

CONFERENCIA CAPACIDADES NACIONALES PARA LA  
EVALUACION  
15-17 December 2009  
Casablanca, Marruecos

**Monitoreo, seguimiento y evaluación de acciones  
estratégicas: el caso de Costa Rica<sup>1</sup>**

En sistemas democráticos la modernización del Estado es central en sus preocupaciones y además es una acción permanente que busca no solo el fortalecimiento de la gestión pública sino también lograr que los sistemas de planeación, presupuestación y evaluación funcionen adecuadamente y permitan medir el impacto de las políticas públicas que se impulsan para la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía.

En Costa Rica al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) le corresponde la labor de planeación estratégica, monitoreo y evaluación de las acciones estratégicas de la gestión pública y asesorar al más alto nivel para que se establezcan las medidas correctivas necesarias que permitan a los diversos sectores alcanzar las metas propuestas en cada Administración.

Esta función está plasmada en el marco jurídico a través de la Ley 5525 (1974) de creación del Ministerio y que a su vez crea el Sistema Nacional de Planificación; al Decreto que crea al Sistema Nacional de Evaluación que data de 1994 y a la Ley 8131 (2001) de Administración Financiera y Presupuestos Públicos y su reglamento, normativa que junto con la creación de Unidades de Planificación Institucional, las Contralorías de Servicio y las Auditorías Internas permite contar con un marco institucional que fortalece la acción del Ministerio de planeación, monitoreo y evaluación.

---

<sup>1</sup> Carla Morales Rojas, Viceministra de Planificación Nacional y Política Económica.

Juan Manuel Cordero, Viceministro de Desarrollo Social

## **Sistema Nacional de Planificación:**

Este Sistema es dirigido por el MIDEPLAN y está conformado por las unidades de planificación institucional y sectorial (según corresponda) de los Ministerios y demás instituciones públicas y los mecanismos de coordinación y asesoría existentes, tales como los consejos asesores, comités interinstitucionales, comisiones consultivas y otros.

Además de mantener un diagnóstico actualizado y prospectivo del desarrollo nacional, que permita evaluar tanto los acontecimientos internos y externos que pueden afectar ese desarrollo, como las distintas propuestas de política que se quieran promover o ejecutar desde el Gobierno, le corresponde la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo de cada administración a través de un proceso participativo donde los sectores, jerarcas y nuevas autoridades presentan sus propuestas de desarrollo estratégico para cada área temática o sector.

La presente Administración con el objetivo de cumplir con una orientación estratégica del Plan Nacional de Desarrollo tomó la determinación de organizar a las instituciones del poder ejecutivo central y descentralizado, así como las instituciones autónomas en 16 sectores los cuales agrupan cerca de 94 instituciones que a partir de un conjunto de acciones estratégicas dan cumplimiento a las líneas de política que definió el Plan.

El Plan Nacional de Desarrollo, por tanto, establece de manera vinculante para las entidades públicas, los ministerios y demás órganos, las políticas y objetivos a nivel sectorial y regional. El Plan vigente 2006-2010 contiene 8 metas nacionales<sup>2</sup> que tienen que ver con el crecimiento de la economía, el empleo y la pobreza entre otros temas, 84 sectoriales, 141 acciones estratégicas y 492 metas asociadas a nivel de 16 sectores<sup>3</sup> y 95 instituciones públicas con 730 metas vinculadas.

---

<sup>2</sup> METAS NACIONALES: 1- Combatir la corrupción en todo el ámbito de la acción del sector público. 2- La reducción de la pobreza y la desigualdad. 3- Incrementar el crecimiento de la economía y el empleo. 4- Mejorar la calidad y ampliar la cobertura del sistema educativo. 5- Detener las tasas de crecimiento de la criminalidad, el tráfico de drogas y la drogadicción y revertir la sensación de creciente inseguridad por parte de todos los ciudadanos. 6- Fortalecer las instituciones públicas y ordenar las prioridades del Estado. 7- Recuperar y ampliar la infraestructura de transporte del país. 8- Ennoblecere la política exterior y recuperar el papel protagónico de Costa Rica en el mundo.

<sup>3</sup> Sectores: Social y lucha contra la pobreza, Educativo, Salud, Seguridad ciudadana y prevención del delito, Cultural, Financiero, Productivo, Comercio exterior, Turismo, Infraestructura y transportes, Ciencia y

Además se cuenta con un instrumento denominado **Contrato con la Ciudadanía**, que se constituye en el compromiso de los jerarcas por cumplir las metas establecidas.

A su vez, el PND se constituye en el marco orientador de los planes anuales operativos y el presupuesto anual de las instituciones, y tiene el propósito de sustentar el mandato constitucional que corresponde al Presidente de la República en cuanto a dirigir, planificar, coordinar, organizar, controlar y evaluar, los objetivos, políticas, programas y proyectos estratégicos para el desarrollo integral del país.

Ahora bien, la planificación estratégica del Estado es sólo una parte de engranaje que permite definir las metas y los medios para alcanzarlas y esto define el accionar institucional. La otra pieza fundamental es el monitoreo y evaluación de la gestión pública y en el caso costarricense se enfoca en las acciones estratégicas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

### **Sistema Nacional de Evaluación (SINE):**

El Sistema Nacional de Evaluación -SINE- se circunscribe al Poder Ejecutivo, y desde sus inicios fue ideado como mecanismo de "autoevaluación", seguimiento y monitoreo de las acciones estratégicas del gobierno, con el fin de ofrecer información oportuna que le permita al Ejecutivo (Ministros(as) rectores, Presidentes Ejecutivos, Gerencias y al mismo Presidente de la República) tomar decisiones relacionadas con el avance del Plan Nacional de Desarrollo.

Pero también el SINE prevé la implementación de un módulo de evaluaciones a otros programas de gobierno considerados estratégicos, a través de la evaluación y monitoreo de políticas, planes, programas y proyectos específicos. En la actualidad, se ha iniciado desde el año 2009 la incorporación al sistema de monitoreo y seguimiento de los proyectos de inversión pública que están vinculados con las metas del PND.

## Instrumentos y procedimientos de evaluación:

Tomando en cuenta que el Plan Nacional de Desarrollo estableció metas en tres niveles: nacionales, sectoriales y acciones estratégicas (institucionales), las cuales a su vez deben ser anualizadas para valorar el avance en su cumplimiento en cada período, el MIDEPLAN debió construir una serie de instrumentos metodológicos que facilitara a las instituciones y a las rectorías organizar el trabajo del conjunto de instituciones que lo conforman.

En esta dirección se elaboró la Matriz Anual de Programación, Seguimiento y Evaluación Sectorial e Institucional (MAPSESI), que es el instrumento para programar y evaluar el avance de la gestión pública en cumplimiento de las metas establecidas en el PND. Este instrumento identifica el sector al que pertenece, el conjunto de instituciones que lo conforman, las actividades planificadas para el año y el presupuesto que estiman se invertirá en el mismo. Las siguientes columnas recogen aspectos vinculados con la evaluación del año en curso que determina el nivel de avance o retraso del período anterior y el avance acumulado para cada sector, asimismo se incluye una casilla en la que las instituciones y/o las rectorías pueden plantear justificaciones o acciones correctivas en relación con el cumplimiento o avance en cada una de las metas que corresponde.

Matriz de Programación, Seguimiento y Evaluación Sectorial e Institucional de las metas de las Acciones Estratégicas 2008 y del periodo PND 2006 - 2010.

Sector:

Instituciones:

Nivel: Sector / Institucional	Planeación Sectorial CCC-PND 2006-2010 e Institucional			Programación Anual 2008		Evaluación 2008 Resultado de las metas anuales al 31 de Diciembre 2008				Seguimiento Sectorial Avance acumulado de la meta del periodo CCC			13 Institución Responsable	14 Justificación y Medida Correctiva
	1 Acción estratégica	2 Meta	3 Indicador	4 Meta anual Programada	5 Presupuesto Estimado (En Millones de \$)	6 Resultado	7 Presupuesto Ejecutado (En millones de \$)	8 % de cumplimiento de la meta	9 Clasificación del resultado	10 Avance acumulado	11 % acumulado	12 Clasificación del avance de la meta del período		
Sectorial														
Institucional														
Sectorial														
Institucional														
Institucional														
Sectorial/Institucional														

Esta información es solicitada a las instituciones que conforman el sector por las/os Ministros Rectores quienes sistematizan la información y remiten a MIDEPLAN un informe sectorial consolidado, esto lo hacen dos veces al año, en enero y junio. El informe de enero es anual y es el insumo que se utiliza para analizar y evaluar el avance de las metas del

PND durante todo el año y a su vez es remitido a la Contraloría General de la República (ente fiscalizador) y se entrega en el Consejo de Gobierno y a cada uno de los jerarcas institucionales. El informe de medio período, tiene como objetivo hacer un monitoreo del cumplimiento de metas durante el semestre y orienta a los Ministros/as rectores para tomar decisiones o acciones correctivas según corresponda, este igualmente se presenta a los jerarcas y en el Consejo de Gobierno para el conocimiento y análisis del conjunto y especialmente del Presidente de la República.

Para implementar cada uno de los aspectos detallados anteriormente, cada año el MIDEPLAN, emite los Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Programación Estratégica Sectorial e Institucional y Seguimiento y Evaluación Sectorial. Estos lineamientos “se orientan a mejorar la calidad de la programación estratégica sectorial e institucional, el seguimiento y evaluación sectorial de las metas del PND, los proyectos de inversión pública del PNIP y el presupuesto institucional, generando información de carácter estratégica para los procesos de evaluación de la gestión, de los resultados y de la rendición de cuentas”<sup>4</sup>.

En la actualidad opera una Comisión tripartita conformada por MIDEPLAN (planeación), Ministerio de Hacienda (presupuesto) y la Contraloría General de la República (presupuesto y fiscalización), en la cual se discuten temas como la elaboración de los Lineamientos anteriormente mencionados, lo que ha ayudado a llegar a consensos y en especial lograr colocar a la evaluación no como una forma de auditoría o un medio para castigar, sino como una herramienta de transparencia y toma de decisiones, que es necesario implementar para tener mejores resultados dentro de la gestión pública.

Es grato notar la evolución favorable que se ha logrado en la búsqueda de una administración pública que establezca metas y que actúe en base a ellas, aunque es evidente que aún persisten dificultades y retos por delante. Uno de ellos es la planificación a más largo plazo, que permita realizar evaluaciones de impacto, además de crear compromisos para los que asuman el poder; no es imponer soluciones, por el contrario, es que aquellos a los que el pueblo les confíe el poder tengan metas, pero que cada uno desea cual es el camino que quiere recorrer para cumplirlas.

---

<sup>4</sup> MIDEPLAN. Lineamientos Metodológicos (en línea). Consultado el 1 de octubre de 2009. Disponible en: <http://www.mideplan.go.cr/content/view/87/438/>

## **Ventajas y desventajas del SINE:**

Tomando como referencia el trabajo de evaluación establecido tanto por el SINE como por la ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, es importante señalar algunas ventajas que exista y funcione desde el poder ejecutivo, así como las principales desventajas que se enfrentan.

Las ventajas:

- a) El proceso de monitoreo y evaluación en manos del Poder Ejecutivo permiten tener la emisión y control de los datos que alimentan el sistema de primera mano y de carácter oficial, desde quienes ejecutan las políticas públicas y los programas y proyectos contenidas en ellas.
- b) Si existe un nivel adecuado de comunicaciones, los avances y atrasos reportados, permiten correcciones de corto plazo al plan original, tanto en el nivel estratégico como en el nivel operativo o programático.
- c) Dada la reglamentación existente, se obliga a las instituciones y al sistema como un todo, a implementar el monitoreo y la evaluación de manera periódica, lo cual garantiza un seguimiento y producción de los datos
- d) La sistematicidad en el seguimiento y la evaluación de metas del Poder Ejecutivo, podría facilitar la ejecución de evaluaciones de impacto de políticas en el largo plazo, con las consecuentes ventajas sobre el diseño de políticas públicas según demandas identificadas y según experiencias anteriores (exitosas o no) de implementación.

Las desventajas:

- a) En determinadas coyunturas las modificaciones al PND, aún en su versión más programática, podrían resultar ser más que las esperadas, afectando, colateralmente, las metas estratégicas del plan.
- b) Arreglos políticos a lo interno del mismo Poder Ejecutivo podrían impedir que medidas de acción correctiva se implementen oportunamente. O bien, que se minimice la información pública en torno al avance del Plan Nacional.

El marco institucional actual separa el diseño del Plan del diseño del presupuesto, e igualmente separa, a pesar de los esfuerzos, el sistema y enfoque de la evaluación del plan del de los informes de liquidación de gastos. Esto ha traído varias consecuencias prácticas dentro de las cuales destacan: a) Una no vinculación evidente entre las prioridades gubernamentales y la dotación de recursos sistemáticos para ellas; b) Una imposibilidad de ejecución pública desde una perspectiva plurianual de metas y presupuesto, que muestre un carácter más estratégico que programático, a pesar del diseño y debido a un enfoque de presupuesto anual que impide ampliar la visión de futuro;

c) Una baja capacidad de coordinación interinstitucional (HACIENDA-MIDEPLAN) y hacer una vinculación directa entre la planificación y la elaboración del presupuesto.

Por otro lado, se ensaya a partir del 2006 un enfoque sectorial de organización gubernamental y se establecen "enlaces sectoriales" como encargados(as) de la planeación, el monitoreo y la evaluación del sector y del conjunto de instituciones que le componen. Este diseño institucional, sin embargo, no tiene, aún, suficiente experiencia acumulada, por lo cual es necesario que se fortalezca de manera orgánica y se distinga de las unidades de planificación institucional que son, ahora, los eslabones más programáticos del sistema de evaluación pública.

### **Retos presentes y futuros:**

**Cambio de cultura:** Es notable el rechazo de las personas a las evaluaciones por creer que estas son sinónimo de castigo y de consecuencias negativas, un rezago en el pensamiento que debe ser modificado. Es importante destacar que en la nueva cultura de la evaluación esta no es un medio de descalificar a una institución ni a un programa, sino de perfeccionarlo y sacar el mayor provecho del mismo, por lo que evaluar se convierte en un proceso necesario para el mayor aprovechamiento de los recursos del Estado.

**Evaluación y ciclo de proyecto:** hay que establecer que la evaluación como parte del ciclo del proyecto, y no como un elemento opcional, ya que muchas veces desarrollamos programas en los que nunca hay evidencia de los verdaderos resultados e impactos, tanto negativos

como positivos. Una práctica que se ha llevado a cabo en países como México es la de destinar un porcentaje del presupuesto del proyecto a la evaluación del mismo, asegurándose de tener el dinero disponible para comprobar si la dirección que han escogido es adecuada o si se necesita un cambio.

**Planificación en el corto, mediano y largo plazo.** Favorece a evaluaciones más reveladoras, que permiten hacer los cambios en la dirección que ha tomado la Administración en todas las etapas de los proyectos y políticas. Una reflexión profunda de las necesidades del país nos acercará a una planificación y evaluación orientadas al desarrollo integral.

**Perfeccionar los procesos de planificación y evaluación rutinarios,** que tiene mucho que ver con los puntos anteriores, ya que un cambio en la mentalidad tanto de los gestores como de los usuarios, la utilización de sistemas de información que faciliten el contacto entre los interesados de la evaluación y el establecimiento de la planificación a todos los niveles y en todos los plazos llevarán a una administración pública más cercana a responder a las metas y objetivos y a utilizar el presupuesto en este sentido.

La planificación en el corto, mediano y largo plazo favorece a evaluaciones más reveladoras, que permiten hacer los cambios en la dirección que ha tomado la Administración en todas las etapas de los proyectos y políticas.

## **Sostenibilidad del Sistema**

La sostenibilidad del sistema de M&E se garantiza en Costa Rica principalmente, fortaleciendo la perspectiva sectorial de planeación y evaluación y su vínculo con el SINE. Este arreglo hacia la sostenibilidad tiene que ver con:

- El mantenimiento del decreto actual de sectorialización. Asegurando su vigencia a futuro;
- Una desconcentración sectorial del sistema automatizado de información para el monitoreo y la evaluación.
- El nombramiento de enlaces sectoriales de manera orgánica y distinta de los enlaces institucionales.

- o Fortaleciendo y actualizando las técnicas y prácticas de monitoreo y evaluación del SINE orientándolas hacia la gestión para resultados, en la cual el plan determine el presupuesto.

En conclusión, en Costa Rica se ha dado un esfuerzo por dirigir a una gestión basada en resultados, fortaleciendo la cultura evaluativa y las ventajas del mismo pero aún quedan muchos esfuerzos pendientes. El camino para una mejor gestión pública está trazado, lo que necesita Costa Rica, y América Latina en general es la disposición para asumir el compromiso de proponerse establecer una planificación de largo plazo que se concrete en metas cuantificables en cada Administración que permita una evaluación que haga posible el perfeccionamiento de los proyectos, políticas y programas y propicien una adecuada rendición de cuentas.

### **Caso: Sector Social y Lucha Contra La Pobreza en Costa Rica**

Tal y como se ha indicado líneas atrás, a partir del año 2006 y mediante el Decreto Ejecutivo N° 33151-MP de 8 de mayo de 2006, denominado "Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo" (reformado por el decreto ejecutivo N° 33178-MP de 14 de junio de 2006 y por el decreto ejecutivo N° 34582-MP-PLAN de 4 de junio de 2008), se definió la creación de dieciséis sectores de actividad pública, cada uno bajo la rectoría de un Ministro Rector con la finalidad de mejorar la coordinación y la conducción política entre el Poder Ejecutivo y el resto de las entidades públicas.

Uno de los sectores que se crea es precisamente el denominado: Sector Social y Lucha Contra La Pobreza, el cual actualmente se encuentra a cargo de la Dra. María Luisa Ávila Agüero, Ministra de Salud.

Paralelamente a la creación de las Rectorías, la administración Arias Sánchez también tuvo la visión de crear un instrumento denominado: "Contrato con la ciudadanía"<sup>5</sup>, el cual es suscrito por cada Ministro Rector conjuntamente con el Presidente y el Ministro de Hacienda. El Contrato demanda al Ministro Rector y al Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, fungir como garantes, teniendo la responsabilidad de trabajar coordinadamente en el seguimiento de la

---

<sup>5</sup> Ver en:

[http://www.mideplan.go.cr/images/stories/mideplan/analisis\\_desarrollo/contratos/social\\_y\\_lucha\\_contra\\_la\\_pobreza.pdf](http://www.mideplan.go.cr/images/stories/mideplan/analisis_desarrollo/contratos/social_y_lucha_contra_la_pobreza.pdf)

ejecución de las acciones estratégicas, con el fin de conocer el avance de las mismas y generar información útil y oportuna para la toma de decisiones. En él, también se establece la necesidad de que cada Ministro Rector designe a sus enlaces sectoriales e institucionales, quienes serán responsables del seguimiento de las acciones estratégicas.

En atención a lo anterior, la Rectoría del Sector Social y Lucha Contra La Pobreza, por intermedio de su enlace sectorial, ha venido estableciendo una estrecha coordinación con MIDEPLAN, y a su vez el enlace sectorial se ha convertido en un punto de contacto con los enlaces institucionales. Esta labor de coordinación ejercida desde la Rectoría, por una parte, con MIDEPLAN y por otra, con los enlaces de las instituciones del Sector Social y Lucha Contra La Pobreza, ha permitido mantener un contacto permanente y directo con las Unidades de Planificación Institucional, cumplir con las exigencias a nivel metodológico, a nivel legal y acercar el rendimiento institucional hacia el efectivo cumplimiento de las metas dispuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND).

También, ha permitido el desarrollo de procesos de capacitación, en el cual se ha buscado potenciar las capacidades técnicas de los funcionarios de las Unidades de Planificación y de los mismos enlaces institucionales en el uso de metodologías de programación, seguimiento y evaluación, formulación de indicadores y, elaboración de proyectos de inversión pública.

Por otra parte, a través de los mecanismos dispuestos por la Rectoría para la presentación de informes trimestrales, semestrales y anuales, ha sido posible obtener información oportuna y de calidad de las 37 metas que tiene el Sector Social y de Lucha Contra la Pobreza en el PND, y que son ejecutadas por 24 instituciones públicas, facilitándose así los mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación de las metas en materia social dispuestas en el Plan Nacional de Desarrollo y la rendición de cuentas tanto de las instituciones como de los propios Ministros Rectores.

La información de carácter institucional recibida en la Rectoría, es sistematizada en una matriz sectorial y este instrumento ha sido un insumo muy valioso a efectos de tomar decisiones políticas en los niveles jerárquicos más altos y de esta manera incidir en el incremento de mayores recursos a aquellos programas que de manera exitosa,

alcanzan los resultados propuestos por la administración. Asimismo, para efectos de aquellas metas que presentan rezagos, la Rectoría dicta lineamientos a fin de que las instituciones implementen medidas correctivas y redoblen los esfuerzos institucionales para que se asegure en mayor medida las metas institucionales programadas.

Esto le ha permitido a las instituciones, mejorar el rendimiento de los programas sociales selectivos, la atención de las poblaciones específicas (adultos mayores, niñez y adolescentes, mujeres en condiciones de pobreza, personas con discapacidad e indígenas).

Y lo que más satisfacción le genera a la Rectoría, es que el logro de los resultados sectoriales e institucionales alcanzados, también ha tenido un impacto positivo en el mejoramiento de los índices nacionales en materia de pobreza, salud, educación, vivienda y empleo, entre otros y esto en general, se ve reflejado en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y especialmente de aquellas que se encuentran en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social.

Hoy, los resultados alcanzados, le permiten a la Rectoría asegurar que en más de un 85%<sup>6</sup> las metas programadas por las instituciones en el PND llegarán a ser cumplidas al año 2010, lo cual evidencia que el sistema de sectorialización en coordinación con el MIDEPLAN, ha permitido entretejer una dinámica técnica-política que tiene un mayor impacto en el logro de las metas institucionales programadas anualmente y a nivel de período, y esto sin duda alguna, es una experiencia que permite evidenciar que ha habido un fortalecimiento de los mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación tanto a nivel sectorial como institucional.

---

<sup>6</sup> Ver Anexo N°1. Resultados anuales de cumplimiento de metas PND 2008,

# ANEXO 1

## Rectoría Sector Social y Lucha contra la Pobreza

GOBIERNO DE COSTA RICA



### GRAFICO DE CUMPLIMIENTO DE METAS ESTRATEGICAS DEL PND, PERIODO 2007-2008

