

---

# Construyendo gobiernos efectivos

---

Resúmenes ejecutivos  
de los informes nacionales

---

## Costa Rica



**BID**

Banco Interamericano  
de Desarrollo

## **Construyendo gobiernos efectivos**

Resúmenes ejecutivos de los informes nacionales

### **Editores de los resúmenes ejecutivos:**

Juan Pablo Cuesta, Mauricio García Moreno, Jorge Kaufmann, Violeta Pallavicini, Mario Sanginés.

### **Consultores que contribuyeron a la realización de los estudios en los países:**

Julia Pomares (Argentina), Theofanis Cochinamogulos (Bahamas), Felicia Linch (Barbados y Belice), Marcos Holanda (Brasil), Marianela Armijo (Chile), María Victoria Whittingham (Colombia), Violeta Pallavicini (Costa Rica), Daniel Badillo (Ecuador), Carlos Madrid (El Salvador), Maynor Cabrera (Guatemala), Rafael Gómez (Guyana y Trinidad y Tobago), Lourdes Álvarez (Haití), Claudia Varela (Honduras), Curline Beckford (Jamaica), Rubén Espinosa (México), Nelson Villareal (Nicaragua), Rafael Reyes (Panamá), Milagros Lo Cane (Paraguay), César Calmet (Perú), María Victoria Abreu (República Dominicana), Roberto Salazar (Suriname) y Beatriz Guinovart (Uruguay).

### **Revisión editorial:**

Gabriela Laster

### **Diseño gráfico:**

Mantra comunicación

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

# Introducción

El propósito de mejorar los servicios públicos, usar de manera eficiente los recursos y gestionar de forma efectiva las instituciones del Estado ha sido una preocupación constante de los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) desde principios de este siglo. Las autoridades ahora prestan especial atención a los resultados que logran sus administraciones; los ciudadanos demandan, ya no solo universalidad, sino calidad de los servicios que el Estado provee.

Con el fin de diagnosticar las capacidades institucionales que los países tienen para implementar una gestión pública eficiente, eficaz y transparente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) diseñó el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), instrumento que con el enfoque de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) analiza cinco pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas: i) planificación, ii) presupuesto, iii) gestión financiera pública, iv) gestión de programas y proyectos, y v) seguimiento y evaluación.

Cada uno de los *pilares* está integrado por componentes que dan cuenta de la madurez de los sistemas institucionales y de su capacidad para orientar la gestión hacia la consecución de resultados. A su vez, los componentes incluyen *indicadores* sobre aspectos específicos de los sistemas de gestión, los cuales se subdividen en *requisitos mínimos* que son la unidad básica de recopilación de la información. El SEP tiene 16 componentes, 37 indicadores y 142 requisitos mínimos; todos ellos se califican en una escala que va de cero a cinco, en la que cinco es la situación óptima. El análisis de la gestión sectorial en el cuarto pilar se llevó a cabo en los ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Social e Infraestructura. No obstante, por múltiples razones, en algunos países no se logró analizar todos los sectores mencionados.

Esta metodología se usó para diagnosticar la situación de 24 países de ALC mediante la comparación de datos obtenidos en 2007 y en 2013<sup>1</sup>. La fecha de corte de la información de la primera ronda no fue uniforme en todos los países, ya que la aplicación del instrumento se realizó entre 2007 y 2009. En cambio, la fecha de corte de los informes de la segunda ronda es la misma para todos los casos: el 31 de diciembre de 2012.

La información recopilada se analizó en el libro *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. El documento que el lector tiene en sus manos es el resumen ejecutivo del “Informe de avance 2007-2012 sobre la capacidad institucional para implementar la gestión para resultados en el desarrollo” que se preparó en cada uno de los 24 países que cubrió el estudio. El libro, los anexos y otra información relacionada con el estudio pueden descargarse del sitio de Internet: [www.iadb.org/gobiernosefectivos](http://www.iadb.org/gobiernosefectivos)

Los editores agradecen la colaboración y los aportes de las autoridades y los funcionarios públicos de las instituciones que participaron en este estudio. Sin sus contribuciones, este trabajo no se habría llevado a cabo.

Finalmente, se advierte a los lectores que para facilitar la lectura de los datos de los cuadros, las centésimas se redondearon a decimales.

<sup>1</sup> Los países que se incluyen en este estudio son: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay

# Costa Rica

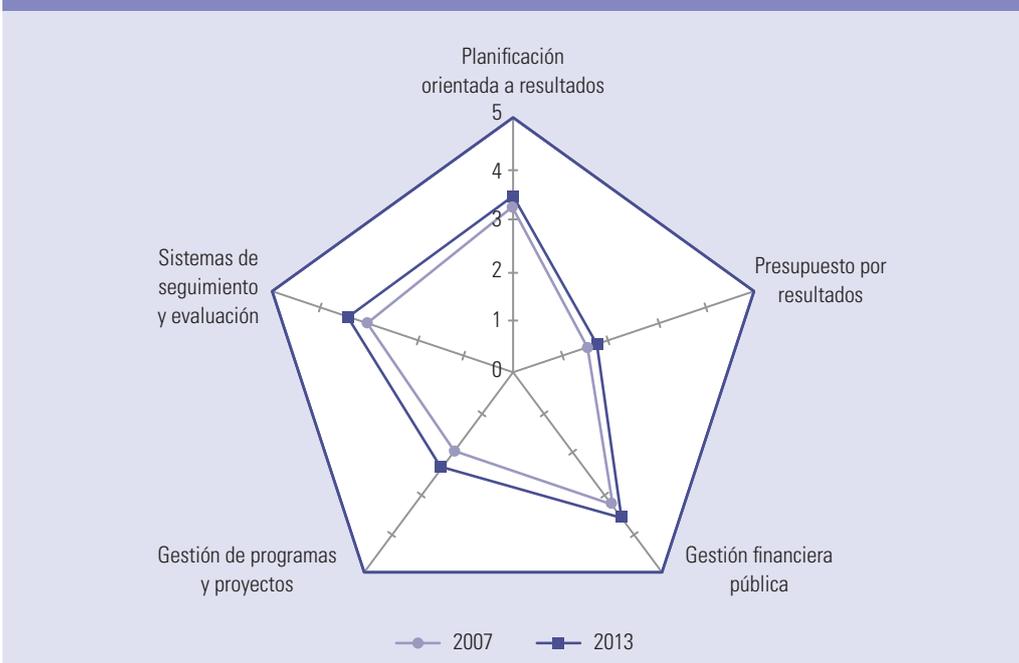
## Resumen de los cambios observados entre 2007 y 2013

En la evaluación realizada en 2007, Costa Rica se ubicó entre los países con capacidades intermedias en la aplicación de la GpRD. Los resultados de la evaluación de 2013 muestran que el país ha mantenido su nivel de desarrollo en los pilares de planificación, de gestión financiera pública y de sistemas de seguimiento. Las áreas más débiles siguen siendo el presupuesto por resultados y la gestión de programas y proyectos.

### Puntaje de Costa Rica en cada uno de los pilares de la GpRD en el período 2007-2013

PILARES	2007	2013
Planificación orientada a resultados	3,2	3,4
Presupuesto por resultados	1,5	1,7
Gestión financiera pública	3,2	3,6
Gestión de programas y proyectos	2,0	2,4
Sistemas de seguimiento y evaluación	3,0	3,4
<b>Promedio</b>	<b>2,6</b>	<b>2,9</b>

### Desarrollo de los pilares de la GpRD en Costa Rica



### Avances en la implementación de la GpRD en Costa Rica

<b>Planificación</b>	Existen planes sectoriales con objetivos, metas, indicadores, definición de responsables y estimación plurianual del presupuesto de cada acción estratégica.
<b>Presupuesto</b>	Se creó el Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo.
<b>Gestión financiera</b>	Se mejoró el Sistema Integrado de Administración Financiera. Se unificó el sistema electrónico de compras. Se adoptaron las normas de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por su sigla en inglés) y se incrementaron las respuestas formales de las instituciones auditadas.
<b>Gestión de programas y proyectos</b>	Se creó el Sistema Nacional de Inversión Pública y se aplica evaluación ex ante a los proyectos que forman parte del Banco de Inversiones. Se elaboraron planes de largo plazo en los sectores de educación y de salud. Se elaboró un catálogo de bienes y servicios en el sector social.
<b>Sistemas de seguimiento y evaluación</b>	Se creó el Sistema Nacional de Evaluación en 2010. Se consolidaron instrumentos de seguimiento de la gestión gubernamental.

### Planificación orientada a resultados

COMPONENTES	2007	2013
<b>Planificación orientada a resultados</b>	<b>3,2</b>	<b>3,4</b>
Capacidad estratégica de planificación	4,7	4,9
Operatividad de la planificación	3,3	3,3
Carácter participativo de la planificación	0,0	0,5

Costa Rica tiene una larga tradición en materia de planificación, que se remonta a los orígenes de la construcción de la Segunda República en la década del cuarenta, aunque recién en 1963, en el marco de la Alianza para el Progreso, se creó la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica adscrita a la Presidencia de la República. Posteriormente, la Ley 5525 de 1974 creó el Sistema Nacional de Planificación, regido por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, y se institucionalizó la obligatoriedad de la planificación de mediano plazo. Sin embargo, el país ha avanzado lentamente en la transición hacia una planificación basada en resultados. Como se observa en el puntaje obtenido en el componente de capacidad estratégica de planificación, el país mostró un leve crecimiento debido a que se comenzó a elaborar una visión nacional de plan de largo plazo. No se avanzó en la articulación entre el plan y el presupuesto.

El país concentra esfuerzos en el componente de operatividad de la planificación, en el cual se ubica la planificación sectorial e institucional. Entre dichos avances se puede destacar que el 100% de las acciones estratégicas que componen los planes sectoriales define las instituciones responsables de su ejecución e incluye financiamiento en el presupuesto. Un reto que persiste es la desigualdad en la calidad de los planes operativos anuales. Asimismo, las metas del PND no se descomponen en metas anuales. La vinculación entre la planificación y el presupuesto es débil ya que los programas de planificación son diferentes de los presupuestarios.

La planificación participativa sigue siendo un reto pendiente porque la elaboración del PND está concentrada en los esfuerzos del personal técnico del Ministerio de Planificación, de los ministerios que conforman el gobierno central y de las instituciones autónomas que tienen la responsabilidad de ejecutar algunas de las acciones estratégicas del PND.

## Presupuesto por resultados

COMPONENTES	2007	2013
<b>Presupuesto por resultados</b>	<b>1,5</b>	<b>1,7</b>
Estructuración programática del presupuesto	3,1	2,8
Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	0,9	2,4
Evaluación de efectividad del gasto	1,4	1,3
Incentivos para la efectividad en la gestión	0,0	0,0
Difusión de la información	4,8	4,8

Desde la promulgación de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (N° 8131 de 2001), el presupuesto está estructurado por programas. Sin embargo, la estructura programática es muy agregada ya que la categoría subprograma se utiliza poco y esto dificulta su vinculación con los programas de planificación. A diferencia del presupuesto de 2007, no se incluyó información sobre las metas que se deben alcanzar en cada programa presupuestario.

El país muestra grandes avances en la perspectiva presupuestaria de mediano plazo ya que desde 2009 se presenta, como Anexo al Presupuesto Nacional, el documento Marco Fiscal Presupuestario, que tiene un horizonte de cinco años y es actualizado anualmente. Sin embargo, solo incluye las principales categorías de clasificación económica. Un reto en este componente es que en el país no existe una ley de responsabilidad fiscal.

En materia de evaluación de efectividad del gasto, desde 2008 se incluyen indicadores de desempeño como parte de la programación presupuestaria. Sin embargo, la calidad de estos sigue siendo limitada ya que están más orientados a medir aspectos rutinarios del quehacer institucional que a medir productos, efecto e impacto. Además, no se han realizado evaluaciones externas después de 2007.

El país todavía no tiene incentivos para la efectividad del gasto. La difusión de la información se encuentra muy consolidada y se ha hecho más accesible a la población ya que se publican en Internet el proyecto de Ley de Presupuesto que se presenta a la Asamblea Legislativa, el presupuesto aprobado y el Informe Consolidado de Resultados Físicos de los Programas Ejecutados para cada ejercicio económico. Toda esta información se hace pública el mismo día que se presenta a las organizaciones responsables de la aprobación presupuestaria y su control.

## Gestión financiera pública

COMPONENTES	2007	2013
<b>Gestión financiera pública</b>	<b>3,2</b>	<b>3,6</b>
Gestión presupuestaria y financiera	3,1	3,5
Sistema de adquisiciones	2,4	2,7
Auditorías externa e interna	4,1	4,5

Se observó un aumento en el promedio de desviación del gasto ejecutado con respecto al presupuestado durante los últimos tres años; en la evaluación de 2007 se ubicó en un rango de entre el 3 y el 6% y en la evaluación de 2013 se obtuvo un promedio de

7,2%. El análisis de riesgo fiscal relacionado con obligaciones contingentes (préstamos a gobiernos subnacionales, pasivos actuariales, fallos judiciales) sigue siendo débil al igual que los mecanismos e instrumentos para mitigar dichos efectos. En el país prácticamente no existen gastos extrapresupuestarios.

Está en proceso la adopción e implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NIC-SP), que deberá concluir en enero de 2016. La Dirección de Contabilidad Nacional prepara estados financieros consolidados con información completa acerca de ingresos y gastos, que se ponen a disposición de la ciudadanía en la página web y se presentan a la Contraloría General de la República el 1 de marzo de cada año. Se cuenta con el Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF), que contiene los módulos de recursos humanos, planillas y pago; tesoro digital; registro y control de la deuda interna del gobierno central y manejo de la deuda externa. Un desafío es que este sistema no se integra al de inversión pública ni al de compras.

El país ha mantenido un marco legal exhaustivo que regula el proceso de contrataciones públicas. La Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA) del Ministerio de Hacienda es el órgano rector de las compras del Estado. Existen procesos claramente definidos para la presentación y resolución de las inconformidades y se está implementando un sistema único de compras públicas (Mer-Link). Un avance importante es que se ha mejorado el sistema de las estadísticas de las compras, que fue creado en 2005 por la Contraloría General de la República con el nombre Sistema de Consulta de Compras con Fondos Públicos (SIAC).

Costa Rica muestra un sistema consolidado de auditorías externa e interna, con un marco legal coherente y comprensivo que se ajusta a las normas internacionales y con un ente rector, la Contraloría General de la República. Todos los órganos del gobierno central, instituciones autónomas y otros poderes de la república tienen auditoría interna. Sin embargo, se puede mejorar la cobertura de las auditorías externas ya que en 2012 las 31 intervenciones de fiscalización realizadas por la Contraloría representaron un 59% del presupuesto de gasto programado.

## Gestión de programas y proyectos

COMPONENTES	2007	2013
<b>Gestión de programas y proyectos</b>	<b>2,0</b>	<b>2,4</b>
Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión	1,0	2,8
Visión sectorial de mediano plazo	3,9	3,6
Gestión sectorial de bienes y servicios	1,8	1,8
Sistemas sectoriales de información	1,7	2,3

### *Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión*

Este componente se fortaleció con la aprobación en 2008 del Decreto Ejecutivo 34694-H-PLAN, mediante el cual se crea el Sistema de Inversión Pública administrado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Si bien hay avances en la creación del Banco de Proyectos financiados con crédito público, solo se aplica la evaluación ex ante a los proyectos que lo integran. Entre los puntos de mejora de este componente se pueden señalar la elaboración de un catálogo de precios

sociales, la ampliación de la cobertura de evaluaciones ex ante, la mejora de la metodología y las normas técnicas para realizar las evaluaciones y la puesta a disposición de la ciudadanía a través de Internet de los resultados de estas.

### **Gestión sectorial**

**Educación:** El Ministerio de Educación tiene un plan que cubre el período de gobierno de cuatro años e incluye objetivos, metas, indicadores y responsables de cada acción sectorial. Sin embargo, no se pudo establecer una articulación explícita con las metas del PND ya que no hay una meta nacional en educación, sino solo objetivos estratégicos del Eje de Acción Bienestar Social y Familia, en el que se ubica el sector de educación. Además, la sociedad civil no participó en la formulación del plan de mediano plazo. Durante lo que va de la administración 2010-2014 no se han firmado contratos de gestión de bienes y servicios, el país todavía no tiene un sistema de remuneración que incentive los resultados, no existe una estrategia explícita de GpRD y la calidad de los servicios está limitada a las funciones realizadas por la Contraloría de Servicios del Ministerio, que es responsable de recibir quejas y buscar respuestas por mala prestación de servicios, pero no tiene competencia para proponer una estrategia de mejora de la calidad. Los sistemas sectoriales de información, a cargo de las secretarías sectoriales de planificación, se limitan a monitorear los avances anuales en el cumplimiento de las metas recopilando información de forma anual en la Matriz Anual de Programación, Seguimiento y Evaluación Sectorial e Institucional (MAPSESI).

**Salud Pública:** El Ministerio de Salud tiene un plan que cubre el período de gobierno y uno de largo plazo denominado Plan Nacional de Salud 2010-2021, aunque se observa una articulación débil entre ellos. La participación ciudadana se dio solo en la formulación del plan de largo plazo. En este sector tampoco se firmaron contratos de gestión de bienes y servicios y no existe un sistema de remuneración que incentive los resultados; además, el Ministerio no cuenta con un catálogo de bienes y servicios ni con una estrategia para mejorar su calidad ni para aplicar la GpRD. Tampoco se utilizan mecanismos de consulta a los ciudadanos para mejorar la calidad de los servicios del área. Esto se puede explicar porque el Ministerio realiza fundamentalmente funciones de rectoría ya que la provisión de servicios de salud le corresponde a la Caja Costarricense del Seguro Social.

**Desarrollo Social:** En la administración 2010-2014 se otorgó al Instituto Mixto de Ayuda Social la rectoría del Sistema Bienestar Social y Familia y a su Presidente Ejecutivo el rango de Ministro sin cartera. El sector cuenta con un Plan Sectorial, en cuya formulación no hubo participación de la sociedad civil. En cuanto a la gestión sectorial de bienes y servicios, el sector se destaca porque cuenta con un catálogo de bienes y servicios de los 25 programas ejecutados por las 16 instituciones que lo componen. Sin embargo, no cuenta con una estrategia para mejorar la calidad de los bienes y servicios. Tampoco cuenta con un sistema integrado de información para el seguimiento de la gestión sectorial compuesto por indicadores de desempeño; sólo se recopila información, que se entrega al MIDEPLAN, de los avances en el cumplimiento de metas de las instituciones del sector.

**Transporte e Infraestructura:** El Ministerio de Obras Públicas y Transportes tiene un plan que cubre el período 2011-2014 y un plan de largo plazo denominado Plan Nacional de Transporte 2011-2035, pero como este se concluyó luego de la elaboración del plan sectorial, no existe relación entre ellos. No cuenta con un catálogo de bienes

y servicios ni existe una estrategia para mejorar su calidad. Tampoco tiene un sistema de información que integre los datos sobre la producción de bienes y servicios, solo se comunican a MIDEPLAN los avances de las instituciones que conforman el sector en relación con el cumplimiento de las metas establecidas en el plan sectorial. Sin embargo, la página web de la Unidad de Planificación Sectorial del Ministerio de Transporte incluye una sección de Estadísticas de Transporte en la que se presenta información histórica sobre las diferentes modalidades de transporte. También presenta estadísticas de la situación de la infraestructura vial en el país, pero solo incluye información hasta 2011.

## Sistemas de seguimiento y evaluación

COMPONENTES	2007	2013
<b>Sistemas de seguimiento y evaluación</b>	<b>3,0</b>	<b>3,4</b>
Seguimiento de la gestión gubernamental	2,3	3,1
Sistemas de información estadística	4,0	4,3
Evaluación de la gestión gubernamental	3,0	3,2

La responsabilidad del seguimiento de la gestión del gobierno recae en el Área de Evaluación de MIDEPLAN. Una debilidad observada es la formulación de indicadores de desempeño, ya que no están relacionados con toda la cadena de producción y no se brinda capacitación continua a los responsables de planificación sobre cómo elaborarlos.

El país tiene un sistema nacional de estadísticas sólido que es administrado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), ente que goza de autonomía técnica, administrativa y presupuestaria para el cumplimiento de sus funciones. Para la generación de estadísticas, la institución se ajusta a normas internacionales y la información se encuentra disponible en Internet. Las estadísticas nacionales incluyen aspectos sociales, demográficos y económicos. Una tarea pendiente son las estadísticas de temas ambientales.

El Decreto Ejecutivo 35755-PLAN Sistema Nacional de Evaluación de 2010, además de crear el sistema de seguimiento y evaluación, estableció que el Poder Ejecutivo seleccionará anualmente algunas políticas, planes, programas o proyectos de impacto en el desarrollo del país "para que sean evaluados de manera especial". Hasta la fecha, este mandato no se ha cumplido, aunque existen algunos avances, como la publicación en 2012 del Manual Gerencial de Evaluación.

