

Serie

# PROGRAMA

PV-03-14

Julio 2014

# VISIÓN

## ¿Cómo gestionar los recursos públicos para la obtención de resultados? El caso del Programa Avancemos en Costa Rica

### Resumen

Se examina la gestión del Programa Avancemos, adoptado en el país en el 2006 para enfrentar los problemas de deserción en el sistema educativo y procurar la reinserción al mismo. La evaluación de Avancemos se realiza mediante la aplicación del modelo denominado **Gestión para Resultados en el Desarrollo**, el cual consiste en un instrumento diseñado para evaluar en forma integral la gestión del gasto público, y que tiene la virtud de jerarquizar los problemas e identificar un orden en el que pueden ser enfrentados. Se identifican las principales características del Programa, en comparación con lo que el modelo considera la situación ideal, encontrándose que las debilidades de gestión reflejan en gran medida las carencias de que adolece la administración central como un todo. La experiencia en Costa Rica se contrasta con la experiencia de Chile, país referente en América Latina y el Caribe en materia de buenas prácticas en la gestión pública.

Serie **PROGRAMA  
VISIÓN**

**Analistas económicos** Miguel Loría  
Carlos Umaña

**Comité editorial** Rocío Aguilar  
Edna Camacho  
Víctor Hugo Céspedes  
Alberto Dent  
Eduardo Lizano  
Ronulfo Jiménez

**Diagramación** Luis Fernando Quirós

## Contenido

1. Introducción .....	3
2. La gestión para resultados: aspectos conceptuales y metodológicos.....	4
3. La gestión para resultados en Costa Rica: el caso del Programa Avancemos.....	6
3.1. Planificación orientada a resultados ...	9
3.2. Presupuesto por resultados .....	10
3.3. Gestión de programas y proyectos ....	11
3.4. Monitoreo y Evaluación .....	11
3.4.1. El monitoreo .....	11
3.4.2. La evaluación .....	12
3.5. Resumen .....	12
4. Comparación de la gestión para resultados en Costa Rica y Chile .....	14
5. Conclusiones y recomendaciones .....	16
<i>Anexo 1</i> Fuentes de información .....	20
<i>Anexo 2</i> La gestión para resultados en América Latina y el Caribe (ALC) .....	23

## 1. INTRODUCCIÓN

En el contexto de las políticas de asistencia social en Costa Rica, el Programa Avancemos representa uno de los principales esfuerzos realizados por el Estado en los últimos años. Dentro de la tradición de los esquemas de transferencias monetarias condicionadas adoptados en muchos lugares en el mundo, el Gobierno puso en marcha el Programa en el 2006, con el fin de enfrentar los problemas de deserción en el sistema educativo y procurar la reinserción al mismo. Avancemos recibe un presupuesto muy considerable, cercano a los 50.000 millones de colones anuales<sup>1</sup>, con una cobertura de beneficiarios directos superior a 180.000 estudiantes pertenecientes a casi 140.000 familias<sup>2</sup>. Avancemos, junto con las becas otorgadas por el Fondo Nacional de Becas (FONABE), constituye uno de los cinco grandes pilares de asistencia y promoción social que operan actualmente (Sauma y Trejos, 2014). Dada la importancia y magnitud del Programa, es menester que su gestión sea lo más eficiente posible. Sin embargo, diversos estudios<sup>3</sup> han señalado que el Programa muestra deficiencias en su gestión. Se han detectado problemas de identificación y seguimiento de la población objetivo del Programa, falta de información para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas, fallas de coordinación entre las instituciones que participan en Avancemos, ausencia de evaluaciones sobre resultados, información desactualizada sobre el beneficiario directo

y su entorno socio-económico, entre otros. Por otra parte, la evidencia existente sobre los impactos del Programa es escasa. Un estudio reciente elaborado por Hernández y Mata (2013) encontró que el principal impacto de Avancemos se da principalmente sobre los índices de reinserción al sistema educativo que sobre la deserción<sup>4</sup>.

En este documento se analiza la gestión de Avancemos, utilizando una herramienta conocida como Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD), la cual permite jerarquizar los problemas e identificar un orden bajo el cual pueden ser abordados. La GpRD, utilizada ampliamente y con buenos resultados en otros países, tiene la virtud de que puede ser aplicada al sector público en general, y a programas y proyectos en particular con los mismos propósitos: generar un diagnóstico estructurado que jerarquiza los problemas encontrados en la gestión, permitiendo identificar las áreas prioritarias en las que se debe actuar para resolverlos. Como se verá a lo largo del documento, los problemas encontrados en la gestión de Avancemos reflejan en gran medida las carencias de que adolece la administración pública costarricense como un todo. La buena noticia es que existe potencial para generar un mayor grado de eficiencia, aprovechando las mejores prácticas internacionales alrededor de la GpRD.

1 Monto que en el 2012 representó el 14,4 por ciento del gasto público en protección social y lucha contra la pobreza.

2 Cifras de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), disponibles en: <http://www.fodesaf.go.cr/fodesaf/indicadores.html>

3 Por ejemplo, los estudios de la Contraloría General de la República (2012) y Román (2010).

4 El estudio encontró que entre un 11 y 17 por ciento de la población estudiada (jóvenes en educación secundaria) no abandonó los estudios única y exclusivamente gracias a Avancemos. A su vez, alrededor de un 80 por ciento de aquellos que se reintegraron al sistema educativo lo hicieron debido al subsidio que se les entregó.

## 2. LA GESTIÓN PARA RESULTADOS: ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS

Hasta finales de los ochenta, la administración pública en los países en desarrollo se caracterizó por la aplicación de un amplio conjunto de normas concebidas para el control en el uso de los recursos públicos y el cumplimiento de procedimientos formales. Bajo este esquema, no se disponía de regulaciones vinculadas con la rendición de cuentas, por parte de las instituciones públicas, en la producción de bienes y servicios, y la calidad en la prestación de esos bienes y servicios demandados por la población. A medida que los Estados ampliaban sus ámbitos de acción para atender demandas crecientes de sus poblaciones, se hacía evidente que el modelo tradicional de administración, poco flexible y limitado en su alcance, se convertía en un cuello de botella para el desarrollo. Las cada vez mayores exigencias de

la población con respecto a la cantidad y calidad de los recursos públicos, su eficiencia y efectividad, así como el imperativo de una rendición de cuentas, propició una rápida y extendida adopción de mecanismos para evaluar la gestión del gasto público en muchos países. Con el apoyo de las mejores prácticas seguidas en países desarrollados, desde mediados del siglo XX se ha venido institucionalizando en las economías en desarrollo el modelo conocido como Gestión para Resultados en el Desarrollo, un instrumento diseñado para evaluar en forma integral la gestión del gasto público. En los países desarrollados, Nueva Zelanda fue pionero en impulsar esta nueva visión, y Chile en los países en desarrollo. Un mayor detalle sobre este proceso se presenta en el Recuadro 1.

### Recuadro 1

#### Un cambio en el paradigma: la gestión para resultados en el desarrollo

Desde la década de los cincuenta, países como Nueva Zelanda, los Estados Unidos y el Reino Unido empezaron a desarrollar un nuevo enfoque de administración pública concebido para enfrentar crisis fiscales y financieras y mantener el nivel de desarrollo ya alcanzado. Enfrentados a cambios en sus funciones, así como en las demandas y expectativas de ciudadanos más informados sobre el quehacer de los gobiernos gracias a los avances de las tecnologías de la información y comunicación, las autoridades gubernamentales empezaron a sentir una mayor presión por servicios de calidad y una gestión más eficaz y eficiente del gasto público. Durante los años noventa, ya era evidente en América Latina y el Caribe (ALC) la necesidad de sustituir la planificación como el principal instrumento de la política pública por un marco de acción más amplio, que incluyera además aspectos de manejo financiero, presupuesto, rendición de cuentas y seguimiento y evaluación. En Chile, México y Perú se tomó como referencia la experiencia de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en la aplicación de nuevos instrumentos de gestión como el presupuesto para resultados, sistemas de seguimiento y evaluación con

indicadores pertinentes, claros y cuantificables, medición de impactos de los programas y proyectos públicos, y sistemas integrados de administración financiera. Hasta entonces, las reformas llevadas a cabo en ALC se habían centrado en la adopción de presupuestos por programas, un diseño institucional implementado en Estados Unidos a inicios de la década de los cincuenta para vincular recursos y productos, pero sin considerar las interrelaciones entre otros subsistemas como administración financiera, planificación estratégica, seguimiento y evaluación. En el 2005, gobiernos y organizaciones multilaterales consolidan un esfuerzo conjunto para impulsar reformas en el sector público, bajo el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio acordados en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas. A partir de entonces se institucionaliza el modelo de gestión para resultados, el cual puede definirse como un modelo de administración de los recursos públicos centrado en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno para un determinado período. Permite evaluar y gestionar el desempeño de las organizaciones del Estado en relación con políticas públicas definidas para atender las necesidades de la sociedad.

La metodología para evaluar la gestión pública por resultados, aplicada intensamente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en América Latina y el Caribe, consiste en evaluar la consistencia e interrelación existente entre un conjunto de cinco macro-procesos, cada uno de los cuales se constituye en requisito para una efectiva gestión para resultados. Los aspectos a evaluar en cada componente se detallan en el Recuadro 2.

### Recuadro 2 Requisitos para la gestión pública para resultados

1. **Planificación Estratégica (PE)**  
Capacidad estratégica de planificación  
Operatividad de la planificación  
Carácter participativo de la planificación
2. **Presupuesto por Resultados (PPR)**  
Estructuración del presupuesto sobre la base de programas  
Perspectiva presupuestaria de mediano plazo  
Evaluación de efectividad del gasto  
Incentivos para la efectividad en la gestión  
Difusión de la información
3. **Gestión Financiera Pública (GFP)**  
Gestión presupuestaria y financiera  
Sistema de adquisiciones  
Auditoría externa e interna
4. **Gestión de Programas y Proyectos (GPP)**  
Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión  
Visión sectorial de mediano plazo  
Gestión sectorial de bienes y servicios  
Sistemas sectoriales de información
5. **Monitoreo y Evaluación (ME)**  
Monitoreo de la gestión gubernamental  
Sistemas de información estadística  
Evaluación de la gestión gubernamental

**Nota:** una explicación más detallada sobre cada uno de los subprocesos puede encontrarse en García López Roberto y Mauricio García Moreno (2010): *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37544979>

Para evaluar el grado de cumplimiento de los macro-procesos, o pilares fundamentales, en los que se basa el modelo (requisitos), se ha diseñado un sistema de criterios de calificación, con una escala de cero a cinco. Así, si el requisito existe, está operando en forma óptima, su desempeño es satisfactorio y se prevé su sostenibilidad, recibe una calificación máxima de cinco. En el extremo opuesto, si el requisito no existe, o existe pero no se cumple, su calificación es cero puntos (ver Cuadro 1). Cabe señalar que la institución pública que proporciona la información debe documentar la existencia del requisito, cuando existe, así como su situación actual.

De acuerdo con la clasificación anterior, el grado de desarrollo de la gestión para resultados se considera alto cuando el índice es superior a 3, medio cuando es superior a 1,5 pero menor a 3,0 y bajo cuando es menor a 1,5. El promedio de los indicadores deriva en un índice que muestra la capacidad de gestión para resultados de un país.

**Cuadro 1. Criterios de clasificación**

Criterios		Calificación
Inexistente	Si el requisito no existe o no se cumple.	0
Propuesto	Si el requisito ha sido propuesto formalmente mediante una norma legal, decreto, ley, resolución, o proyecto aprobado.	1
Iniciado	Si el requisito se encuentra en su fase inicial de implementación.	2
En desarrollo	Si el requisito se encuentra en su fase de desarrollo, es decir, aún no operan todos sus elementos, o no operan en toda su capacidad, o adolece de problemas o debilidades que impiden su buen desempeño.	3
Implementado	Si el requisito se encuentra operando con todos sus elementos en toda su capacidad, pero su desempeño aún puede mejorar.	4
Consolidado	Si el requisito se encuentra operando óptimamente, su desempeño es satisfactorio y se prevé su sostenibilidad.	5

**Fuente:** García López Roberto y Mauricio García Moreno (2010).

### 3. LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN COSTA RICA: EL CASO DEL PROGRAMA AVANCEMOS

En Costa Rica la cultura de una gestión para resultados es relativamente nueva. Data del 2007, con las primeras aplicaciones del modelo a nivel del Gobierno Central. Los diagnósticos disponibles a la fecha ponen de manifiesto que el país ha avanzado poco en esta materia, con debilidades en la mayoría de los pilares o macro procesos en que se basa la gestión para resultados, como la presupuestación por resultados, la planificación, y el seguimiento y evaluación de programas y proyectos financiados con recursos públicos.

El Programa Avancemos, objeto de evaluación en este estudio, fue creado mediante Decreto Ejecutivo el 8 de mayo del 2006, con el propósito de promover la permanencia y reinserción en el sistema educativo formal, de jóvenes pertenecientes a familias que tienen dificultades para mantener a sus hijos en

el sistema educativo formal por causas económicas (Román, 2010).

Originalmente el Programa estuvo a cargo de la Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, pasando luego al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). A partir del 2007, y con el fin de aumentar el número de beneficiarios, la rectoría del sector social acordó la incorporación del FONABE como entidad co-ejecutora del Programa. Así, en el 2008 todos los beneficiarios de FONABE que cursaban secundaria se seleccionaron para formar parte de Avancemos, sin necesidad de aplicarles el proceso de selección establecido por el IMAS (Román, 2010).

La reforma del 2009 a la Ley del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) asegura legalmente la asignación estable de recursos

**Recuadro 3**  
**Características del Programa Avancemos**

Producto	Transferencia mensual con monto escalonado, que aumenta de conformidad con el año cursado (de 15.000 colones en 7° año a 50.000 en 12° año). Si se cumple con los requisitos, no hay límite para el número de beneficiarios por familia, con un tope máximo de 80.000 colones.
Institución encargada	IMAS es la institución administradora (a partir de 2009). Al Ministerio de Educación Pública (MEP) le corresponde, a nivel de centros educativos, suministrar información al IMAS sobre carácter activo o inactivo de los beneficiarios e informar de situaciones de uso indebido de recursos.
Receptor de beneficio	Madre o encargado del estudiante que esté matriculado, en función de la permanencia del estudiante en el centro educativo.
Método puntaje	Sistema Integrado de Población Objetivo (SIPO) clasifica a familias beneficiarias según nivel de pobreza.
Población meta	Estudiantes en condición de pobreza o vulnerabilidad (calificación SIPO), matriculados en educación pública de secundaria formal.
Criterio de selección	Familias en pobreza, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social, que tengan como miembros a personas entre 12 y 25 años.
Periodicidad	Subsidio cubre de enero (u fecha posterior) a diciembre de cada año.
Temporalidad	Perduran mientras estudiante continúe asistiendo, se renueva cada año.

Fuente: elaboración propia, con base en FODESAF y MEP.

para Avancemos y dispone su inserción dentro del IMAS, lo cual crea condiciones para garantizar la sostenibilidad del Programa en el largo plazo (Román, 2010)<sup>5</sup>. Esto, sin embargo, está supeditado al marco fiscal de los gobiernos de turno. En el pasado el FODESAF no siempre recibió los fondos que le correspondían por Ley<sup>6</sup>. Ello obliga al IMAS a desarrollar mecanismos de evaluación y rendición de cuentas sobre el uso de los recursos y el cumplimiento de los objetivos propuestos, y el acceso a la información en cuanto a los criterios de selección de los beneficiarios. En el Recuadro 3 se resumen las principales características del Programa.

Con el fin de evaluar la gestión para resultados en Avancemos, en el presente estudio se partió de una versión simplificada de la metodología elaborada por el BID, comentada anteriormente<sup>7</sup>. Para ello, se elaboró una lista de preguntas vinculadas a los pilares de gestión para resultados, la cual fue aplicada a funcionarios públicos de instituciones vinculadas con el Programa e investigadores. La información primaria se complementó con información secundaria obtenida en los informes de fiscalización y la revisión de expedientes de la Contraloría General de la República (CGR), estudios académicos e institucionales (más información en el “Anexo 1”). En el Cuadro 2 se muestran los resultados obtenidos.

**Cuadro 2** Evaluación y grado de desarrollo de los pilares de la gestión para resultados en el Programa Avancemos

Pilares y componentes	Puntaje	Grado de desarrollo	Comentarios
<b>1. Planificación para resultados</b>	<b>1,3</b>	<b>Bajo</b>	
1.1. Capacidad estratégica de la planificación	0		Falta de planificación en el diseño del Programa: muchas variaciones entre versión original y la vigente. Planificación responde más a criterios políticos que técnicos. No existe un documento que establezca una visión estratégica de mediano o largo plazo. Tampoco existe una ley para el Programa Avancemos, ya que el Programa se creó y se ha modificado mediante decretos.
1.2. Operatividad de la planificación	4		Programa identifica productos, unidades responsables. Cuenta con financiamiento en presupuesto.
1.3. Carácter participativo de la planificación	0		No existe una ley o reglamento específico para la participación de la sociedad civil en la discusión de las metas del Programa.
<b>2. Presupuesto por resultados</b>	<b>0,8</b>	<b>Bajo</b>	
2.1. Presupuesto estructurado con base en programas	0		No existen estructuras programáticas formalmente establecidas <sup>8</sup> .
2.2. Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	0		No existe un marco presupuestario de mediano plazo. Los recursos se asignan anualmente.
2.3. Evaluación de la efectividad del gasto	0		No existen disposiciones legales que obliguen a una evaluación del Programa. Los indicadores del IMAS no logran aislar efecto de Avancemos y no se puede atribuir una mejoría en los indicadores educativos enteramente a ese Programa.

5 Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (No. 5662), Alcance No. 42 a La Gaceta No. 199 (miércoles 14 de octubre del 2009), Ley 8783, disponible en: <http://www.fodesaf.go.cr/legislacion.html>. El artículo 1 de dicha reforma establece que un cuatro por ciento de los recursos del FODESAF se destinará, como mínimo, al IMAS.

6 Román (2010).

7 En la metodología original aplicada al Gobierno Central, cada subcomponente del pilar se subdivide a su vez en un número de indicadores, para contar con un mayor detalle. Dicho desglose no se aplicó al caso de Avancemos, sino que el análisis se basó en los subcomponentes principales.

8 Formalmente sí existe una estructura programática, sin embargo, el diseño no responde a la estructura organizativa en la cual deben estar diseñados los programas. Se les llama programas, pero en la práctica no son concebidos como tales, sino que se encuentran más orientados hacia unidades departamentales.

Pilares y componentes	Puntaje	Grado de desarrollo	Comentarios
2.4. Incentivos institucionales para la efectividad en la gestión	0		No existen
2.5. Difusión de la información	4		El IMAS tiene información general sobre el Programa, requisitos para calificar, monto de las transferencias, compromisos de las familias, estudiantes por familia, cobertura de estudiantes atendidos, presupuesto asignado al Programa, entre otros.
<b>3. Gestión financiera pública</b>	<b>3,7</b>	<b>Alto</b>	
3.1. Gestión presupuestaria y financiera	3		Se preparan informes anuales sobre ingresos y gastos, siguiendo prácticas de contabilidad aceptadas. Sin embargo, no existen mecanismos o instrumentos para mitigar riesgos por obligaciones contingentes. La institución no cuenta con un sistema integrado de administración financiera.
3.2. Sistema de adquisiciones	4		Se aplica la legislación nacional en la materia. La página web del IMAS contiene el programa anual de adquisiciones de la institución <sup>9</sup> .
3.3. Auditoría externa e interna	4		Existe un marco legal que regula la materia. Se realizan auditorías internas y externas. La CGR efectúa estudios de fiscalización.
<b>4. Gestión de programas y proyectos</b>	<b>1,0</b>	<b>Bajo</b>	
4.1. Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión	0		No se realiza una evaluación previa que determine la pertinencia de la transferencia y que establezca formas adecuadas y viables de ejecución.
4.2. Visión sectorial de mediano plazo	0		No existe
4.3. Gestión sectorial de bienes y servicios	2		Existen limitaciones en la disponibilidad de recursos y capacidad instalada en el IMAS, hay problemas de articulación y acciones dispersas entre IMAS y MEP.
4.4. Sistemas sectoriales de información.	2		Existen errores en la asignación de las transferencias monetarias, que provocan duplicidades (becas del FONABE y transferencias del IMAS) y filtraciones (subsidiarios mal asignados).
<b>5. Monitoreo y evaluación</b>	<b>1,3</b>	<b>Bajo</b>	
5.1. Monitoreo de la gestión	1		Existe un desfase entre la información reportada por los Comités Institucionales del Programa Avancemos (CIPAS) y la del IMAS. Algunos centros educativos no realizan la debida verificación de los compromisos educativos; errores de digitación provocan atrasos en la entrega de las transferencias. IMAS no cuenta con sistema de indicadores de desempeño para un seguimiento efectivo.
5.2. Sistemas de información estadística	1		Se detectan una serie de inconsistencias. Cambios en las fichas de información social (FIS) y en el modelo estadístico para cálculo de puntaje dificultan comparación de datos históricos. Registro de datos es distinto: IMAS por hogar beneficiado y MEP por estudiante matriculado. Limitación para localizar a estudiantes que abandonaron sistema educativo. Información de quienes en algún momento fueron incluidos pero que dejaron de recibir ayudas, está desactualizada. La base de datos del Programa (SIPO) se construye con base en la demanda y no en la oferta institucional. El período de actualización de la ficha de información social (7 años) implica un riesgo de desactualización.

<sup>9</sup> Más información en: [http://www.imas.go.cr/servicios\\_linea/proveduria/proveedores.html#HERMES\\_TABS\\_1\\_1](http://www.imas.go.cr/servicios_linea/proveduria/proveedores.html#HERMES_TABS_1_1)

El IMAS inició las compras en el sistema de compras públicas Mercado en Línea Mer-link en marzo del 2013. Durante los primeros 12 meses realizaron 23 concursos, más detalles en: <http://www.contactomer-link.go.cr/index.php?id=291>.



Pilares y componentes	Puntaje	Grado de desarrollo	Comentarios
5.3. Evaluación de la gestión	2		La CGR evalúa la gestión del Programa, con énfasis en el diseño y ejecución del Programa, la coordinación institucional, y los sistemas de información. El MEP y el IMAS no realizan evaluaciones independientes para conocer los resultados e impactos de la inversión pública en los niveles de deserción o permanencia de beneficiarios.
<b>Índice de gestión para resultados</b>	<b>1,6</b>	<b>Medio</b>	ligeramente por encima del umbral de desarrollo bajo (1,5).

Fuente: elaboración propia, con base en información de la CGR, MEP, Hernández y Mata (2013), Román (2010) y entrevistas a informantes clave.

A manera de síntesis se concluye que la gestión para resultados del Programa Avancemos se encuentra en un nivel de desarrollo relativamente bajo. Las principales debilidades encontradas en los pilares de planificación para resultados, presupuesto por resultados, gestión de programas y proyectos y monitoreo y evaluación reflejan en gran medida las debilidades del Gobierno Central, como se verá posteriormente. Destaca como un punto alto del Programa la gestión financiera, que también coincide con una de las fortalezas del Gobierno Central, reconocida por organismos financieros multilaterales. El Gráfico 1 resume la situación de desarrollo de la gestión para resultados en Avancemos, comparado con la situación óptima en los cinco pilares analizados. En los párrafos que siguen se comenta con mayor detalle algunos aspectos relacionados con los pilares en donde Avancemos presenta debilidades (cuatro de los cinco pilares).

**Gráfico 1.** Grado de desarrollo de la gestión para resultados en el Programa Avancemos



Fuente: elaboración propia, con base en fuentes varias.

### 3.1. Planificación orientada a resultados

La planificación del Programa ha sido complicada. El presupuesto ordinario del IMAS<sup>10</sup> incorpora el Plan Operativo Institucional (POI), con información sobre metas, objetivos, resultados esperados, responsables y recursos presupuestados orientados a cumplirlos. Sin embargo, las numerosas variaciones en población objetivo y condicionalidades refleja una falta de planificación y de criterios técnicos definidos en su diseño. Desde el 2006, cuando fue puesto en marcha el plan piloto de Avancemos, su reglamentación original ha sufrido al menos cuatro variaciones a través de decretos, modificando la población objetivo y las condicionalidades (Hernández y Mata, 2013).

La idea original fue cubrir el rango de edad de 13 a 17 años en la fase piloto. Sin embargo, para el 2007 y 2008 se establece la atención oportuna de jóvenes entre 12 y 21 años. Al parecer, la extensión del rango de edad se relacionó con el fenómeno de repitencia, común entre estratos de bajos ingresos. Por otro lado, los parámetros de pobreza definidos para aceptar como beneficiario de la transferencia han variado desde el 2006, buscando favorecer a jóvenes en situaciones de riesgo o vulnerabilidad, y no solamente pobreza (Hernández y Mata, 2013)<sup>11</sup>.

10 El programa cuenta con financiamiento en el Presupuesto Nacional, mediante una transferencia corriente destinada exclusivamente hacia los beneficiarios y no incluye los gastos administrativos derivados de su gestión.

11 Sin embargo, la CGR detectó que se carece de un informe técnico social para beneficiarios que superan la condición de vulnerabilidad social, informe el cual determine si se presentan situaciones excepcionales como discapacidad, enfermedad, violencia intrafamiliar y trabajo infantil, u otras situaciones que justifiquen la entrega de la transferencia (CGR, 2012).

En un inicio, Avancemos presentó dos condicionalidades primordiales: la asistencia al colegio y el desempeño académico y, en segundo lugar, recibir al menos una valoración integral de salud por parte de la Caja Costarricense del Seguro Social (Hernández y Mata, 2013). La segunda condicionalidad se excluyó posteriormente, quedando únicamente la asistencia al centro educativo y la aprobación del curso lectivo<sup>12</sup>. Además, este Programa lo conformaban tres componentes: primero, la transferencia monetaria; segundo, un incentivo para fomentar el ahorro, de manera que los beneficiarios crearan un fondo de ahorro para continuar con los estudios universitarios, estudiar idiomas o iniciar su propio negocio una vez que salieran del Programa. El tercer componente era un apoyo a la oferta educativa y formativa. Sin embargo, actualmente solo se encuentra vigente el componente de la transferencia.

La participación de la sociedad civil en la gestión para resultados es fundamental en las etapas del ciclo de gestión de un proyecto. En la fase de planificación deben intervenir todos o la mayoría de los actores involucrados en el programa o proyecto, pues es la única forma de asegurar la apropiación y credibilidad del mismo. No se pueden lograr resultados ni asegurar la sostenibilidad de un programa, si la mayoría de los involucrados por obtenerlos no estuviese de acuerdo con el plan<sup>13</sup>. En el Programa Avancemos no se proveen instancias para una activa participación de la sociedad civil.

### 3.2. Presupuesto por resultados<sup>14</sup>

En el Programa no se aplican los estándares de un presupuesto por resultados. El presupuesto del Programa asignado para las transferencias (excluyendo gastos administrativos) proviene de una asignación anual del Gobierno Central. El criterio que se sigue es básicamente incrementalista, con base a su vez en la disponibilidad de recursos por parte del IMAS. La inversión total de Avancemos destinada a sus beneficiarios se acerca a los 50.000 millones de colones anuales, sin incluir los gastos administrativos producto de su gestión<sup>15</sup>.

Por su parte, no se realizan evaluaciones periódicas del Programa que vinculen el gasto con los resultados, no existe una presupuestación plurianual, y los indicadores de desempeño son incipientes y no permiten una efectiva evaluación del Programa. Por ejemplo, los indicadores educativos del IMAS no evidencian causalidad entre la disminución en la participación laboral de los adolescentes y el incremento en el número de ellos que solo estudian, con la aplicación del Programa. Por consiguiente, el sistema vigente no permite aislar el efecto de Avancemos y atribuir una mejora en los indicadores debida al Programa (Hernández y Mata, 2013). Recientemente el IMAS incorporó tres nuevos indicadores en el POI 2014, en el marco de un nuevo enfoque de gestión orientada por resultados (GOR). Sin embargo, estos nuevos indicadores carecen de una línea base que sirva para definir el punto de partida y el posterior nivel de avance, debido a que no se han realizado las respectivas mediciones para años anteriores<sup>16</sup>.

12 Además, a partir del 2013 hay una condicionalidad opcional que consiste en participar en actividades de voluntariado. Por otra parte, originalmente el decreto 34210-MP-MEP-MIVAH estableció que los beneficiarios sólo podían repetir, por una única vez, un nivel educativo. Sin embargo, el Decreto Ejecutivo No. 37765-MP-MEP-MBSF del 30 de abril del 2013 realizó modificaciones al reglamento de Avancemos, y permitió a los estudiantes beneficiarios repetir por dos veces consecutivas un mismo nivel educativo.

13 García López y García Moreno, op. cit.

14 La Memoria Anual 2010 de la Contraloría General de la República hace referencia a las debilidades en la evaluación de la gestión desde el enfoque de la presupuestación por resultados, asociadas a una deficiente formulación de indicadores y metas, falta de pertinencia y de verificación de la información requerida para la evaluación y mecanismos muy limitados para calificar el desempeño de las instituciones. Más información en: [http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/Documentos/Memoria/2010/MA2010\\_web.pdf](http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/Documentos/Memoria/2010/MA2010_web.pdf)

15 Con base en Informes de liquidación presupuestaria del IMAS (años 2012 y 2013), cifras de ejecución de gasto de FODESAF (año 2011) y cifras del IMAS (año 2010).

16 Los indicadores que carecen de línea base son: "número de estudiantes que finalizan el año lectivo", "número de estudiantes con un año o más de recibir el beneficio" y "número de estudiantes que finalizaron la educación secundaria el año anterior". El único indicador con línea base es el "número de

### 3.3. Gestión de programas y proyectos

El Programa adolece de una serie de limitaciones institucionales en la disposición de recursos y en la capacidad instalada para ejercer una adecuada gestión, que permita atender oportunamente el constante incremento en la demanda que enfrenta (CGR, 2012)<sup>17</sup>. Los CIPAS se encargan de reportar tres veces por año la condicionalidad de los estudiantes que reciben el subsidio en aspectos de matrícula, asistencia, deserción o repitencia. En la actualidad, esta verificación se hace por medio de un portal electrónico que el IMAS ha puesto a disposición de las instituciones educativas. Sin embargo, de acuerdo con el MEP (2013), para realizar las funciones solicitadas por el IMAS, los CIPAS no cuentan con materiales y equipo de cómputo propio, sino que utilizan los recursos asignados a los centros educativos para su funcionamiento habitual. Por otra parte, en una muestra de colegios el MEP encontró que la mayoría no lleva un registro estadístico de los estudiantes que participan en Avancemos, con lo cual la gestión se complica.

El IMAS otorga el subsidio tomando como referencia el nivel de pobreza de la familia, que se determina mediante un puntaje basado en la información social (MEP, 2013). En este proceso la labor del MEP se limita a verificar que la condicionalidad del estudiante se cumpla (básicamente asistencia al centro educativo). Sin embargo, ambas entidades no coordinan entre sí la armonización de los códigos para identificar los estudiantes y los colegios en las bases de datos. En consecuencia, se han entregado transferencias a estudiantes que no cumplen con

---

estudiantes que reciben transferencia monetaria condicionada (TMC)" (160.000 estudiantes-115.000 familias).

17 De acuerdo con lo informado por el IMAS, para contrarrestar esta limitación la entidad contrató a la Universidad de Costa Rica con el fin de recopilar la información para completar las Fichas de Información Social (FIS), que es la boleta que sirve para recolectar la información necesaria para alimentar un indicador de bienestar (indicador SIPO) y el sistema de selección de los pobres. Consiste en un cuestionario que debe ser aplicado deseablemente "in situ" por medio de entrevista directa. Más detalle al respecto puede encontrarse en Trejos y Sáenz (2007). "La selección de los beneficiarios para los programas contra la pobreza: la experiencia del IMAS", en *Economía y Sociedad*, No 31 y 32 Enero-Diciembre de 2007, pp 79-100, disponible en: <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/economia/article/viewFile/175/134>

las condicionalidades (CGR, 2012). A manera de ejemplo, en el 2011 se giraron transferencias por un total de 1.448 millones de colones a 11.708 personas de las cuales no se tenía mayor información sobre su matrícula y permanencia en un centro educativo. Esta situación, sin embargo, no generó la suspensión inmediata del beneficio como medida precautoria ante el eventual incumplimiento de la condicionalidad educativa (CGR, 2012)<sup>18</sup>, dado que la verificación se lleva a cabo tres veces al año.

Asimismo, el IMAS ha entregado transferencias a población que estaba recibiendo becas de FONABE, y casos en donde la transferencia se aplicó a estudiantes que superan la condición de vulnerabilidad social. Estas duplicidades y filtraciones se producen por una falta de coordinación entre las entidades que intervienen en el Programa, en detrimento de una adecuada gestión en la utilización de los recursos. En las sedes regionales el problema es más complejo, toda vez que los expedientes de estudiantes no siempre se encuentran debidamente completos y ubicados (CGR, 2012). Finalmente, cabe destacar que uno de cada cinco beneficiarios de Avancemos y FONABE pertenecen a hogares que no son pobres, lo cual evidencia la necesidad de una mayor focalización (Sauma y Trejos, 2014).

### 3.4. Monitoreo y Evaluación

#### 3.4.1. El monitoreo

El seguimiento del Programa presenta una serie de fallas que inciden en su gestión. Las situaciones descritas a continuación ponen de manifiesto los problemas de coordinación institucional, pertinencia, apropiación y falta de voluntad que se presentan en la gestión para resultados cuando no son abordados desde las fases tempranas de diseño y planificación.

Como se mencionó antes, los controles para detectar y detener pagos irregulares no han resultado oportunos ni eficaces para prevenir el daño económico derivado de las filtraciones o incumplimiento de las condicionalidades. De acuerdo con el MEP, existe un problema de desfase en la información

---

18 Los beneficios se suspenden a todos los miembros de una familia, si uno de ellos no cumple con las condicionalidades (MEP, 2013).

institucional, ya que la información sobre condicionalidad reportada por los CIPAS al IMAS no es procesada en forma inmediata por el IMAS, por lo cual un estudiante permanece activo en los registros de Avancemos a pesar de que no está cumpliendo con su compromiso (MEP, 2013).

Investigaciones disponibles sugieren problemas de desfase en otra dirección (Román, 2010). El IMAS envía a los colegios los reportes sobre los beneficiarios de "Avancemos". Sin embargo, la verificación de la condicionalidad académica no es expedita debido a la falta de interés en los centros educativos, por no sentirse parte del Programa sino como simples tramitadores de un requisito. Estos problemas se agudizan en las sedes regionales, las cuales no siempre están en capacidad de hacer una doble verificación del cumplimiento de la condicionalidad en los hogares (Román, 2010).

Carencias informáticas y problemas de digitación, particularmente en el puntaje basado en la información social, son particularmente sensibles en este tipo de programas. En Avancemos se han detectado errores en la digitación del nivel cursado en el sistema, lo cual conlleva pagos incorrectos de la transferencia por la ausencia de un proceso de validación de la información ingresada al sistema, así como por la carencia de una plataforma informática que detecte y rechace en forma automática cualquier pago irregular que se presente (CGR, 2012).

El Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) no favorece un adecuado seguimiento del Programa, debido a la periodicidad con la que se actualiza la base de datos que contiene la información social. La actualización se estableció inicialmente cada dos años y medio, luego se extendió a cinco años y finalmente a siete años. El IMAS consideró que ampliar la vigencia de estos documentos contribuía a disminuir los esfuerzos institucionales y que se agilizaba la atención de los beneficiarios (CGR, 2012). Sin embargo, un período de actualización relativamente largo conlleva riesgos de desactualización que puede incidir negativamente en una adecuada gestión. En el Recuadro 4 se comentan algunos aspectos relacionados con el SIPO.

La ausencia de seguimiento a los estudiantes que desertan del sistema educativo no permite conocer

las razones de su abandono: insuficiencia en el monto del subsidio, si este no está llegando al beneficiario oportunamente, si el estudiante abandona sus estudios porque no ha sido beneficiado por el Programa, o si deserta por otras razones que no tienen relación con el tema económico tales como la calidad de educación o la insuficiencia y mal estado de la infraestructura educativa (CGR, 2012). Conocer las verdaderas causas de la deserción es fundamental, toda vez que podría llevar a un cambio de estrategia al no comprobarse la relevancia del factor económico en el abandono de los estudios, como se comprobó en el caso del municipio de Medellín (ver referencia en el "Anexo 2").

### 3.4.2. La evaluación

Ni el MEP ni el IMAS realizan evaluaciones para estimar los resultados (en el corto plazo) y los impactos (en el mediano plazo) que efectivamente se han logrado en los niveles de deserción o permanencia de los estudiantes beneficiarios (CGR, 2012) como consecuencia del Programa. La información disponible y la existencia de indicadores de desempeño deficientes e insuficientes no permiten realizar mediciones de resultados.

Por otra parte, el MEP reconoce que un estudio de evaluación de impacto está fuera de su alcance en estos momentos, de acuerdo con la metodología usual utilizada en este tipo de evaluaciones basada en la comparación de grupos de control y grupos de seguimiento (MEP, 2013). En el caso de Avancemos se trataría de analizar los impactos en una población que recibió el subsidio frente a un contrafactual definido por una población con similares características que no lo recibió. En consecuencia, no hay un sistema institucionalizado que cuente con evidencia empírica científicamente desarrollada que indicara una relación de causalidad.

## 3.5. Resumen

En las secciones previas se destacaron las principales debilidades que presenta la gestión del Programa Avancemos. Como se comentó, los problemas se identifican en la mayoría de los pilares fundamentales para una gestión para resultados.

Pretender una solución simultánea de todos los aspectos detectados implica un alto grado de complejidad, dadas las características del Programa. Un abordaje paso a paso, priorizando acciones con base en la metodología mostrada en este estudio, luce más recomendable. Un enfoque gradual en la

búsqueda de soluciones técnicamente correctas y factibles, aprovechando las fortalezas que tiene el Programa, llevaría a mejorar la gestión para resultados en Avancemos, como un modelo replicable al resto de la administración central, donde prevalecen problemas similares.

#### Recuadro 4

#### El Sistema información población objetivo (SIPO)

El SIPO es la base de datos central del Programa, la cual incluye información estadística sobre la situación social y económica de los hogares, permitiendo clasificar las familias beneficiarias según su nivel de pobreza. El objetivo del SIPO es proveer un registro técnico, objetivo y uniforme de beneficiarios. La información registrada se obtiene a través de una ficha de información social (FIS), que contiene preguntas relacionadas con la vivienda y las características de los miembros de la familia, así como indicadores calculados, como el nivel de pobreza y pobreza extrema, según el método de línea de ingreso.

El SIPO mantiene controles de la calidad de la información desde el año 2004, para dar seguimiento a los cambios introducidos en la base de datos. Para validar y controlar la calidad de la información, el SIPO tiene acceso a otras fuentes de información, como el Registro Civil, el sistema de pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Registro Nacional y la base de datos del FONABE. Además, posee una bitácora con la información que haya sido modificada a partir del 2004. Sin embargo, el SIPO adolece de una serie de deficiencias, entre ellas la lenta actualización del puntaje basado en la información social, debido a limitaciones en la capacidad institucional para enfrentar el crecimiento de la demanda. En algunos casos se han detectado divergencias entre la calificación de las familias según el puntaje de pobreza del IMAS y el método de línea de ingresos. Además, la base de datos no cuenta con información que permita saber si la familia recibe beneficios de otros programas de FODESAF, lo cual haría que el SIPO funcionara como un registro de beneficiarios de los programas sociales y no solo del IMAS.

Estudios como el de Román (2010) mencionan que, por su naturaleza (actualización contra demanda), el sistema no permite hacer inferencias sobre la

población, ni realizar comparaciones con otros indicadores de fuentes externas, como por ejemplo las encuestas de hogares. Por esta razón, no es posible identificar a los hogares potencialmente beneficiarios de ayudas económicas de los programas sociales, pues únicamente se registra y actualiza la información de los hogares que acuden en busca de ese apoyo. A su vez, CGR (2008) menciona que “uno de los riesgos que se generan de la celeridad en la incorporación de beneficiarios al Programa y de la reducción en los plazos de ejecución, es que los estudiantes procedentes de hogares en el nivel más bajo de pobreza o exclusión social no ingresen al Programa si el presupuesto se ha acabado en el momento en que culminen el proceso de selección”. En otras palabras, el beneficio es otorgado a las familias que acudan al IMAS a solicitarlo hasta que se agote el presupuesto del Programa, independientemente de si la familia pertenece a los grupos prioritarios o vulnerables (Hernández y Mata, 2013).

Dado que la información registrada en el SIPO se construye contra demanda, solo se tiene disponible la información para dos tipos de estudiantes: los que recibieron la transferencia (y que a partir del último año no se les renovó) y los que se les renovó el subsidio durante el último año. Hay una limitación para localizar estudiantes que abandonaron el sistema educativo y para determinar de forma directa la causa del abandono (si fue un tema económico o si existen otros factores). Adicionalmente, la base de datos no contiene información sobre otras variables que pueden incidir en la deserción. Por último, los cambios experimentados en el instrumento de recolección de información (FIS1, FIS2) y el modelo estadístico para el cálculo del puntaje (SIPO 2000, SIPO 2009) dificultan la comparación de datos históricos del Programa.

**Fuente:** Román (2010), CGR (2008), CGR (2012), Hernández y Mata (2013) y MEP (2013).

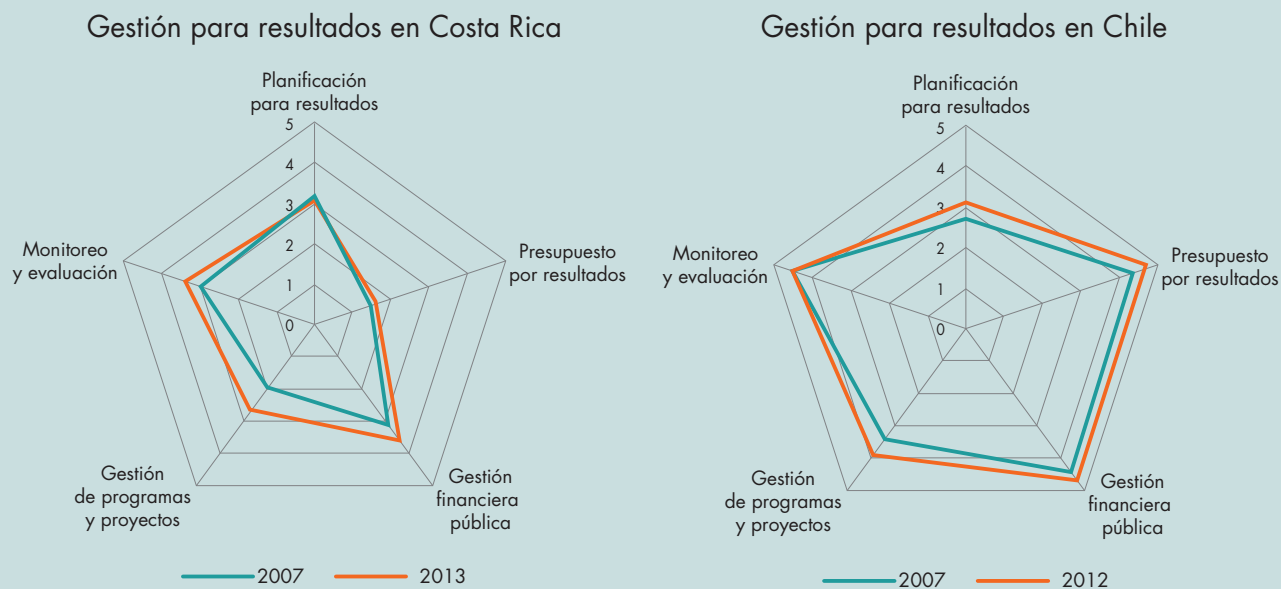
## 4. COMPARACIÓN DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN COSTA RICA Y CHILE

Resulta interesante comparar la experiencia en el país frente a la de Chile, pionero en la gestión para resultados en América Latina y el Caribe y hoy el más avanzado en la región. Para ello, se hará referencia a las evaluaciones realizadas por el BID utilizando la metodología descrita en este documento.

Los resultados para Costa Rica y Chile se muestran gráficamente en el Recuadro 5. En primera instancia, se observa un mayor grado de desarrollo en gestión para resultados en Chile comparado con Costa Rica, en todos los pilares. Chile destaca como el país más avanzado en gestión pública en América Latina, con resultados muy cercanos a la situación óptima en presupuesto por resultados, monitoreo y evaluación y gestión financiera (con calificaciones

superiores a 4 puntos). Chile cuenta con un sofisticado sistema de gestión que empezó a concebirse en los años cincuenta, para alcanzar su estructura actual durante los ochentas. Existe en ese país una adecuada evaluación de la efectividad del gasto, con un sistema de indicadores de desempeño que se ha ido perfeccionando en la última década. En Chile destaca la práctica de utilizar entidades externas, como centros académicos, para las tareas de evaluación de resultados e impactos en programas y proyectos. Los sistemas de evaluación se estructuran con base en el presupuesto, con el fin de fortalecerlo con la información necesaria para orientar los recursos del Estado. Caso similar ocurre en México (ver "Anexo 2"). Chile también marcha a la cabeza en

Recuadro 5  
Desarrollo de los pilares de la gestión para resultados en Costa Rica y Chile



Fuente: BID.

**Cuadro 3.** Principales desafíos en la gestión para resultados en Costa Rica

Pilar	Desafíos
Planificación para resultados	Institucionalizar la visión de largo plazo en la metodología para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Institucionalizar la metodología de elaboración del PND con orientación a resultados Identificación de productos en Planes Sectoriales Crear mecanismos que posibiliten la participación ciudadana
Presupuesto por resultados	Programas presupuestarios macro que incluyan detalle de resultados, mejorar estructura de programas presupuestarios Establecer incentivos para la efectividad en la gestión Fortalecer la vinculación plan-presupuesto
Gestión financiera	Integrar el Sistema de Inversión Pública al Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera Aumentar la cobertura de las auditorías
Gestión de programas y proyectos	Ampliación de la cobertura de evaluación ex – ante Fortalecer la gestión para resultados en la producción de bienes y servicios sectoriales e introducir estrategias de calidad
Monitoreo y evaluación	Utilizar la información de seguimiento para reorientar políticas Evaluación de políticas Aplicación de acciones derivadas del incumplimiento de objetivos y metas Asociar indicadores de producto a cadena de resultados Reforzar la institucionalización del seguimiento y evaluación de programas y proyectos

Fuente: elaboración propia, con base en información del BID.

institucionalizar los sistemas de seguimiento y evaluación de los programas públicos<sup>19</sup>.

En el caso de Costa Rica, los pilares de planificación estratégica y monitoreo y evaluación obtienen puntajes que los ubican como de desarrollo alto. Sin embargo, cabe una observación al respecto. Cuantitativamente los índices se ubican apenas por encima de 3, lo cual significa que el requisito o pilar se encuentra en su fase de desarrollo, es decir, aún no operan todos sus elementos, o no operan en toda su capacidad, o adolece de problemas o debilidades que impiden su buen desempeño. Por otra parte, el grado de desarrollo del presupuesto por resultados permanece bajo, con índices cuantitativos menores a 2, indicativo de que el requisito

19 Esto gracias a su Sistema de Control de la Gestión, una estructura organizacional en el Ministerio de Hacienda para dar seguimiento al gasto público con estructuras programáticas y un conjunto de indicadores de desempeño del gasto para el seguimiento y evaluación de los programas, proyectos e instituciones. La información generada en este sistema se utiliza como insumo para la evaluación de la gestión pública y para orientar las decisiones de política pública.

no ha sido implementado. Por el contrario, el pilar de gestión financiera (incluyendo compras públicas y auditorías externas) destaca como una fortaleza de la gestión pública.

Se concluye entonces que aún falta trecho por recorrer para que el requisito se encuentre operando con todos sus elementos óptimamente, con un desempeño satisfactorio y con una sostenibilidad previsible. Los principales desafíos que enfrenta Costa Rica para avanzar en el fortalecimiento de la gestión para resultados se indican en el Cuadro 3.

Muchos de estos desafíos ya habían sido planteados por el Banco Mundial y el BID en el estudio realizado en el 2009 con respecto a la eficiencia del gasto público en Costa Rica<sup>20</sup>, lo cual confirma el lento avance que se ha registrado en esta materia:

20 Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (2009): Costa Rica. Informe sobre el Gasto público. Washington, D.C. Disponible en <http://www.hacienda.go.cr/cifh/sidovih/uploads/archivos/Publicacion/Informe%20sobre%20el%20Gasto%20P%C3%BAblico-BID-2009.pdf>

- El PND no contiene suficiente información para la preparación y evaluación del presupuesto.
- Existen dificultades para sistematizar la información del presupuesto en estructuras programáticas.
- Hay espacios limitados para una efectiva participación ciudadana, no obstante que está protegida por la Constitución Política en cuanto al control presupuestario.
- El ordenamiento jurídico del país obliga a la presentación de presupuestos anuales, lo cual limita la presentación de presupuestos plurianuales.
- La ciudadanía tiene acceso a la información sobre ejecución presupuestaria, no así sobre resultados.
- Inexistencia de incentivos para premiar la gestión para resultados y el logro de objetivos.
- Existe una limitación de recursos para las tareas de evaluación de programas y proyectos.

El diagnóstico del Banco Mundial y del BID concluye que Costa Rica cuenta con un marco legal apropiado para potenciar un mayor desarrollo de la gestión para resultados:

- La Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP) requiere a las entidades públicas crear un vínculo entre el PND, los planes institucionales y sus presupuestos.
- La Contraloría General de la República tiene la potestad legal de exigir a las instituciones el

cumplimiento de sus recomendaciones en materia presupuestal.

- Las instituciones están obligadas por ley a presentar sus informes anuales a la Asamblea Legislativa.
- El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica es por ley el ente responsable de dirigir la metodología por medio de la cual se elabora el PND.
- Las modificaciones a la Constitución Política de Costa Rica aprobadas en la Ley 8003 del 8 de junio del 2000 agregan como segundo párrafo al artículo 11 de la Constitución lo siguiente: “La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un proceso de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La Ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas”.
- La normativa vigente, sin embargo, no se cumple a cabalidad. La vinculación planificación-presupuesto aún no se consolida, las entidades públicas no siempre cumplen (y no son exigidas a hacerlo) las recomendaciones de los órganos de supervisión, y los informes presentados al Congreso carecen de un seguimiento oportuno, aparte de que no guardan estándares formales y consistentes en su presentación que faciliten un adecuado análisis a lo largo del tiempo.

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. **La metodología de la gestión para resultados no es “un diagnóstico más” sino “una herramienta para mejorar”.** Es una herramienta que permite realizar un diagnóstico gradual, sistemático y ordenando, y en el cual los problemas de la administración pública se jerarquizan, en vez de ser enunciados como parte de una larga lista en la que todo tiene la misma importancia. Por lo anterior, el diagnóstico producido es “operable”: permite a la administración

ordenar las acciones correctivas, establecer una secuencia de ejecución de estas acciones y proceder a resolver los problemas paso a paso. Los diagnósticos que no ayudan a diseñar un “tratamiento” tienen un alcance limitado en cuanto a su utilidad. A su vez, aquellos que llevan a la conclusión de que “hay que cambiarlo todo ya” tampoco son muy provechosos, porque esto raramente es posible. En cambio, un diagnóstico que establezca algún tipo de prioridades, y una forma de operativizar las



acciones en la gestión pública es muy valioso. En otras palabras, el modelo de gestión para resultados define una lista de verificación o *check list*, el cual representa el paradigma hacia dónde debemos orientar los esfuerzos para una mejora en la gestión pública.

5.2. **La aplicación del modelo de gestión para resultados al caso de un programa concreto, el Programa Avancemos, muestra que el mismo dista de estar alcanzando su potencial.** Ello se explica, fundamentalmente, por una inadecuada gestión, que no cumple con los estándares de las mejores prácticas internacionales. Las principales debilidades del Programa se resumen en los siguientes aspectos:

- Falta de una visión estratégica de largo plazo; variaciones entre la versión original y la actual del Programa, en cuanto a definición del beneficiario, condicionalidades, etc., no siempre bien comunicadas a las oficinas regionales, dificultan la gestión en forma integrada y homogénea.
- No existe un marco presupuestario de mediano plazo, indicadores de desempeño para la asignación del gasto ni evaluaciones previas.
- Las entidades públicas participantes no realizan un análisis de su gestión en el manejo de programas y proyectos.
- No existen espacios para que la sociedad civil se manifieste en cuanto a ciertos aspectos, como calidad del servicio recibido y requisitos para acceder al Programa.
- Los sistemas de información presentan importantes deficiencias en cuanto a calidad de los datos, consistencia intra-institucional, problemas de registro, desactualización de la base de datos.
- No se lleva a cabo un adecuado monitoreo del Programa para evaluar sus resultados e impactos.
- La descoordinación entre instituciones participantes genera duplicidades y filtraciones en la distribución de las transferencias del Programa.

El Programa no ha sido gestionado ni diseñado para ser evaluado, porque no tiene los pilares indispensables para este fin. Dado que este modelo de gestión para resultados permite operativizar acciones y establecer prioridades, se podría proceder por etapas, en vez de abarcar todos los puntos simultáneamente.

5.3. **A pesar de los problemas señalados, el Programa tiene potencial de mejora para el cumplimiento de sus objetivos si se acelera el paso para poner en práctica una adecuada gestión para resultados:**

- Examinar y reorientar la visión del Programa, privilegiando una planificación de mediano plazo con un enfoque de oferta. Avancemos debe hacer un mayor esfuerzo para alcanzar la población que actualmente no está atendiendo, en lugar de recibir en forma pasiva y masiva solicitudes para acoger el beneficio con un insuficiente mecanismo de control, para evitar filtraciones.
- Sustituir el enfoque incrementalista en la asignación de recursos, con criterios políticos más que técnicos, por un enfoque basado en resultados. Para ello, se recomienda asignar recursos presupuestarios especialmente para dar un cumplimiento efectivo a lo ya estipulado en la LAFRPP, para avanzar hacia el objetivo de la aplicación de un presupuesto basado en resultados, lo cual incluye equipamiento, capacitación, un esquema de incentivos individuales e institucionales y asistencia técnica. Asimismo, podría pensarse en impulsar una legislación específica para aplicar el presupuesto por resultados, que asegure su consistencia y sostenibilidad. Ello incluye aspectos específicos como los parámetros a seguir, procesos, construcción de indicadores de cumplimiento, entidades responsables, reglas y sanciones en caso de incumplimiento.
- Impulsar un cambio en la cultura institucional en favor de una evaluación de resultados, en lugar de productos y procesos.
- Mejorar las instancias de coordinación institucional, instaurando mecanismos

de rendición de cuentas emanados desde la rectoría nacional de los programas sociales.

- Promover espacios para la participación de la sociedad civil en el análisis y discusión de la gestión del Programa, como mecanismos para asegurar la rendición de cuentas, la generación de resultados y la sostenibilidad.
- Asignar recursos dentro del presupuesto del Programa para depurar, actualizar y corregir deficiencias en la base estadística que permitan un adecuado seguimiento de las intervenciones.
- Asignar recursos dentro del presupuesto del Programa para llevar a cabo evaluaciones de impacto.

5.4. **El problema de la gestión pública en Costa Rica es más amplio y trasciende las deficiencias de un programa concreto, como lo evidencia la aplicación de la metodología de la gestión para resultados a la administración central en su conjunto.** El Programa Avancemos muestra las mismas carencias en comparación con la situación a nivel de país. Costa Rica enfrenta desafíos importantes en las áreas de presupuesto por resultados, gestión de programas y proyectos, planificación y monitoreo y evaluación. Tanto la evaluación de Avancemos como la del país coinciden en que el pilar con mayores deficiencias es el de presupuesto por resultados.

Hasta hace poco tiempo la principal preocupación de los sistemas administrativos públicos y privados radicaba, exclusivamente, en el desempeño de las actividades<sup>21</sup>. Un proyecto o programa de desarrollo era satisfactorio si se cumplían las actividades programadas en el menor tiempo posible y al más bajo costo; una institución era excelente en la medida en que generara productos o prestara servicios. Gracias a la influencia de la **Nueva Gestión**

**Pública**, esta racionalidad cambió por una en la cual los resultados están siempre relacionados con las personas y no con los productos en sí. Al respecto, el siguiente comentario es pertinente:

*el supuesto ingenuo de que la ejecución de determinadas acciones conduce por arte de magia a los resultados, debe desmantelarse de una buena vez. Es menester medir los logros mediante indicadores objetivamente verificables y asegurarse de que se trata de lo legítimo y conveniente para el país y sus habitantes. La participación es entonces, condición básica. Los planes de desarrollo de escritorio, son cosa del pasado. Para que la transparencia sea tal, debe expresarse mediante el lenguaje de los resultados”<sup>22</sup>.*

5.5. **La implementación de la gestión para resultados requiere condiciones políticas e institucionales adecuadas.** Entre otros, demanda innovaciones significativas en la gestión del sector público, por lo que supone un esfuerzo a mediano y largo plazo que por lo general trasciende varios períodos gubernamentales. Puede requerir, entre otros, reformas en el marco legal e institucional, búsqueda de consensos políticos, capacitación de los funcionarios públicos, y coordinación institucional. Por todo lo anterior, la gestión para resultados debe concebirse como una política de Estado, y no solo como un compromiso o desafío del gobierno de turno.

5.6. **La aplicación de mejoras técnico-administrativas es una condición necesaria pero no suficiente para una exitosa gestión para resultados.** Implica procesos de prueba y error en donde es importante el papel que desempeñan una serie de actores que interactúan con el sector público: el poder legislativo, la oposición política, los organismos de control y fiscalización, la sociedad civil, la clase dirigente (sindicatos, empresarios, líderes políticos, la burocracia). Pero ante todo, la gestión para resultados requiere transformar la cultura institucional tradicional, basada en el cumplimiento

21 Álvarez (2014). “Los resultados: el lenguaje de la transparencia”. Periódico La Nación, 6 de mayo del 2014, disponible en: [http://www.nacion.com/opinion/foros/resultados-lenguaje-transparencia\\_0\\_1412858722.html](http://www.nacion.com/opinion/foros/resultados-lenguaje-transparencia_0_1412858722.html)

22 *Ibíd.*

de procedimientos y normas para la generación de productos, en una cultura orientada a resultados, con rendición de cuentas y en función del servicio al ciudadano:

*“No basta desarrollar nuevas normas para generar una gestión basada en los resultados. 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”<sup>23</sup>.*

23 García López Roberto y Mauricio García Moreno, op. cit.

# Anexo 1

## Fuentes de información

### 1. Referencias bibliográficas

- Álvarez, José Luis (2014). "Los resultados: el lenguaje de la transparencia". Periódico La Nación, edición del 6 de mayo del 2014, disponible en: [http://www.nacion.com/opinion/foros/resultados-lenguaje-transparencia\\_0\\_1412858722.html](http://www.nacion.com/opinion/foros/resultados-lenguaje-transparencia_0_1412858722.html)
- Banco Interamericano de Desarrollo (2012). *Buenas prácticas de gestión para resultados en el desarrollo en Latinoamérica y el Caribe*. Washington, D.C. Disponible en: <http://publications.iadb.org/handle/11319/3489?locale-attribute=es>
- Céspedes, Víctor Hugo y Ronulfo Jiménez, editores (2010). *Las políticas de combate a la pobreza en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica. Disponible en: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_19443-544-4-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_19443-544-4-30.pdf)
- Contraloría General de la República (2008). *Informe sobre el diseño y ejecución del programa de transferencia monetaria condicionada denominado "Avancemos"*. Informe No. DFOE-SOC-17-2008. San José, Costa Rica. Disponible en: [http://documentos.cgr.go.cr/sad\\_docs/2008/DFOE-SOC-17-2008%20\(AVANCEMOS%20-%20FONABE\).doc](http://documentos.cgr.go.cr/sad_docs/2008/DFOE-SOC-17-2008%20(AVANCEMOS%20-%20FONABE).doc)
- Contraloría General de la República (2012). *Informe sobre la gestión del programa de transferencia monetaria condicionada Avancemos*. Informe DFOE-SOC-IF-10-2012. San José, Costa Rica. Disponible en: [http://www.cgr.go.cr/apex/see\\_own.SEE\\_PRC\\_ARCHIVO\\_EXPEDIENTE?p\\_fuente=SIGYD\\_D&P\\_FILE=2012023427&P\\_USER=nobody](http://www.cgr.go.cr/apex/see_own.SEE_PRC_ARCHIVO_EXPEDIENTE?p_fuente=SIGYD_D&P_FILE=2012023427&P_USER=nobody)
- Contraloría General de la República (s.f.). Expediente de seguimiento del Informe No. DFOE-SOC-IF-10-2012.
- Contraloría General de la República (2011). *Memoria Anual 2010*. San José, Costa Rica. Disponible en: [http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/Documentos/Memoria/2010/MA2010\\_web.pdf](http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/Documentos/Memoria/2010/MA2010_web.pdf)
- Decreto Ejecutivo No. 37765-MP-MEP-MBSF. Reforma Reglamento de Operación del Programa Avancemos para el año 2008. Publicado en: *La Gaceta* No. 138, el 18 de julio del 2013.
- Decreto Ejecutivo No. 34210-MP-MEP-MIVAH. Reglamento de Operación del Programa Avancemos para el año 2008. Publicado en: *La Gaceta*. No. 5, el 8 de enero del 2008.
- Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (s.f.). Indicadores sobre cobertura y ejecución del Programa Avancemos, disponibles en: <http://www.fodesaf.go.cr/fodesaf/indicadores.html>
- García López, Roberto y Mauricio García More. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37544979>
- Gobierno de Costa Rica (2009). Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (No. 5662), Alcance No. 42 a La Gaceta No. 199 (miércoles 14 de octubre del 2009), Ley 8783, disponible en: <http://www.fodesaf.go.cr/legislacion.html>
- Hernández, Karla y Catherine Mata (2013). "Evaluación de Impacto de Transferencias Monetarias Condicionadas en Costa Rica: Programa Avancemos". Tesis para optar por el Grado Académico de Licenciatura en Economía, San Pedro: Universidad de Costa Rica.

- Instituto Mixto de Ayuda Social (2013). *Informe de resultados y liquidación presupuestaria al 31-12-2012*. San José, Costa Rica. Disponible en: [http://www.imas.go.cr/acerca\\_imas/transparencia/area\\_financiera/presupuestos/presupuesto%202012/Informe%20de%20resultados%20y%20liquidacion%20presupuestaria%202012-Contraloria.pdf](http://www.imas.go.cr/acerca_imas/transparencia/area_financiera/presupuestos/presupuesto%202012/Informe%20de%20resultados%20y%20liquidacion%20presupuestaria%202012-Contraloria.pdf)
- Instituto Mixto de Ayuda Social (2014). *Informe de resultados y liquidación presupuestaria al 31-12-2013*. San José, Costa Rica. Disponible en: [http://www.imas.go.cr/acerca\\_imas/transparencia/area\\_financiera/presupuesto.html#HERMES\\_TABS\\_1\\_3](http://www.imas.go.cr/acerca_imas/transparencia/area_financiera/presupuesto.html#HERMES_TABS_1_3)
- Instituto Mixto de Ayuda Social (2013). *Presupuesto Ordinario 2014*. San José, Costa Rica. Disponible en: [http://www.imas.go.cr/acerca\\_imas/transparencia/area\\_financiera/presupuestos/presupuesto\\_2014/Presupuesto%20y%20POI%20-%202014.pdf](http://www.imas.go.cr/acerca_imas/transparencia/area_financiera/presupuestos/presupuesto_2014/Presupuesto%20y%20POI%20-%202014.pdf)
- Instituto Mixto de Ayuda Social (2013). *Plan Operativo Institucional 2014*. San José, Costa Rica.
- Instituto Mixto de Ayuda Social (s.f.). *Resultados Programa Avancemos*. San José, Costa Rica: IMAS.
- Instituto Mixto de Ayuda Social (s.f.). *Información sobre proveeduría, contratación administrativa y Plan de compras 2014*, disponible en: [http://www.imas.go.cr/servicios\\_linea/proveeduria/proveedores.html#HERMES\\_TABS\\_1\\_1](http://www.imas.go.cr/servicios_linea/proveeduria/proveedores.html#HERMES_TABS_1_1)
- La Nación (2014). "Descoordinación debilita lucha contra abandono estudiantil". Periódico La Nación, edición del 27 de mayo del 2014. Disponible en: [http://www.nacion.com/data/Descoordinacion-debilita-lucha-abandono-estudiantil\\_0\\_1417058292.html](http://www.nacion.com/data/Descoordinacion-debilita-lucha-abandono-estudiantil_0_1417058292.html)
- Makón, Marcos Pedro (2014). *Reflexiones sobre la gestión por resultados*, en *Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo*. Jorge Máttar y Daniel E. Perroti, editores. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Planificación para el Desarrollo. Santiago de Chile, mayo 2014. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/53088/Planificacionprospectivaygp.pdf>
- Merlink (2014). "IMAS: Un año de compras exitosas en Mer-link". Boletín Informativo Contacto Merlink, No. 25, mayo 2014. Disponible en: <http://www.contactomer-link.go.cr/index.php?id=291>
- Ministerio de Educación Pública (2013). *Informe sobre la gestión del programa de Transferencia Monetaria Condicionada Avancemos*. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora"*. San José, Costa Rica. Disponible en: <http://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/122fcd1c-53a7-47a7-a0ad-84cac6f1d7b9/PND-2011-2014-Maria-Teresa-Obregon-Zam>
- Román, Isabel (2010). *Sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas: la experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y "Avancemos" en Costa Rica*. En *Serie Políticas Sociales* 160. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39080/sps160-ptc.pdf>
- Sauma, Pablo (2013). *Análisis de la suficiencia de los montos de la transferencia de Avancemos*. San José, Costa Rica.
- Sauma, Pablo y Juan Diego Trejos (2014). *Reducir la pobreza en Costa Rica es posible. Propuestas para la acción*. En *Serie Cuadernos de Desarrollo Humano* 1-2014. San José, Costa Rica: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Costa Rica. Disponible en: [http://www.cr.undp.org/content/dam/costa\\_rica/docs/undp\\_cr\\_reducirpobreza\\_2014.pdf](http://www.cr.undp.org/content/dam/costa_rica/docs/undp_cr_reducirpobreza_2014.pdf)
- Separata del Informe Consolidado de Metas Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo del año 2013. Disponible en: [http://www.imas.go.cr/acerca\\_imas/transparencia/informes\\_gestion/informes\\_gestion\\_recientes/ANEXO%20%20%20SECTOR%20BIENESTAR%20INFORME%202013.pdf](http://www.imas.go.cr/acerca_imas/transparencia/informes_gestion/informes_gestion_recientes/ANEXO%20%20%20SECTOR%20BIENESTAR%20INFORME%202013.pdf)

Trejos, Juan Diego y María Inés Sáenz (2007).  
La selección de los beneficiarios para los  
programas contra la pobreza: la experiencia  
del IMAS. En *Economía y Sociedad*,  
No. 31 y 32 Enero - Diciembre del 2007,  
pp. 79-100. Disponible en: [http://www.  
revistas.una.ac.cr/index.php/economia/article/  
viewFile/175/134](http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/economia/article/viewFile/175/134)

Vargas, Juan Rafael y Pablo Slon (2012). *¿Protegen  
los programas sociales de la deserción  
educativa en Costa Rica?* Cuarto informe  
del Estado de la Educación. San José, Costa  
Rica: Estado de la Nación. Disponible  
en: [http://www.estadonacion.or.cr/files/  
biblioteca\\_virtual/educacion/004/slon-y-  
vargas-desercion-educativa.pdf](http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/educacion/004/slon-y-vargas-desercion-educativa.pdf)

## 2. Entrevistas y/o consultas con funcionarios de las siguientes instituciones

Contraloría General de la República (CGR)

Dirección General de Desarrollo Social y  
Asignaciones Familiares (DESAF)

Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN)

Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)

Ministerio de Educación Pública (MEP)

## Anexo 2

### La gestión para resultados en América Latina y el Caribe (ALC)

El BID aplicó la gestión para resultados por primera vez en ALC entre los años 2007 y 2009. En ese momento la región se encontraba en una fase de desarrollo medio (ver Cuadro 4). La principal fortaleza se ubicó en la gestión financiera pública, y la principal debilidad en el presupuesto por resultados. En el primero se observó un importante proceso de actualización a normas contables y financieras y automatización de procesos. Sin embargo, la mayoría de los sistemas estaba basada en la lógica tradicional de insumo-producto, con poca vinculación con otros macro-procesos. El pilar de presupuesto por resultados mostró un bajo desarrollo. Este resultado no sorprende, toda vez que la mayoría de los países en ALC presupuestaba (y presupuesta aún) con base en insumos asignando los recursos de manera incrementalista, sin considerar los resultados de la gestión durante la formulación y ejecución del presupuesto, sin estructuras programáticas que permitan identificar programas y proyectos.

El pilar de monitoreo y evaluación, junto con el presupuesto por resultados, es de los menos desarrollados. Si bien la mayoría de los países contaba con algún sistema para dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos de la administración, pocos disponían de

sistemas maduros e institucionalizados. Por otra parte, la evaluación estaba menos desarrollada que el monitoreo, hallazgo que tampoco sorprende dada la cultura de productos, no de resultados y rendición de cuentas existentes en la mayoría de los países en ALC. La excepción son los países avanzados (Chile a la cabeza), que han logrado construir la capacidad institucional requerida para evaluar los efectos (de corto plazo) y los impactos (de mediano y largo plazo) de sus programas y proyectos. En ausencia de un análisis evaluativo, es imposible construir un nexo entre la planificación y el presupuesto basado en resultados o una cultura de mejora continua en la prestación de los servicios públicos.

Por países, Chile, Brasil, Colombia y México son los que presentaron los mayores grados de desarrollo en gestión para resultados, mientras que la mayoría de los países en la región, incluyendo Costa Rica, se ubicó dentro del grupo de desarrollo medio.

Por una parte, México al igual que Chile, emplea entidades externas para las tareas de evaluación previa y ex-post. En México, los sistemas de evaluación se estructuraron con base en el presupuesto. Brasil y Colombia, por su parte, orientaron su gestión para

**Cuadro 4.** América Latina y el Caribe: nivel de desarrollo de la gestión para resultados

Pilar	Todos los países	Nivel de desarrollo de la gestión para resultados		
		Alto	Medio	Bajo
Planificación para resultados	2,3	3,5	2,3	1,6
Presupuesto por resultados	1,4	3,1	1,3	0,5
Gestión financiera pública	2,5	4,0	2,5	1,5
Gestión de programas y proyectos	1,9	3,1	1,9	1,0
Monitoreo y evaluación	1,6	3,8	1,3	0,7
Índice de gestión para resultados	1,9	3,5	1,9	1,1

Fuente: García López Roberto y Mauricio García Moreno, 2010.

resultados hacia la planificación como eje central. El área de planificación en Brasil es de las más desarrolladas de la región. El país cuenta con un plan nacional de mediano plazo, articulando la planificación nacional y sectorial con el presupuesto.

Los diagnósticos realizados en el 2012-2013 por el BID para toda la región se encuentran en proceso, en donde México destaca como el país con mayor avance con respecto al 2007-2008. En el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de México 2013-2018 ya se mencionan explícitamente los pilares de presupuesto basado en resultados y la gestión de programas y proyectos. Colombia y Brasil están desarrollando la gestión para resultados a nivel de gobiernos locales<sup>24</sup>. En materia de planificación para resultados se registran esfuerzos en los países para institucionalizar sistemas de planificación articulados con los procesos presupuestarios y coordinados con el seguimiento y la evaluación. Brasil y Colombia marchan a la cabeza en este esfuerzo, con base en legislación consistente, metodologías rigurosas y sólidas instituciones. En países de desarrollo medio como Costa Rica, Jamaica, Panamá, Perú y Ecuador, se aprecian esfuerzos para implementar planificación a mediano y largo plazo y robustecer el vínculo planificación-presupuesto, en el marco de un presupuesto por resultados.

El presupuesto por resultados permanece aún como uno de los pilares de menor desarrollo relativo. No obstante, Perú y Paraguay han emprendido reformas para implementar un presupuesto por resultados. Perú inició el presupuesto por resultados en respuesta a la necesidad de dar seguimiento al gasto dedicado a programas sociales. En Paraguay se aprobó en el 2011 una ley para poner en práctica el presupuesto por resultados. Por su parte, México optó por una estrategia que abarcara toda la administración pública (gobierno nacional y subnacional). En todas estas experiencias ha sido fundamental la implementación de estructuras programáticas, definidas como un instrumento para organizar el quehacer gubernamental en funciones, programas, proyectos y actividades,

24 Un caso interesante es el modelo de gestión para resultados desarrollado en el municipio de Medellín, Colombia, reseñado como un caso exitoso en BID (2012): Buenas prácticas de gestión para resultados en el desarrollo en Latinoamérica y el Caribe. Washington, D.C., disponible en: <http://publications.iadb.org/handle/11319/3489?locale-attribute=es>

ordenados sistemáticamente para orientar la asignación de los recursos públicos, partiendo de lo general a lo específico. Este desglose en la información del gasto público precisa el monto de recursos asignado a las funciones y tareas que realizarán un vasto número de unidades ejecutoras al interior de la administración pública, lo cual a su vez posibilita su evaluación. En los últimos años, se nota un creciente interés en ALC en institucionalizar los sistemas de seguimiento y evaluación de los programas públicos. Al igual que el caso chileno, Brasil, Colombia y México avanzan hacia esta dirección.

En resumen, la gestión para resultados es un proceso en marcha en ALC. La estrechez fiscal por la que han atravesado los países y las crecientes demandas de la población por bienes y servicios públicos ha llevado a la necesidad de una mejor gestión del gasto, prestando particular atención al seguimiento y la evaluación de los resultados obtenidos. El avance, empero, no ha sido uniforme. En todo caso, en ALC se pueden encontrar buenas experiencias en una amplia variedad de sectores (salud, educación, protección social, vivienda, seguridad ciudadana, etc.) e instituciones (gobierno central, entes descentralizados, gobiernos locales, etc.) que pueden servir como referentes de las mejores prácticas de gestión pública<sup>25</sup>.

La replicación de algunas de las experiencias exitosas que se han registrado depende en gran medida de la voluntad política de los gobernantes para implementar cambios en la administración pública con transparencia en las acciones de todas las instituciones, fortaleciendo el proceso de rendición de cuentas y un cambio de cultura en favor de resultados y no de productos solamente. Para ello, es necesario que los gobiernos destinen recursos propios para llevar a cabo las tareas requeridas, con el apoyo financiero y asistencia técnica (transferencia de conocimientos) de gobiernos que han puesto en marcha las mejores prácticas internacionales en gestión para resultados.

25 Para una descripción detallada sobre experiencias exitosas de gestión para resultados en ALC puede consultarse BID (2012).