (2022). *Informe de las acciones realizadas para analizar la viabilidad, elaboración y seguimiento. Guía metodológica de costos para el sector público*. San José.
- Constitución Política de Costa Rica. (1949).
- Contraloría General de la República . (2013). *Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto 2014*.
- Contraloría General de la República. (2001). *Memoria Anual 2002*. San José.
- Contraloría General de la República. (2003). *Memoria Anual 2002*. San José: Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República. (2007). *Memoria Anual 2006*. San José.
- Contraloría General de la República. (2009). *Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto 2010*.
- Contraloría General de la República. (2010). *Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto 2011*.
- Contraloría General de la República. (2010). *Memoria Anual 2009*. San José.

Contraloría General de la República. (2011). *Informe DFOE-SAF-IF-13-2010 sobre los resultados del estudio efectuado en Mideplan relacionado con los instrumentos de programación y evaluación emitidos por Mideplan y el Ministerio de Hacienda en el Marco de la Gestión por Resultados.*

Contraloría General de la República. (2011). *Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto 2012.*

Contraloría General de la República. (2011). *Memoria Anual 2010.* San José.

Contraloría General de la República. (2012). *Análisis sobre las principales causas que influyen en la activación y aplicación del régimen de responsabilidades.* San José.

Contraloría General de la República. (2012). *Estudio sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014: indicadores y vinculación con el presupuesto.*

Contraloría General de la República. (2012). *Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto 2013.*

Contraloría General de la República. (2012). *Memoria Anual 2011.* San José: Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República. (2012). *Resumen sobre las principales causas que influyen en la activación y aplicación del régimen de responsabilidades.*

Contraloría General de la República. (2013). *Memoria Anual 2012.*

Contraloría General de la República. (2014). *DFOE-SAF-IF-09-2014 Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre los proceso de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas pública en Costa Rica.* San José.

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

Contraloría General de la República. (2014). *Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto 2015.*

Contraloría General de la República. (2014). *Memoria Anual 2013.*

Contraloría General de la República. (2015). *Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto 2016*.

Contraloría General de la República. (2015). *Memoria Anual 2014*.

Contraloría General de la República. (2016). *DFOE-SAF-IF-01-2016 Informe de auditoría de carácter especial sobre la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018*. San José.

Contraloría General de la República. (2016). *Informe de auditoría de carácter especial sobre la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018*.

Contraloría General de la República. (2016). *Informe de Presupuestos Públicos: Situación y Perspectivas 2016*. San José.

Contraloría General de la República. (2016). *Informe Técnico sobre el proyecto de ley de presupuesto de la República 2017*.

Contraloría General de la República. (2016). *Memoria Anual 2015*. San José: Publicaciones Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República. (2017). *Informe aud.car.esp. sobre sit.identif. referidas al cumplimiento del marco normativo, la validez de los instrumentos y la confiabilidad de la información contenida en el Informe de Resultados Físicos del Presup. de la Rep. del periodo económico 2016*. San José.

Contraloría General de la República. (2017). *Informe de aud.car.esp. sobre sit.identif.ref. al cumplimiento del marco normativo, la validez de los instrumentos y la confiabilidad de la información contenida en el Informe Final sobre cumplimiento de metas del PND 2015-2018 correspondiente al per.2016*. San José.

Contraloría General de la República. (2017). *Memoria Anual 2016*.

Contraloría General de la República. (2017). *Presión sobre la Hacienda Pública en un contexto de variabilidad y cambio climático: desafíos para mejorar las condiciones presentes y reducir los impactos futuros*. San José.

Contraloría General de la República. (2018). *Memoria Anual 2017*. San José: Publicaciones Contraloría General de la República.

- Contraloría General de la República. (2019). *DFOE-SAF-IF-00010-2019 Informe de auditoría de carácter especial sobre la gobernanza del proceso de inversión pública*. San José.
- Contraloría General de la República. (2020). *DFOE-SAF-IF-00023-2020 Informe de auditoría de carácter especial sobre la implementación de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD)*. San José.
- Contraloría General de la República. (3 de julio de 2020). *Ingresos del Gobierno Central: ejecución y perspectivas al mes de mayo de 2020*. Obtenido de <https://sites.google.com/cgr.go.cr/monitoreocgr/2020/monitoreo-sffp/ingresos/monitoreo-efp06>
- Contraloría General de la República de Costa Rica. (2015). *Memoria Anual 2014*. San José, Costa Rica: La Contraloría.
- Crozier, M. (1997). La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.
- Crozier, M. J., Huntington, S. P., & Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability o democracies to the trilateral comission*. New York: New York University Press.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1980). *Actors and Systems: The Politics of Collective Action*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Cunill Grau, N., & Ospina Bozzi, S. (2008). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina. Informe Comparativo de 12 países*. Washington D.C.: Banco Mundial y CLAD.
- Decreto Ejecutivo N°28849 Reglamento a la Ley del Sistema de Estadística Nacional. (24 de agosto de 2000).
- Decreto Ejecutivo N°36978 Reforma Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos . (14 de diciembre de 2011). San José.
- Decreto Ejecutivo N°38698 Código de buenas prácticas estadísticas de Costa Rica. (3 de setiembre de 2014).

- Decreto N°38536-MP-PLAN Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo . (25 de Julio de 2014).
- Deeds, C. (1986). Reaganomics and Thatcherism. Origins, Similarities and Differences. En *GB and US How far? How close?* (págs. 97-115). Presses universitaires François-Rabelais. Obtenido de <http://books.openedition.org/pufr/4464>>. ISBN: 9782869064539. DOI: <https://doi.org/10.4000/books.pufr.4464>
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. (2018). *GIZ's evaluation system*. Bonn.
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money and Management*, 9-16.
- Džinić, J., & Manojlović, R. (2017). Analysis of Academic Papers on Quality and Performance Management in Public Administration. *Zbornik Pravnog Fakulteta u Zagrebu*, 62(2), 243-273.
- EFMQ Leading Excellence. (18 de setiembre de 2018). *EFMQ Excellence Model*. Obtenido de <http://www.efqm.org/the-efqm-excellence-model>
- Engel, C. (2002). *Common Assessment Framework: The state of affairs*. Obtenido de [http://aei.pitt.edu/865/1/scop2002\\_1\\_10.pdf](http://aei.pitt.edu/865/1/scop2002_1_10.pdf)
- European Institute of Public Administration. (18 de setiembre de 2018). *Common Assessment Framework*. Obtenido de <https://www.eipa.eu/portfolio/european-caf-resource-centre/>
- Fallas Mora, R., & Quiróz Álvarez, F. (febrero de 2007). Costa Rica: Análisis crítico del proceso presupuestario. *CEPAL-Serie Gestión Pública N°62*, págs. 1-57.
- Foceval. (25 de setiembre de 2018). Obtenido de Fomento de Capacidades de Evaluación en Costa Rica y otros países de América Latina: <http://foceval.org/>
- García López, R., & García Moreno, M. (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.

- García Sánchez, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 37-64.
- García Sánchez, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 37-64.
- García, E., & Ugalde, K. (2015). V. El seguimiento y la evaluación en Costa Rica: Una mirada al Sistema Nacional de Evaluación\*. En G. Pérez Yarahuán, & C. Maldonado Trujillo, *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina* (págs. 191-238). Ciudad de México: Cide.
- Gianakis, G. A. (2002). The promise of public sector performance measurement: anodyne or placebo? *Public Administration Quarterly*, 26(1), 35-64.
- Gov.UK. (26 de setiembre de 2018). *Gov.UK Performance*. Obtenido de <https://www.gov.uk/performance/about>
- Greiling, D. (2005). Performance measurement in the public sector: The German experience. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 54(7), 551-567.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, 1-25.
- Head, B. (2008). Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy*, 3(2), 101-118.
- Hernández, C. (25 de Agosto de 2018). MOPT rompe con constructora de carretera a San Carlos y obra vuelve a quedar al garete. *La Nación*, págs. <https://www.nacion.com/el-pais/infraestructura/mopt-rompe-con-constructora-de-carretera-a-san/72FPUGDGRZE45E4ESSMZ4HFXUA/story/>.
- Hilbert, M. (s.f.). *1 CCSSCS: Introducción y Características de los Sistemas Complejos Sociales*. Recuperado el 10 de abril de 2016, de [https://www.youtube.com/watch?v=c6\\_K\\_t0LLww&list=UUQbp2yA-gyew7E\\_tzgOI36A&index=111&nohtml5=False](https://www.youtube.com/watch?v=c6_K_t0LLww&list=UUQbp2yA-gyew7E_tzgOI36A&index=111&nohtml5=False)
- Hoffmann, C. (2016). *At a crossroads – How to change towards more meaningful performance management?* Universiteit Antwerpen.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 3-19.

- Hoque, Z., & Adams, C. (2011). The Rise and Use of Balanced Scorecard Measures in Australian Government Departments. *Financial Accountability & Management*, 27(3), 308-334.
- Janssen, M., & Estevez, E. (2013). Lean government and platform-based governance—Doing more with less. *Government Information Quarterly*, 30, 51-58.
- Jennings, E. T. (2010). Strategic Planning and Balanced Scorecards : Charting the Course to Policy Destinations. *Public Administration Review*, Supplement to volume 70, 224-226.
- Kalimullah, N. A., Alam, K. A., & Nour, M. (2012). New Public Management: Emergence and Principles. *BUP Journal*, 1-22.
- Kaufmann, J., Sanginés, M., & García Moreno, M. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kettl, D. F. (2005). *The Global Public Management Revolution*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- King, D. L. (5 de December de 2013). Comprehensive Output Measurement: The ‘Missing Link’ in U.S. Federal Government Performance Reporting. Alexandria, Virginia, United States.
- Kniss, C. J. (July de 1999). Review: Public Administration Reform. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 9, 493-502.
- Kravchuk, R. S., & Schack, R. W. (1996). Designing Effective Performance-Measurement Systems under the Government Performance and Results Act of 1993. *Public Administration Review*, 56(4), 348-358.
- Lahera, E. (Octubre de 2005). Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.
- Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N°8131. (18 de setiembre de 2001).

Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N°8131. (18 de setiembre de 2001).

Ley de Planificación Nacional y Política Económica N°5525. (2 de mayo de 1974).

Ley General de la Administración Pública N°6227. (2 de Mayo de 1978).

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N°7428. (7 de setiembre de 2004).  
San José.

Ley Sistema de Estadística Nacional N°7839. (15 de octubre de 1998).

Lonsdale, J. (2008). Review of Managing performance in the public sector by Hans De Bruijn. *Public Administration*, 86(3), 863-865.

López Acevedo, G., Krause, P., & Mackay, K. (2012). *Building better policies : the nuts and bolts of monitoring and evaluation systems*. Washington D.C.: International Bank for Reconstruction and Development.

Maarse, N., & Janssen, M. (20 de setiembre de 2018). The need to adjust Lean to the public sector. Obtenido de <https://pdfs.semanticscholar.org/4dc2/4d20011f86eb7448a01af63d48f32d1cae50.pdf>

Mackay, K. (2007). *Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Marcel, M., Guzmán, M., & Sanginés, M. (2014). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Martínez Rangel, R., & Soto Reyes Garmendia, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura*, 35-64. Obtenido de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422012000100003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422012000100003)

Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1989). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Meoño Segura, J. (2011). Planificación del desarrollo en Costa Rica. Lecciones de la experiencia. *Revista de Ciencias Económicas*, 29(2), 51-141.

- Meyer, W. (28 de Agosto de 2018). Dr. (J. Sáenz, Entrevistador)
- Ministerio de Hacienda. (2011). *Gobierno de la República. Informe de Evaluación de la gestión presupuestaria ejercicio económico 2010*. San José.
- Ministerio de Hacienda. (2012). *Informe de resultados físicos de los programas ejecutados ejercicio económico 2011*. San José.
- Ministerio de Hacienda. (22 de Agosto de 2014). Decreto Ejecutivo N°38544-H. *Clasificador Institucional del Sector Público*. San José.
- Ministerio de Hacienda. (2014). *Informe de Resultados Físicos de los Programas Ejecutados Ejercicio Económico 2013*. San José.
- Ministerio de Hacienda. (2015). *Informe de resultados físicos de los programas ejecutados ejercicio económico 2014*. San José.
- Ministerio de Hacienda. (2016). *Informe de resultados físicos de los programas ejecutados ejercicio económico 2015*. San José.
- Ministerio de Hacienda. (2017). *Informe de resultados físicos de los programas ejecutados ejercicio económico 2016*. San José.
- Ministerio de Hacienda. (2018). *Documento Marco conceptual modelo de costos*. San José.
- Ministerio de Hacienda. (2018). *Guía metodológica para fortalecer el proceso de revisión y ajuste de las estructuras programáticas del presupuesto de Costa Rica en el marco de la gestión para resultados en el desarrollo*.
- Ministerio de Hacienda. (2018). *Informe de Resultados Físicos de los Programas Ejecutados Ejercicio Económico 2017*. San José.
- Ministerio de Hacienda. (11 de Octubre de 2020). *Ministerio de Hacienda*. Obtenido de Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria: <https://www.hacienda.go.cr/contenido/71-secretaria-tecnica-de-la-autoridad-presupuestaria>
- Ministerio de Hacienda y Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2018). *Informe de avance Marco Conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la*

*Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica Data setiembre 2016 a Marzo 2018*. San José.

Ministerio de Hacienda y Ministerio de Planificación y Política Económica. (2019). *Guía para uniformar la verificación de resultados de metas del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública y la Ley de Presupuesto de la República*. San José.

Ministerio de Planificación. (2013). *Estudio de Percepción de las Unidades de Planificación Institucional (UPI) del Gobierno Central sobre el Sistema Nacional de Planificación(SNP) (Setiembre de 2012 a Febrero de 2013)*. San José, CR: MIDEPLAN.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010*. San José, CR: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

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

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2012). *Visión Largo Plazo*.  
Obtenido de <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/6N0xKCQTSGO5xEpkp6EXaw>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2013). *Costa Rica 2030 Objetivos de Desarrollo Nacional*. Obtenido de <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/v8fQfZMmQGiSEekQ4oRfEw>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2013). *Informe anual de cumplimiento de metas PND 2012*. San José.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2014). *Glosario de términos de planificación, presupuesto y evaluación*. San José.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2014). *Informe anual de cumplimiento de metas PND 2013*. San José.

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

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (1 de marzo de 2016). *Gobierno cumple 73% de metas del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018*. Obtenido de <http://www.mideplan.go.cr/component/content/article?id=1564>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2016). *Manual de planificación con enfoque para resultados en el desarrollo: marco teórico y práctico*.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2018). *Guía de indicadores. Orientaciones básicas para su elaboración*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2018). *Informe Anual de Seguimiento y Cumplimiento de Metas 2017 PND 2015-2018*. San José.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Ministerio de Hacienda. Comisión interinstitucional. (2016). *Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica*. San José.

Ministerio de Planificación y Política Económica. (2015). *Informe anual 2014 y final de cumplimiento PND 2011-2014*. San José.

Ministerio de Planificación y Política Económica. (10 de setiembre de 2016). *Ministerio de Planificación y Política Económica*. Obtenido de Listado de instituciones públicas: [https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/11ff9843-94d2-4027-b52c-c37341200694/Listado\\_del\\_Sector\\_Publico\\_Costarricense\\_segun\\_naturaleza\\_juridica.pdf?guest=true](https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/11ff9843-94d2-4027-b52c-c37341200694/Listado_del_Sector_Publico_Costarricense_segun_naturaleza_juridica.pdf?guest=true)

Ministerio de Planificación y Política Económica. (2017). *Inventario de Políticas Públicas según los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2016*. San José.

Ministerio de Planificación y Política Económica. (2017). *Visión de largo plazo y planificación sectorial en Costa Rica*. San José.

- Ministerio de Planificación y Política Económica. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022*. San José.
- Mitleton-Kelly, E. (2003). Ten Principles of Complexity & Enabling Infrastructures. En *Complex systems and evolutionary perspectives on organisations: the application of complexity theory to organisations*.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing Public Value*. Harvard University Press.
- Naciones Unidas. (8 de julio de 2020). *Sustainable Development Goals Knowledge Platform*.  
Obtenido de <https://sustainabledevelopment.un.org/>
- Nakamura, A., Micheli, P., & Neely, A. (2010). Performance Measurement in the Public Sector in England: Searching for the Golden Thread. *Public Administration Review*, 70(4), 591-600.
- North, D. C. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Okuda Benavides, M., & Gómez Restrepo, C. (2005). Métodos en investigación cualitativa: triangulación. *Revista Colombiana de Psiquiatría*, XXXIV (1), 118-124.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2017). *Análisis de la OCDE acerca de las políticas nacionales para educación: La educación en Costa Rica*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (Febrero 2016). *Estudios económicos de la OCDE Costa Rica Visión General*.
- Organization for Economic Co-operation and Development. (2009). Management for Development Results. Obtenido de <http://www.oecd.org/regional/searf2009/42577005.pdf>
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2009). Monitoring and Evaluation. En *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries* (págs. 91-108). Paris: OECD Publishing.

- Ortegón, E., Pacheco, J., & Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Ospina, S. (2001). La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 19.
- Pallavicini, V. (2012). Presentación sobre Estudio de Caso como diseño de Investigación a partir de Yin, Rober K. (1991).
- Pallavicini, V. (20 de agosto de 2017). Nueva Gerencia Pública. San José.
- Pedrini, S. (2014). Deliberative capacity in the political and civic sphere. *Swiss Political Science Review*, 20(2), 263-286.
- Pérez Durán, I. (6 de Julio de 2012). *La rendición de cuentas de las Políticas Públicas*. Obtenido de Red por la Rendición de Cuentas: [http://rendiciondecuentas.org.mx/pdf/La\\_rendicion\\_de\\_cuentas\\_de\\_las%20politicas\\_Ixchel\\_Perez.pdf](http://rendiciondecuentas.org.mx/pdf/La_rendicion_de_cuentas_de_las%20politicas_Ixchel_Perez.pdf)
- Peters, G. (1981). The Problem of Bureaucratic Government. *The Journal of Politics*, 56-82.
- Peters, G. B. (1999). *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Editorial Gedisa S.A.
- Pollit, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: a comparative analysis new public management, governance, and the neo-weberian state*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2007). The New Public Management: An Overview of Its Current Status. *Administratie Si Management Public*, 110-115.
- Prats i Catala, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). *Manual de Planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. Nueva York.
- Programa Estado de la Nación. (2017). *Estado de la Nación 2017*.

- Project Management Institute. (2013). *Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (Guía del PMBOK) Quinta Edición*. Pensilvania.
- Recio, P. (2 de setiembre 2018). ¿Por qué se sufre tanto para hacer carreteras en Costa Rica? *La Nación*.
- Rodríguez Sánchez, C. (23 de Octubre de 2016). Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe. *Max Weber y la Democracia*. Obtenido de Max Weber y la Democracia: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/critica/nro1/rodriguezsanchez.pdf>
- Rosero Vega, A. (2006). Unidad 1 . En *Elementos Generales Sobre El Análisis De Políticas Públicas* (pág. 15). UNAB.
- Roth Deubel, A.-N. (2002). *Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sáenz Batalla, O. (15 de octubre de 2021). Gerente Área Análisis del Desarrollo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (J. Sáenz Leiva, Entrevistador)
- Saltalamacchia, H. R., & Ziccardi, A. (2005). Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local:. *Revista Mexicana de Sociología*, 67(1), 31-97.
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Schröder, P. (2006). *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno*. México D.F.: Fundación Friedrich Naumann.
- Schwab, K. (2017). *The Global Competitiveness Report 2017–2018*. World Economic Forum.
- Stark, A. (2002). What Is the New Public Management? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(1), 137-151.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.

- The Center for Theory of Change, Inc. (6 de noviembre de 2018). *Center for Theory of Change*. Obtenido de <https://www.theoryofchange.org/>
- The Editors of Encyclopaedia Britannica. (13 de April de 2011). *Hoover Commission*. (i. Encyclopædia Britannica, Productor) Recuperado el 19 de Setiembre de 2018, de <https://www.britannica.com/topic/Hoover-Commission-United-States-government>
- Thomas, P. G. (2006). *Performance Measurement, Reporting, Obstacles and Accountability: Recent Trends and Future Directions*. Canberra, Australia: The Australian National University.
- Tornos Mas, J., Arroyo Díez, A., Martínez Martínez, M., & López Pagán, J. (2012). *Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina*. Barcelona: Programa URB-AL III.
- Try, D., & Radnor, Z. (2007). Developing an understanding of results-based management through public value theory. *International Journal of Public Sector Management*, 20(7), 655-673.
- U.S. Government Accountability Office. (26 de setiembre de 2018). *Managing for Results in Government*. Obtenido de U.S. Government Accountability Office: [https://www.gao.gov/key\\_issues/managing\\_for\\_results\\_in\\_government/issue\\_summary](https://www.gao.gov/key_issues/managing_for_results_in_government/issue_summary)
- UNDP, I. E. (2014). *Solutions related to challenges of independence, credibility and use of evaluation*. New York: United Nations Development Program.
- Van Dooren, W. (2006). *Performance measurement in the flemish public sector: A supply and demand approach*. Katholieke Universiteit Leuven.
- Van Dooren, W. (2011). Better Performance Management. *Public Performance & Management Review*, 34(3), 421-434.
- Vega Monge, D. (9 de febrero de 2010). Documento de Trabajo: Planificación y Presupuesto en Costa Rica.

Verbeeten, F. H. (2008). Performance management practices in public sector organizations. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21(3), 427-454.

Waissbluth, M. (Febrero de 2008). *Sistemas complejos y gestión pública*. Obtenido de Facultad de Ciencias Políticas Relaciones Internacionales Universidad Nacional del Rosario:

<http://www.fcpolit.unr.edu.ar/tecnologiasdelaadministracion/files/2012/08/U1->

[Waissbluth-Mario-Sistemas-complejos-y-gesti%C3%B3n-](http://www.fcpolit.unr.edu.ar/tecnologiasdelaadministracion/files/2012/08/U1-Waissbluth-Mario-Sistemas-complejos-y-gesti%C3%B3n-p%C3%ABblica%E2%80%9D-U1.pdf)

[p%C3%ABblica%E2%80%9D-U1.pdf](http://www.fcpolit.unr.edu.ar/tecnologiasdelaadministracion/files/2012/08/U1-Waissbluth-Mario-Sistemas-complejos-y-gesti%C3%B3n-p%C3%ABblica%E2%80%9D-U1.pdf)

Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

## Anexo

Evolución de las rectorías sectoriales 2010-2017  
Sector e institución rectora

2006-2010		2010-2014			2014-2018		
Decreto N° 34741-MP-PLAN	Decreto N° 36646-MP-PLAN	Decreto N° 37241-MP-PLAN	Decreto N° 38037-MP-PLAN	Decreto N° 38536-MP-PLAN	Decreto N° 38997-MP-PLAN	Decreto N° 40682-MP-PLAN-MICITT	
10/9/2008	14/6/2011	19/7/2012	19/11/2013	25/7/2014	19/5/2015	31/7/2017	
16	14	15	15	14	16	16	
a) El Sector Social y de Lucha Contra la Pobreza; <i>Ministro de Salud</i>	b) Bienestar Social y Familia <i>Ministro de Bienestar Social y Familia</i>	b) Bienestar Social y Familia <i>Ministro de Bienestar Social y Familia</i>	b) Bienestar Social y Familia <i>Ministro de Bienestar Social y Familia</i>	b) Desarrollo Humano e Inclusión Social <i>Ministro de Trabajo y Seguridad Social, en coordinación con la o el presidente ejecutivo del Instituto Mixto de Ayuda Social, con rango de Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social</i>	b) Desarrollo Humano e Inclusión Social <i>Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social</i>	b) Desarrollo Humano e Inclusión Social <i>Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social</i>	
b) El Sector Productivo; <i>Ministros de Agricultura y Ganadería y de Economía, Industria y Comercio</i>	i) Productivo <i>Ministro de Economía, Industria y Comercio y de la o el Ministro de Agricultura y Ganadería</i>	i) Productivo <i>Ministro de Economía, Industria y Comercio y de la o el Ministro de Agricultura y Ganadería</i>	i) Productivo <i>Ministro de Economía, Industria y Comercio y de la o el Ministro de Agricultura y Ganadería</i>	c) Desarrollo Agropecuario y Rural <i>Ministro de Agricultura y Ganadería</i>	c) Desarrollo Agropecuario y Rural <i>Ministro de Agricultura y Ganadería</i>	c) Desarrollo Agropecuario y Rural <i>Ministro de Agricultura y Ganadería</i>	
c) El Sector Educativo; <i>Ministro de Educación Pública</i>	f) Educativo <i>Ministro de Educación Pública</i>	f) Educativo <i>Ministro de Educación Pública</i>	f) Educativo <i>Ministro de Educación Pública</i>	d) Educativo <i>Ministro de Educación Pública</i>	d) Educativo <i>Ministro de Educación Pública</i>	d) Educativo <i>Ministro de Educación Pública</i>	
e) El Sector Ambiente, Energía y Telecomunicaciones; <i>Ministro de Ambiente y Energía</i>	y a) Ambiente, Energía y Telecomunicaciones <i>Ministro de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones</i>	a) Ambiente, Energía y Telecomunicaciones <i>Ministro de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones</i>	a) Ambiente y Energía <i>Ministro de Ambiente y Energía</i>	f) Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial <i>Ministro de Ambiente y Energía</i>	f) Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial <i>Ministro de Ambiente y Energía</i>	f) Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial <i>Ministro de Ambiente y Energía</i>	
f) El Sector Financiero; <i>Ministro de Hacienda</i>							
g) El Sector Cultural; <i>Ministro de Juventud, Cultura y Deportes</i>	e) Cultura <i>Ministro de Cultura y Juventud</i>	e) Cultura <i>Ministro de Cultura y Juventud</i>	e) Cultura <i>Ministro de Cultura y Juventud</i>	h) Cultura y Juventud <i>Ministro de Cultura y Juventud</i>	h) Cultura y Juventud <i>Ministro de Cultura y Juventud</i>	h) Cultura y Juventud <i>Ministro de Cultura y Juventud</i>	
i) El Sector Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito; <i>Ministros de Justicia y Gracia, de Seguridad Pública y de Gobernación</i>	k) Seguridad Ciudadana y Justicia <i>Ministro de Seguridad Pública y de la o el Ministro de Justicia y Paz</i>	k) Seguridad Ciudadana y Justicia <i>Ministro de Seguridad Pública y de la o el Ministro de Justicia y Paz</i>	k) Seguridad Ciudadana y Justicia <i>Ministro de Seguridad Pública y de la o el Ministro de Justicia y Paz</i>	j) Seguridad Ciudadana y Justicia <i>Ministro de Seguridad Pública</i>	j) Seguridad Ciudadana y Justicia <i>Ministro de Seguridad Pública</i>	j) Seguridad Ciudadana y Justicia <i>Ministro de Seguridad Pública</i>	
h) El Sector Infraestructura y Transportes; <i>Ministro de Obras Públicas y Transportes</i>	m) Transporte <i>Ministro de Obras Públicas y Transportes</i>	m) Transporte <i>Ministro de Obras Públicas y Transportes</i>	m) Transporte <i>Ministro de Obras Públicas y Transportes</i>	i) Transporte e Infraestructura <i>Ministro de Obras Públicas y Transportes</i>	i) Transporte e Infraestructura <i>Ministro de Obras Públicas y Transportes</i>	i) Transporte e Infraestructura <i>Ministro de Obras Públicas y Transportes</i>	
j) El Sector Ciencia y Tecnología; <i>Ministro de Ciencia y Tecnología</i>	o) Ciencia, Tecnología e Innovación <i>Ministro de Ciencia y Tecnología</i>	o) Ciencia, Tecnología e Innovación <i>Ministro de Ciencia y Tecnología</i>	c) Ciencia, Tecnología, Innovación y Telecomunicaciones <i>Ministro de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones</i>	k) Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones <i>Ministro de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones</i>	k) Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones <i>Ministro de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones</i>	k) Ciencia, Tecnología, Telecomunicaciones y Gobernanza Digital <i>Ministro de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones</i>	
k) El Sector Trabajo y Seguridad Social; <i>Ministro de Trabajo y Seguridad Social</i>	l) Trabajo <i>Ministro de Trabajo y Seguridad Social</i>	l) Trabajo <i>Ministro de Trabajo y Seguridad Social</i>	l) Trabajo <i>Ministro de Trabajo y Seguridad Social</i>	a) Trabajo y Seguridad Social <i>Ministro de Trabajo y Seguridad Social</i>	a) Trabajo y Seguridad Social <i>Ministro de Trabajo y Seguridad Social</i>	a) Trabajo y Seguridad Social <i>Ministro de Trabajo y Seguridad Social</i>	
a) El Sector Coordinación Gubernamental <i>Ministros de la Presidencia y de Planificación Nacional y Política Económica, conjuntamente con el Ministro sin Cartera de Coordinación Interinstitucional</i>	El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) actuará transversalmente en actividades de coordinación, asesoría y apoyo como órgano rector del Sistema Nacional de Planificación. o) Comercio Exterior <i>Ministro de Comercio Exterior</i>	El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) actuará transversalmente en actividades de coordinación, asesoría y apoyo como órgano rector del Sistema Nacional de Planificación. o) Comercio Exterior <i>Ministro de Comercio Exterior</i>	El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) actuará transversalmente en actividades de coordinación, asesoría y apoyo como órgano rector del Sistema Nacional de Planificación. o) Comercio Exterior <i>Ministro de Comercio Exterior</i>				
l) El Sector Comercio Exterior; <i>Ministro de Comercio Exterior</i>	o) Comercio Exterior <i>Ministro de Comercio Exterior</i>	o) Comercio Exterior <i>Ministro de Comercio Exterior</i>	o) Comercio Exterior <i>Ministro de Comercio Exterior</i>				
m) El Sector Turismo; <i>Ministro sin Cartera de Turismo</i>	n) Turismo <i>Ministro de Turismo</i>	n) Turismo <i>Ministro de Turismo</i>	n) Turismo <i>Ministro de Turismo</i>				
n) El Sector Política Exterior; <i>Ministro de Relaciones Exteriores y Culto</i>				m) Política Internacional <i>Ministro de Relaciones Exteriores y Culto</i>	m) Política Internacional <i>Ministro de Relaciones Exteriores y Culto</i>	m) Política Internacional <i>Ministro de Relaciones Exteriores y Culto</i>	
p) El Sector Política Monetaria y Supervisión Financiera. <i>Atenderá las políticas y lineamientos emitidos por el Banco Central</i>	g) Financiero, Monetario y Supervisión <i>Ministro de Hacienda</i>	g) Financiero, Monetario y Supervisión <i>Ministro de Hacienda</i>	g) Financiero, Monetario y Supervisión <i>Ministro de Hacienda</i>	g) Hacienda Pública, Monetario y Supervisión Financiera <i>Ministro de Hacienda</i>	g) Hacienda Pública, Monetario y Supervisión Financiera <i>Ministro de Hacienda</i>	g) Hacienda Pública, Monetario y Supervisión Financiera <i>Ministro de Hacienda</i>	
	h) Ordenamiento Territorial y Vivienda <i>Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos</i>	h) Ordenamiento Territorial y Vivienda <i>Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos</i>	h) Ordenamiento Territorial y Vivienda <i>Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos</i>	n) Vivienda y Asentamientos Humanos <i>Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos</i>	n) Vivienda y Asentamientos Humanos <i>Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos</i>	n) Vivienda y Asentamientos Humanos. <i>Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos</i>	
		a) Empleo Público <i>Ministro de Planificación Nacional y Política Económica</i>	a) Empleo Público <i>Ministro de Planificación Nacional y Política Económica</i>				
				l) Economía, Industria, Comercio y Turismo <i>Ministro de Economía, Industria y Comercio</i>	l) Economía, Industria y Comercio <i>Ministro de Economía, Industria y Comercio</i>	l) Economía, Industria y Comercio <i>Ministro de Economía, Industria y Comercio</i>	

Fuente: Elaboración propia a partir de los decretos.