



**ESTADO
DE LA EDUCACIÓN**

Informe Estado de la Educación 2025

Investigación

Gestión para resultados en el
Ministerio de Educación Pública:
una breve valoración de brechas

Investigador:

José Francisco Pacheco Jiménez

San José | 2025



370
P116g

Pacheco Jiménez, José Francisco

Gestión para resultados en el Ministerio de Educación Pública: una breve valoración de brechas / José Francisco Pacheco Jiménez. -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2025.

1 recurso en línea (27 páginas): archivos de texto PDF, 600 KB

ISBN 978-9930-654-30-9

Investigación para el Informe Estado de la Educación 2025

1. EDUCACIÓN. 2. INDICADORES. 3. PLANIFICACIÓN EDUCATIVA. 4. SISTEMA EDUCATIVO. 5. POLÍTICA EDUCATIVA. 6. COSTA RICA. I. Título.



Esta obra se comparte bajo la licencia

Reconocimiento – No Comercial – Compartir Igual
(CC-BY-NC-SA)



Permite usar una obra para crear otra obra o contenido, modificando o no la obra original, siempre que se cite al autor, la obra resultante se comparta bajo el mismo tipo de licencia y no tenga fines comerciales

Índice

Descargo de responsabilidad	4
Introducción.....	4
Conceptos y pilares de la Gestión para Resultados	5
Metodología para la evaluación del modelo de GxR para el MEP.....	7
Planificación orientada a resultados.....	7
Presupuesto para Resultados (PpR)	8
Gestión financiera pública	10
Gestión de programas y proyectos	10
Sistemas de seguimiento y evaluación.....	11
Principales resultados	14
Conclusión 1 existencia de una política de educación y/o una estrategia educativa con un diagnóstico poco sustentado en evidencia.....	14
Conclusión 2 objetivos, metas e indicadores poco orientados a resultados.....	16
Conclusión 3 existen dudas que las estructuras programáticas del MEP posean las condiciones recomendadas por la GpR.....	18
Conclusión 4 existen avances en la vinculación plan-presupuesto y su estimación, con pendientes técnicos importantes.	20
Conclusión 5 no se cuenta con incentivos asociados al buen desempeño	20
Conclusión 6 ausencia de indicadores de resultados y evaluaciones de impacto	22
Conclusión 7 No existe involucramiento de la ciudadanía en el proceso de gestión del MEP	23
Reflexiones finales	24
Referencias bibliográficas.....	27

Descargo de responsabilidad

Esta investigación se realizó para el *Décimo Informe Estado de la Educación (2025)*. El contenido es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe

Introducción

Tradicionalmente, en finanzas públicas el concepto de financiamiento se asocia con el origen de los recursos que los Gobiernos obtienen para asignar a sus programas y proyectos. Este enfoque, sin embargo, es parcial por cuanto más que una acción concreta, el financiamiento es una función más amplia que engloba tanto la generación de fondos como su efectiva gestión, misma que debe orientarse primordialmente a la satisfacción de necesidades de primer orden de la población costarricense.

Las limitaciones fiscales que el país ha venido experimentando han puesto sobre la palestra la necesidad de mejorar considerablemente la efectividad del gasto público, sea por medio de una mejor asignación de recursos o por medio de la generación de ahorros por eficiencia. El mayor énfasis en la gestión se hace aún más evidente en contextos como el actual donde los presupuestos han venido experimentando una reducción paulatina. Las presiones emanadas de estas condiciones obligan a los ministerios a replantear sus procesos de planificación y presupuestación de forma que sus objetivos fundamentales no se vean afectados de forma sustantiva.

El enfoque de Gestión para Resultados (GpR) se ha convertido en una herramienta con creciente popularidad por proveer a las instituciones de una visión sobre la forma de vincular las tareas de planificación, presupuestación, generación de servicios y evaluación en un solo marco. Al enfatizar la obtención de resultados y relacionarlos con incentivos presupuestarios y salariales, el modelo estimula cambios de organización y esfuerzo a nivel interno. Todo esto parece ser más propicio para el Ministerio de Educación al ser la instancia ministerial con el

mayor presupuesto de todo el Gobierno Central y sobre la cual pesa hoy día el mayor ajuste por austeridad.

El objetivo de la presente ponencia es analizar, a partir de un modelo de referencia, las brechas que separan la gestión del Ministerio de Educación de lo que recomiendan las buenas prácticas internacionales. En ese sentido, la investigación detecta ámbitos de avance, así como vacíos existentes dentro del MEP que deberían ser corregidos en aras de construir un modelo de GpR más consolidado. Si bien hay piezas del engranaje que ya existen, las mismas aún no son parte de un modelo consolidado.

El documento posee dos secciones. La primera describe el marco conceptual y metodológico de la GpR, analizando en detalle los contenidos de cada componente de forma que refleje los lineamientos recomendados de un modelo de este tipo. Posteriormente, la segunda sección toma los principales elementos de la GpR y estudia la situación actual del MEP, identificando de esa forma el progreso y los rezagos relativos que muestra el ministerio. No todos los componentes de un modelo de GpR se evalúan en esta ponencia por cuanto muchos de ellos no dependen de la decisión institucional sino de los lineamientos de planificación y presupuestarios que emanan de MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda.

Conceptos y pilares de la Gestión para Resultados

Múltiples conceptos desarrollan con mayor o menor detalle lo que se entiende como Gestión para Resultados (GpR). García y García (2010: 7) definen la GpR como

“una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país”.

Para el Ministerio de Planificación y Política Económica de Costa Rica (MIDEPLAN, 2016: 20), la GpR se conceptualiza en términos de “una estrategia de gestión que se centra en el logro de los objetivos para el desarrollo y los resultados (productos, efectos e impactos)” en tanto para la Oficina de Planificación Universitaria de la Universidad de Costa Rica, la GpR es una forma de gestión que orienta la planificación, gestión del riesgo, presupuestación, implementación y evaluación, con el objetivo de generar valor público desde la acción institucional efectiva, y de esta manera ofrecer cada vez mejores servicios a la población y mejores condiciones de vida del ciudadano¹.

En términos generales, la GpR busca que las instituciones públicas orienten sus esfuerzos hacia la consecución de resultados concretos cuya característica más importante es que los bienes y servicios derivados de ese trabajo mejoran las condiciones de vida de la población. Derivado de los distintos conceptos considerados anteriormente, se puede decir que las grandes características de la GpR son:

- **Orientación a resultados:** la acción y la rendición de cuentas de la acción pública se enfoca en la generación de servicios específicos, no en la contabilidad de actividades o procesos. En corto, se propicia la creación de valor público, es decir, el valor que las y los ciudadanos le otorgan a los bienes y servicios recibidos del Estado cuando satisfacen una necesidad sentida con calidad y oportunidad (CEPAL, 2022).
- **Perspectiva holística de la gestión:** la GpR integra un conjunto de herramientas que se interrelacionan entre sí para crear un modelo lógico que va desde las acciones de planificación hasta la evaluación e impacto de las medidas adoptadas. Este tema se verá con detalle en la siguiente sección.
- **Equidad y sostenibilidad:** Cualquier impacto generado por la acción estatal debería darse bajo un enfoque de equidad y beneficiar tanto a la población actual como a las futuras generaciones.

¹ Ver <https://oplau.ucr.ac.cr/2024/10/informe-semestral-de-la-evaluacionpresupuestaria-fisica-y-financieradel-plan-anual-operativo-paoal-30-de-junio-de-2024/>

Metodología para la evaluación del modelo de GxR para el MEP

García et al (2010) y Kaufmann, Sanginés y García (2015) desarrollan el ciclo de GpR y lo sintetizan como un proceso con cinco componentes: Planificación orientada a resultados, Presupuesto por Resultados, Gestión financiera pública, Gestión de programas y proyectos y Sistemas de seguimiento y evaluación.

Figura 1
El ciclo de la Gestión para Resultados



Fuente: basado en García et al., 2010.

Planificación orientada a resultados

La planificación por resultados traza la visión de un sector en el mediano y largo plazo. Según los autores, tres consideraciones deben ser tomadas en cuenta para establecer no sólo un modelo de planificación sino uno que se oriente a resultados: estratégica, participativa y operativa. Lo estratégico orienta el *hacia dónde* se desea ir planteándose una visión de mediano y largo plazo que tenga a su vez la capacidad de identificar una serie limitada de temas, retos y ámbitos prioritarios. Ni una visión de corto plazo funciona ni tampoco ni una lista amplia de temas es recomendable. El país debe aprender a priorizar. Resulta fundamental

además que los objetivos sean transformados en métricas que permitan determinar metas concretas con al menos tres objetivos en mente: a) identificar las áreas puntuales sobre las cuales se trabajaría en los próximos años; b) conocer el nivel de esfuerzo necesario para alcanzar la visión en cada ámbito y c) estimar los requerimientos financieros/presupuestarios.

Lo participativo deviene de la condición generar discusiones sobre estos temas con amplios sectores de la población con interés en la resolución de la problemática bajo estudio. En la medida que las decisiones sean consensuadas, las posibilidades de sostener la agenda en los siguientes años crecen, incluyendo su financiamiento.

Finalmente, la planificación operativa se enfoca en el cómo, es decir, en detallar las medidas que permitan al Ministerio u otra entidad pública moverse de la situación actual a la situación definida en la etapa de discusión estratégica.

Todo lo anterior se puede sintetizar en dos aspectos relevantes para la evaluación del sector educativo. La primera es que el componente de Planificación se concibe como un proceso que comprende un diagnóstico general (¿dónde está el sector educación hoy?), una visión de mediano y largo plazo (¿dónde queremos que esté el sector a futuro?) y un conjunto de estrategias (¿cómo hacemos para avanzar hacia la situación deseada?). Lo segundo es que todo esto debería plasmarse en un documento que incorpore la visión técnica y política (p.ej. un Plan Nacional de Educación).

Presupuesto para Resultados (PpR)

Si bien el tema del Presupuesto por Resultados suele tener una exposición mediática más amplia, lo cierto es que no debe olvidarse que el mismo está inmerso en un proceso mayor y que es de poca utilidad centrarse en reformar la parte presupuestaria si previamente no se tiene un núcleo de planificación más organizado y orientado a resultados también.

Como parte del ciclo de GpR, el Presupuesto para Resultados debe analizarse en dos sentidos al menos. El primero es como una unidad con vínculos hacia adelante y hacia atrás con los otros componentes del ciclo. Para atrás, por ejemplo, el PpR depende de una serie de decisiones que se adoptan en el componente de planificación y que son claves para estimar el

monto que debe ser asignado al programa correspondiente. Por ejemplo, además de identificar objetivos estratégicos, durante la planificación se deben establecer “metas de producción” como se indicó anteriormente. Estas metas son insumos para el cálculo presupuestario: el número de bienes o servicios que se espera generar es sopesado por el costo unitario de cada uno de ellos y con eso se estima el presupuesto requerido para el programa respectivo. Si no hay definición de metas, el presupuesto tendría sólo la mitad de lo necesario para su preparación.

El vínculo hacia adelante pasa por crear las condiciones apropiadas para que la asignación de recursos se transforme en bienes y servicios para la población. El presupuesto no pasa de ser un “documento con promesas de recursos aprobados a cada programa” que podría no trascender si no se materializan en prestaciones útiles a la sociedad. Para que eso suceda, debe existir un conjunto de prácticas que enlacen al presupuesto con la población a través de una legislación poco compleja, prácticas de gestión financiera moderna que motiven la sana ejecución de recursos (en cosas que interesan al país) y una rendición de cuentas transparente, objetiva y a partir de indicadores que efectivamente reflejen la consecución de resultados, no actividades o procesos intermedios.

El segundo detalle importante sobre el PpR es la dinámica propia que posee y que se plasma en el ciclo presupuestario, mismo que comprende las fases de programación, formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación. Resulta necesario comprender que la adopción de un modelo de PpR cambia de forma importante múltiples aspectos de los presupuestos “inflacionarios” comunes en nuestros países y en donde el crecimiento del mismo es inercial, habiendo una separación entre asignación de recursos y producción. Por ejemplo, se espera que el monto por asignar a cada programa sea producto de la meta anual y de un costo unitario (adecuadamente estimado). Aumentos sucesivos pueden darse en la medida que la producción aumente o, eventualmente, que los costos de generación del bien o servicio crezcan de forma significativa.

Un elemento que genera polémica se refiere a la necesidad de establecer incentivos al desempeño como herramienta de gestión financiera-económica. Por un lado, se considera que el pago por desempeño es fundamental para alinear objetivos con acciones en aras de alcanzar las metas predefinidas. Sin embargo, al mismo tiempo existen dudas sobre la necesidad de contar con un mecanismo de este tipo porque la identificación del monto que efectivamente motive a las personas o la selección de las métricas sujetas a desempeño podrían erosionar la efectividad del incentivo, entre otras razones.

Gestión financiera pública

La Gestión Financiera se refiere al conjunto de aspectos administrativos que orientan la ejecución de recursos públicos. Según lo detalla Pacheco (2020: 11-12), la misma “está conformada por los principios, las normas, los organismos, los recursos, los sistemas y los procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, ejecución, gestión y control necesarias tanto para la captación como para el gasto de recursos”. De forma específica, la Gestión Financiera comprende el Sistema de Administración Financiera, la Auditoría y el Sistema de Adquisiciones (Contratación Administrativa).

Gestión de programas y proyectos

La organización de la actividad estatal en programas y proyectos está relacionada con la producción de bienes y servicios. La forma como se diseñan y gestionan estos programas es fundamental para convertir los presupuestos en prestaciones reales. Resulta necesario señalar que no todo programa que opere en el Sector Público es adecuado en el contexto de la GpR. Como su nombre lo establece, los programas y proyectos diseñados como parte de una GpR deben estructurarse con una serie de consideraciones técnicas como por ejemplo la definición de metas de producción individuales y anuales detalladas a partir de intervenciones cuyo efecto o impacto se fundamenta en evidencia.

Además, para la gestión de los programas y proyectos públicos bajo GpR, la literatura considera necesario contar con sistemas de evaluación ex ante, la firma de convenios de gestión y desempeño con identificación explícita de la producción y calidad de bienes y servicios y tener sistemas informáticos que tracen costos, avances en metas y otros aspectos relacionados.

Sistemas de seguimiento y evaluación

Los componentes de seguimiento/monitoreo y evaluación tienen como propósito medir avances y valorar si los efectos esperados en la población o en la unidad de interés de un programa son los esperados. Para ello, el seguimiento se ejecuta por medio de la cadena de resultados de los programas o proyectos (indicadores de insumos, procesos, productos, etc) en tanto la evaluación podría enfocarse más en efectos e impactos.

En síntesis, los siguientes son algunos de los criterios que autores como Kaufmann, Sanginés y García (2015) consideran necesarios para evaluar los distintos componentes de la GpR².

Cuadro 1

Criterios seleccionados de evaluación de un modelo de GpR

Componente	Criterios
Planificación para resultados	<ul style="list-style-type: none">▪ Visión de mediano y largo plazo▪ Tenencia de un plan sectorial acorde con el plan de gobierno.▪ Los objetivos tienen metas concretas.▪ Existen indicadores para verificar el cumplimiento de metas y objetivos
Presupuesto para resultados	<ul style="list-style-type: none">▪ El presupuesto se estructura alrededor de programas.▪ El presupuesto se formula con una perspectiva de mediano plazo.▪ Existe evaluación de la efectividad del gasto▪ Existen incentivos para la efectividad en la gestión; los sistemas de remuneración y evaluación del personal incentivan resultados.

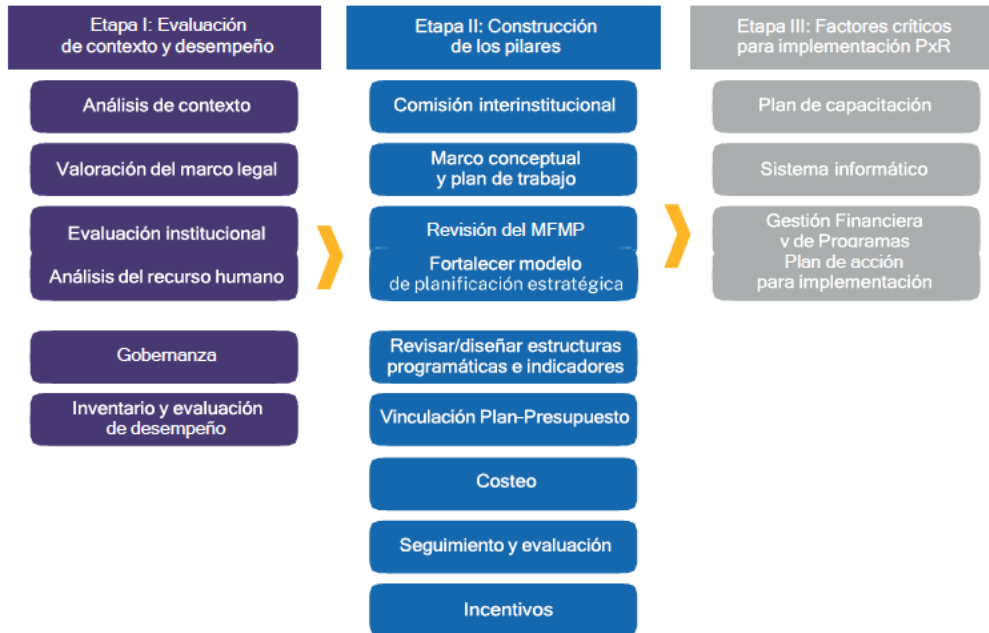
² Se han seleccionado algunos criterios solamente.

Componente	Criterios
Gestión financiera pública	<ul style="list-style-type: none">▪ Se identifican y gestionan riesgos.▪ El presupuesto se presenta en diferentes clasificaciones.▪ Las prácticas contables se adhieren a normas internacionales.▪ Existen informes financieros anuales.▪ Los informes se someten a auditorías externas.
Gestión de programas y proyectos	<ul style="list-style-type: none">▪ Se desarrollan evaluaciones ex ante.▪ Se ponen a disposición las evaluaciones ex ante.▪ La producción de bienes y servicios sigue una orientación bajo enfoque de GpR.▪ Las metas tienen asignadas unidades específicas.▪ Se cuenta con un sistema informático de gestión de programas, con metas e indicadores.▪ Existe una estrategia para mejorar la calidad de los servicios.▪ Se consulta el desempeño con la ciudadanía.
Seguimiento y evaluación	<ul style="list-style-type: none">▪ Se evalúa la efectividad del gasto público.▪ Se hace seguimiento continuo a todos los programas importantes de la entidad.▪ Se aplican evaluaciones a los programas, especialmente de resultados, efectos o impacto de tipo externas.▪ El incumplimiento conlleva medidas correctivas.▪ Las personas encargadas responden por las observaciones emanadas de las evaluaciones.

Fuente: basado en Kaufmann et al, 2015.

Pacheco (2020), por su lado, prepara una guía metodológica que permite identificar los componentes de un modelo de GpR y valorar cuán cerca o largo se encuentra una institución de poseer dicho modelo. A partir de una metodología en tres partes, la Guía considera necesario 1) analizar contexto y desempeño institucional en una serie de temas condicionantes de un modelo de GpR; 2) micro-componentes de la GpR y 3) factores críticos para su implementación. Los contenidos de cada etapa se pueden observar en la figura 2.

Figura 2
Metodología para analizar o desarrollar un modelo de GpR



Fuente: Elaboración proia, 2020.

Resulta importante anotar que no todos los criterios y componentes incluidos en este apartado son relevantes (de forma directa al menos) para la evaluación de la GpR del Ministerio. Algunos de los rubros antes presentados se han obviado del análisis porque responden a políticas más generales desde los ministerios de Planificación y Hacienda y por lo tanto no están bajo la administración del MEP. Por ejemplo, en materia de gestión financiera pública, el tema de uso de normas internacionales de contabilidad está definido por la Dirección de Contabilidad Nacional, aspecto al cual el Ministerio debe apegarse estrictamente.

En tal sentido, los siguientes componentes de la GpR serán analizados para el caso concreto del MEP:

- Se cuenta con una Política y/o un Plan Estratégico publicado y al alcance de la población.
- El plan estratégico posee objetivos puntuales acompañados de metas específicas.
- El plan estratégico posee indicadores de desempeño definidos en torno a resultados.

- El presupuesto se formula a partir de las metas planteadas y costos de cada unidad de producción.
- Existencia de incentivos vinculados al desempeño.
- Se preparan evaluaciones ex ante y ex post, especialmente de efectos o impactos.

Principales resultados

A partir de los aspectos seleccionados anteriormente, el análisis se enfoca en estudiar la situación puntual de cada rubro y valorar su existencia o no, en primer lugar, y en caso positivo, si se ajusta a los lineamientos establecidos por la GpR. Cabe recordar acá que la mera existencia de uno de estos elementos no es garantía del cumplimiento del esquema de GpR por cuanto para que ello se cumpla, es necesario que el rubro analizado esté diseñado bajo una orientación a resultados.

Conclusión 1 existencia de una política de educación y/o una estrategia educativa con un diagnóstico poco sustentado en evidencia

El MEP no cuenta con una política educativa vigente y accesible al público. El último documento de esta naturaleza es Plan Estratégico Institucional 2019-2024 (PEI). Su objetivo se definió en términos de

“Establecer las estrategias que permitan al Ministerio de Educación la promoción del desarrollo de habilidades en las personas para la convivencia efectiva en la sociedad y la incorporación al mercado laboral, así como para hacer frente a los retos de la cuarta revolución industrial, en cumplimiento con la planificación nacional y los compromisos adquiridos internacionalmente.”
(MEP, 2018: 6)

Como se estableció anteriormente, la existencia propiamente dicha del documento constituye un avance importante a la conformación de un modelo de GpR, pero se requiere de algunos elementos adicionales para que su contenido calce con lo esperado en un Plan Estratégico por resultados. Cuatro aspectos sobresalen de la valoración realizada; de ellos, dos se comentan en esta conclusión y dos en la siguiente.

En el caso del diagnóstico, el mismo no ha sido desarrollado a partir de un marco metodológico que estructure el análisis alrededor de distintos ejes temáticos (cobertura, calidad, eficiencia, etc.), centrado en la identificación de necesidades para grupos específicos (alumnado de centros rurales, condiciones de escuelas unidocentes, colegios técnicos, etc.) y a partir de evidencia empírica. Al no hurgar en las disparidades entre grupos o regiones, el diagnóstico obvia la heterogeneidad que caracteriza al alumnado y por lo tanto asume que las necesidades de recursos son similares entre los diferentes segmentos. No habría, pues, motivación para reorientar recursos intra e inter-programas presupuestarios.

El diagnóstico mostrado en el Plan consiste en un análisis FODA que aporta perspectivas importantes de tipo cualitativo a la comprensión de los principales problemas educativos del país, pero adolece de detalle y especificación. Por ejemplo, no se identifica a partir del diagnóstico aquellas áreas geográficas más vulnerables a determinados rezagos en acceso o calidad, por mencionar dos aspectos. Algunos insumos necesarios para ampliar el diagnóstico según el marco de la GpR podrían ser:

- Principales resultados obtenidos a nivel educativo, por región y nivel académico
- Perfil socioeconómico de la población estudiantil.
- Condición de infraestructura y equipamiento.
- Evaluación de la relación recursos asignados-resultados obtenidos

Mucha de esta información es actualmente compilada por el Ministerio, pero no es utilizada como parte de la formulación de los planes estratégicos o políticos. Ciertamente la existencia de algunos diagnósticos como el Estado de la Educación permite ampliar la lectura de la situación

del sistema educativo nacional pero no se pueden considerar la voz oficial necesaria para derivar a partir de ahí las prioridades de política pública, tarea en manos del MEP.

Conclusión 2 objetivos, metas e indicadores poco orientados a resultados

Una segunda conclusión sobre el Plan Estratégico se enfoca en las características de algunos contenidos relacionados con la fase de planificación. Por un lado, se reconoce el avance en cuanto a la construcción de la línea que integra **ejes-acciones-metas-indicadores** como un ejercicio crítico que permite pasar de la visión más amplia a aquellos aspectos más operativos. En el intermedio, sin embargo, dos consideraciones llaman la atención.

Primero, existe un enorme vacío en la definición y diseño de indicadores de resultados intermedios y de impacto. El PEI identifica los contenidos de la cadena estratégica para cada eje estratégico, considerando los respectivos objetivos, las acciones individuales, las metas y los indicadores. Las metas e indicadores se limitan, como es esperable, a detallar acciones dentro del eje al cual pertenecen. **Son indicadores de recursos, actividades y procesos** fundamentalmente. Pero falta dentro de la construcción del PEI la definición de los **resultados finales** a los que aspira la política en ámbitos como calidad, logro académico, acceso y otras dimensiones que reflejen impacto.

En segundo lugar, en línea con lo anterior, la mayoría de las metas estratégicas no posee un valor cuantitativo asociado. A ello, no se tiene línea de base ni una definición de los avances esperados año tras año. El cuadro 2 permite visualizar la forma como han sido detalladas las metas y los indicadores de cada acción estratégica.

Cuadro 2
Ejemplo de metas e indicadores del PEI 2019-2024

EJE	OBJETIVOS	ACCIONES ESTRATEGICAS	METAS	INDICADORES	RESPONSABLES
GESTIÓN ADMINISTRATIVA	Generar valor público mediante una gestión estratégica orientada a resultados que genere coordinación entre instancias, optimización e integración de trámites y procesos, medidas de control y evaluación de su accionar.	Gestión administrativa descentrada implementada con eficiencia (en la asignación de recursos).	Desconcentración de procesos y trámites en áreas como: Recursos Humanos y construcción y acondicionamiento de centros educativos.	Cantidad de procesos y trámites desconcentrados, en áreas de dotación de recursos humanos y construcción y acondicionamiento de centros educativos	Dirección de Recursos Humanos Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo
		Evaluación y Rediseño de la estructura organizativa de trabajo en áreas claves	Integración consistente en el diseño de dependencias, de puestos de trabajo y en el levantamiento y la ejecución de procesos	Cantidad de estudios de reorganización estructural y de procesos realizados.	Dirección de Planificación Institucional
		Implementación de la tecnología para la mejora de la gestión administrativa.	8 fases tecnológicas al servicio de la comunidad educativa durante el período 2019-2024.	Cantidad de módulos tecnológicos implementados para el servicio de la comunidad educativa (Plataforma Ministerial)	Dirección de Informática de Gestión. Despacho de Viceministra de Planificación Institucional.

Fuente: MEP, 2018.

Ahora bien, resulta importante anotar que, como parte del proceso de formulación del presupuesto ministerial, el MEP completa (como lo hacen todos los ministerios) la denominada **Matriz de Articulación Plan-Presupuesto (MAPP)**³. En ella, el Ministerio incorpora muchos de los detalles ausentes en el PEI, especialmente líneas base y metas por año. Además, la matriz solicita una serie de insumos adicionales que son relevantes en los procesos de construcción de un modelo de GpR como lo son:

- Identificación de la unidad de producción.
- Estimación de la población meta.
- Monto estimado de recursos financieros necesarios para cada intervención estratégica

³ La Matriz de Articulación Plan Presupuesto (MAPP) es un instrumento de planificación y seguimiento que utiliza el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) de Costa Rica. La MAPP permite vincular los objetivos estratégicos de una institución pública con los recursos financieros que se le asignan. Es una herramienta clave para la gestión pública, ya que facilita la alineación entre la planificación y el presupuesto.

Quizás un aspecto relevante a recordar acá es que los indicadores que el MEP incorpora en la MAPP no son aquellos definidos en el PEI. Esto trae a colación una debilidad identificada en el ejercicio FODA del PEI referida a la **no utilización del Plan Estratégico Institucional como instrumento de referencia y guía de accionar institucional**. En otras palabras, hay esfuerzos fragmentados de planificación.

Además de lo anterior, resulta crítico anotar que, propiamente en materia temporal, los documentos estratégicos sí están formulados para ser cumplidos en torno al corto y mediano plazos. Sin embargo, una falla observada en el último PEI es que no se define con claridad el grado de avance que se desea alcanzar cada año, aspecto que resta fuerza a la propuesta. He acá un aspecto que se recomienda mejorar para futuros planes estratégicos.

Ahora bien, en la MAPP sí aparecen metas establecidas por indicador estratégico para los próximos 3 años. La limitante, como se dijo anteriormente, es que las métricas del PEI y las de la MAPP no siempre son las mismas. Asimismo, se carece de proyecciones presupuestarias para ese mismo plazo de forma que la visión a mediano plazo se encuentra ausente en el componente financiero de la GpR, no obstante, el Ministerio de Hacienda prepara Marcos Fiscales de Mediano Plazo con proyecciones de los agregados macro para el próximo quinquenio. Es decir, este ejercicio de Hacienda podría servir de referencia para que el MEP tenga un aproximado de cuánto podría ser su presupuesto anual en los próximos años y con base en ello acomodar sus indicadores y metas.

Conclusión 3 existen dudas que las estructuras programáticas del MEP posean las condiciones recomendadas por la GpR

Uno de los puntos más relevantes en el diseño de un modelo de GpR es la constitución de las estructuras programáticas, mismas que se definen como *“un conjunto de categorías que permite ordenar en forma coherente los recursos físicos y financieros necesarios para alcanzar los distintos tipos de bienes y servicios intermedios y finales que contribuyen a la obtención de los resultados previstos en los planes”* (Ministerio de Hacienda de Costa Rica, 2021: 3). El diseño de las estructuras programáticas conllevaría la identificación de los productos finales que genera el MEP (p.ej. generación de servicios de educación secundaria técnica), los

procesos productivos que definen de ese producto, los productos intermedios con sus actividades e insumos necesarios y la identificación de centros de gestión, entre otras.

Más allá de los contenidos técnicos que las estructuras programáticas demandan, existe un aspecto vital en todo esto: la apropiada selección de las intervenciones estratégicas. Según lo establecen las buenas prácticas, estas intervenciones deberían seleccionarse a partir de un **diagnóstico actualizado** y de evidencia empírica que demuestre la existencia de un **vínculo causal** entre intervención y resultado esperado. Para ello, cada estructura debería contar con una **matriz de marco lógico** que identifique actividades, procesos, resultados intermedios, resultados finales e impacto esperado. Al respecto, no se ha encontrado evidencia que los programas actuales estén diseñados con ese nivel de especificidad.

Sin embargo, cabe indicar que Curcio y Valdebenito (2023) indicaron en su respectivo trabajo haber desarrollado para el MEP una **Matriz de Marco Lógico** para la calidad educativa con base en el PEI institucional vigente en ese momento y la documentación que sobre GpR ha emanado de los Ministerios de Hacienda y de Planificación. Como parte de este ejercicio se identificaron y aprobaron siete áreas y resultados estratégicos:

- La pertinencia del currículo;
- Una evaluación adecuada de los logros del aprendizaje;
- La calidad en el abordaje pedagógico;
- Niveles adecuados de infraestructura y equipamiento educativo;
- La cobertura universal, la permanencia, la inclusión y la equidad educativa;
- La generación de oportunidades que favorezcan el vínculo entre la educación secundaria y la educación superior; y
- El fortalecimiento de la gestión educativa.

En pocas palabras, ya el MEP tiene experiencia en el diseño, discusión y aprobación de instrumentos como la MML y los indicadores respectivos de seguimiento.

Conclusión 4 existen avances en la vinculación plan-presupuesto y su estimación, con pendientes técnicos importantes.

Como se ha mencionado en la sección teórica, los presupuestos por resultados (PpR) se deberían formular a partir de la interacción de dos insumos básicos: **la producción de cada acción estratégica y el costo unitario de cada unidad producida**. Lo comentado en el punto anterior apunta a un resultado mixto en este sentido. Por un lado, **hay un esfuerzo importante por definir la unidad producida y la cantidad de producción total** que se espera generar cada año. Esto se acepta sin cuestionar si las intervenciones son las más apropiadas para dar respuesta a los retos del sistema educativo dada la inexistencia de evaluaciones de impacto.

Por el otro, tal parece que el cálculo presupuestario **no se ejecuta a partir de costos unitarios** en el sentido técnico del concepto, es decir, a partir de estimaciones específicas de los insumos que requiere cada unidad de producto y que se transforman en valores monetarios por servicio.

Conclusión 5 no se cuenta con incentivos asociados al buen desempeño

La existencia de incentivos asociados al buen desempeño se considera como una de las piezas esenciales de los modelos de GpR por cuanto permiten alinear los objetivos identificados en la fase de planificación con los recursos asignados y los resultados obtenidos. Los incentivos monetarios tienen un enorme potencial para motivar a las personas docentes a orientar y consolidar esfuerzos hacia aquellos ámbitos y prioridades identificados para el sector educativo. Eso sí, la mera creación de un modelo de incentivos no es suficiente para mejorar resultados. Otros elementos, especialmente de diseño del esquema en términos de tamaño del premio, las reglas de asignación y las sanciones por incumplimiento de la meta, podrían jugar un rol igualmente significativo. Por ejemplo, Imberman (2015), menciona que la efectividad de los incentivos a docentes depende del tamaño del mismo vis-à-vis su salario actual, de si el

incentivo se expresa como una ganancia o una pérdida, de los indicadores sujetos de evaluación, de la metodología de calificación y de la potencial existencia de efecto polizón⁴.

En la actualidad, tanto el MEP de forma específica como el Sector Público costarricense a nivel general se encuentran en un periodo de transición entre modelos de empleo público. El modelo anterior a la reforma contaba con algunos incentivos monetarios que recompensaban el buen desempeño de las personas funcionarias públicas, siendo la anualidad quizás el más importante de todos. Propiamente en el caso del MEP, la entidad pagaba alrededor de 50 incentivos distintos de la más variada naturaleza incluyendo zonaje, pago para personas que laboraran en zonas de bajo desarrollo social, recargo de funciones, desarrollo docente y similares. En total, el 25% del presupuesto total y el 42% del presupuesto en remuneraciones durante el 2025 se destinaría al pago de incentivos salariales. No obstante, se considera que, en cuanto a su diseño, los incentivos que existían en aquellos años no promovían resultados en aspectos como calidad educativa o mejora de las pruebas estandarizadas. En otras palabras, los incentivos se creaban y otorgaban por otras razones alejadas del enfoque de la GpR⁵ sin que ello no implicara su pertinencia y validez en el momento que fueron creados. Sin embargo, aquellos que pudieron fungir como instrumentos para una adecuada GpR, no fueron diseñados de esa manera, perdiéndose una oportunidad vincular presupuesto con resultados. El caso de las anualidades es posiblemente el más evidente. Más que su existencia per se, el diseño del incentivo presentaba múltiples errores de diseño tanto desde lo estratégico como desde lo financiero. Así, la evaluación de desempeño que sustentaba su reconocimiento era débil y no se vinculaba con los resultados que obtuviera la institución al punto que su otorgamiento se tornó universal. Además, si bien el monto otorgado era reducido en la mayoría de las instituciones públicas (menos del 2% del salario base), el mecanismo acumulativo que lo acompañaba lo convirtió en un factor de debate nacional por las presiones fiscales que empezó a generar.

⁴ El efecto polizón se refiere a la situación donde un individuo o grupo se beneficia de un bien o servicio sin contribuir a su costo.

⁵ Ver, por ejemplo, <https://www.nacion.com/opinion/editorial/incentivos-en-el-mep/L4TLAHQFLNA53F7A4YY2FM6BZI/story/>

La aprobación de la Ley Marco de Empleo Público (No. 10159) en el año 2022 instauró el salario global y por ende eliminó el otorgamiento de incentivos monetarios para las nuevas contrataciones. Con ello, se perdió la posibilidad de fortalecer el enfoque por resultados al eliminar el componente de remuneraciones vinculada al logro. La teoría económica suele relacionar los pagos fijos (como los salarios mensuales) con menores incentivos que fomenten la motivación al esfuerzo y al rendimiento (Manthei and Mohnen, 2013).

Conclusión 6 ausencia de indicadores de resultados y evaluaciones de impacto

Como parte de las consideraciones que sobre el POI están establecidas en la Ley 8131 “Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos”, el MEP mantiene dentro de su estructura organizacional a la Dirección de Planificación Institucional, misma que se encuentra constituida por el Departamento de Programación y Evaluación, el Departamento de Desarrollo de Servicios Educativos, el Departamento de Formulación Presupuestaria, el Departamento de Estudios e Investigación Educativa, el Departamento de Análisis Estadístico y el Departamento de Control Interno y Gestión del Riesgo. Propiamente el Departamento de Programación y Evaluación es la unidad encargada de coordinar la elaboración de los POAS tanto a nivel central como regional integrando dentro de sí tres procesos: programación del presupuesto institucional, reprogramación (donde se introducen ajustes al presupuesto inicialmente aprobado) y seguimiento (monitoreo).

Al analizar las acciones de seguimiento y evaluación desde un marco de la GpR, tres consideraciones surgen para discusión. En primer lugar, no obstante contar con una amplia gama de información a mano, por sexo, sitio de residencia, dirección regional y otras características específicas, el Ministerio no cuenta con un listado de métricas con orientación por resultados que sean utilizados con fines estratégicos.

Esto se puede valorar desde varios frentes. En primer lugar, los indicadores seleccionados dentro de la MAPP son esencialmente indicadores de procesos y actividades. No se han visualizado medidas por resultados que vinculen los elementos de **planificación-asignación de recursos-resultados esperados**. En otras palabras, las medidas pueden que existan, pero no como parte de un marco analítico que reflejen las decisiones de corto y mediano plazo con

el presupuesto aprobado para alcanzar estos resultados. Segundo, no se ha encontrado evidencia que los indicadores a su vez tengan incorporados enfoques de género y territorialidad de forma que se pueda analizar tanto el presupuesto asignado a cada grupo como los resultados esperados. Tercero, en vista de lo anterior, el sistema informático posee los elementos adecuados para dar seguimiento a indicadores y metas programáticas, pero no para valorar si el progreso mostrado va de la mano con los recursos otorgados. En paralelo a lo anterior, cabe resaltar que el Ministerio tampoco cuenta con indicadores de gestión financiera si bien tanto en materia de metas programáticas como de ejecución el MEP prepara informes anuales que deben ser revisados por la Contraloría General de la República.

Finalmente, una práctica ausente en esta materia se refiere a la preparación e implementación de **evaluaciones de impacto**. Si bien existen evaluaciones de otro tipo (procesos, efectos, etc.), la institucionalidad costarricense se encuentra aún muy lejos de implementar metodologías que midan la incidencia final de las intervenciones en resultados de tipo educativo. Programas como Avancemos y Comedores Estudiantiles se consideran “positivos” porque se suele asociar a priori su existencia con buenos efectos. Sin embargo, no existe evidencia reciente que indique que efectivamente eso está sucediendo en la vida real.

Conclusión 7 No existe involucramiento de la ciudadanía en el proceso de gestión del MEP

A partir de la documentación existente y entrevistas con actores clave, se deduce que no existe a lo largo de la cadena de gestión involucramiento de la sociedad civil en la identificación de necesidades, en la asignación de recursos o en la evaluación de desempeño. Esto se concluye a nivel de macro-procesos. Sin embargo, es posible identificar la intervención de ciertos segmentos poblacionales como Juntas de Educación y Administrativas y las universidades en temas puntuales como la asignación de transferencias corrientes y de capital y la negociación del Fondo Especial para la Educación Superior. Estas intervenciones son usualmente desarrolladas para decidir sobre la instancia que participa, no siendo un ejercicio de evaluación amplia.

Reflexiones finales

Tanto a nivel nacional como internacional, es cada vez más clara la tendencia a promover nuevos modelos de gestión dentro del sector público, reformas necesarias para elevar el impacto de las inversiones públicas en la población beneficiaria.

El análisis preparado a la luz de esta ponencia mostró que es posible estructurar los distintos microcomponentes de la GpR alrededor de tres categorías. La primera de ellas reúne todos aquellos componentes que cumplen a cabalidad los requerimientos técnicos de la gestión para resultados. La segunda incluye aquellos componentes que hoy día operan dentro de una entidad, pero carecen de los requisitos de la GpR. Finalmente, la tercera categoría integra aquellos ítems que no existen como parte del modelo de gestión de la institución bajo estudio.

Basado en lo anterior, la evaluación aplicada al MEP permite derivar 3 conclusiones principales. La primera de ellas señala que son pocos los componentes dentro del Ministerio que cumplen con los lineamientos de la GpR. Dentro de este grupo se destacan los siguientes ítems:

- Existencia de un plan estratégico o documento similar.
- Visión de mediano o largo plazo
- Los objetivos tienen metas (MAPP)
- Existen indicadores asociados a las metas (matriz MAPP)
- El presupuesto se estructura alrededor de programas

Cabe destacar que el cumplimiento acá considerado tiene algunos elementos que son necesarios valorar. Primeramente, en la actualidad no existe una Política Educativa ni un Plan Estratégico por cuanto el último vigente data del 2024. Tradicionalmente el Ministerio sí cumple con este apartado no obstante la situación del momento.

Segundo, existe una importante fragmentación en aspectos relacionados con la Planificación para Resultados. Por un lado, el PEI 2019-2024 posee objetivos, metas e indicadores con algunas lagunas que serán detalladas posteriormente mientras la MAPP igualmente define

metas e indicadores que sí poseen un valor asociado. Dependiendo el lado desde el que se valore, la existencia de metas e indicadores se cumple a cabalidad o tan sólo parcialmente.

Tercero, la MAPP detalla metas a tres años plazo hacia adelante. Esta visión de mediano plazo se cumple al menos desde dicha óptica. Sin embargo, esta misma lógica no se cumple para el caso de las proyecciones presupuestarias.

La segunda conclusión apunta a la existencia de una amplia gama de componentes de la GpR que efectivamente existen en la actualidad, pero requieren de ajustes para cumplir con los lineamientos de la gestión para resultados. Dentro de este grupo se detallan:

- Existencia de indicadores asociados a resultados con unidades específicas
- Se cuenta con un sistema informático de gestión de programas, con metas e indicadores.

Del segundo grupo, la revisión y modificación de los indicadores existentes son las tareas más llamativas a las cuales apuntar. Si bien el MEP maneja un amplio conjunto de métricas, parece necesario replantear los indicadores de producción (uno de los ejes del costeo de los programas) y de resultados (cobertura por región, calidad educativa, acceso, logro, etc).

Por otro lado, el Ministerio cuenta ya con un sistema informático que desarrolla funciones de seguimiento y evaluación, pero no necesariamente se cuenta con detalles técnicos propios de la GpR. Cualquier rediseño debería responder inicialmente a los nuevos planteamientos de los procesos de planificación y presupuesto.

Finalmente, los rubros ausentes del diseño actual de la GpR del MEP son las siguientes:

- El presupuesto se formula a mediano plazo.
- El costo de los programas se estima utilizando costos unitarios (debidamente calculados) y metas de producción.
- Existe evaluación de la efectividad del gasto
- Existen incentivos para la efectividad en la gestión
- Se desarrollan evaluaciones ex ante y se ponen a disposición pública.
- Existe una estrategia para mejorar la calidad de los servicios.

- Se consulta el desempeño con la ciudadanía.
- Se evalúa la efectividad del gasto público.
- Se hace seguimiento continuo a todos los programas importantes de la entidad.
- Se aplican evaluaciones a los programas, especialmente de resultados, efectos o impacto de tipo externas.

La lista anterior muestra algunos aspectos relevantes sobre la agenda de trabajo que el MEP debería adoptar a futuro en aras de progresar hacia un modelo de GpR completo. Un primer detalle apunta a la necesidad de incorporar proyecciones presupuestarias a 3-5 años en la misma línea que se hace en la MAPP con los indicadores estratégicos. Además, la estimación de los costos unitarios debería hacerse aplicando técnicas específicas para cada programa.

Otro punto por considerar se refiere a la inclusión de prácticas de evaluación acorde a buenas prácticas internacionales. Esto comprende la aplicación de evaluaciones ex ante, evaluaciones de impacto y análisis costo-efectividad, entre otros.

Finalmente, quizás una de las ausencias más importantes es la carencia de incentivos por desempeño, aspecto que no depende de decisiones del MEP pero que afecta la efectividad de la GpR.

Referencias bibliográficas

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2022) Valor Público y Gestión por Resultados. Santiago de Chile: CEPAL/ILPES.
- Curcio, J. A. y Valdebenito, M. J. (2023). Guía de aplicación del presupuesto orientado a resultados en el sector educativo en Costa Rica. IIFE UNESCO.
- García López, Roberto y García Moreno, Mauricio (2010) La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Imberman, Scott (2015) How effective are financial incentives for teachers? IZA World of Labor 2015: 158. doi: 10.15185/izawol.158
- Kaufmann, J., Sanginés, M., y García, M. (eds) (2015) Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. Washington DC, segunda edición. <https://doi.org/10.18235/0000016>
- Manthei, Kathrin and Mohnen, Alwine. The Incentive Impact of the Fixed Wage – A Real Effort Experiment. German Journal of Human Resource Management, Volume 27, Issue 4. <https://doi.org/10.1177/2397002213027004>.
- MIDEPLAN. (2016). Manual de Planificación con Enfoque para Resultados en el Desarrollo. San José, Costa Rica
- Ministerio de Educación Pública (2018) Plan Estratégico Institucional 2019-2024. San José, Costa Rica.
- Oficina de Planificación Universitaria (2024) Aplicación de la Gestión para Resultados en la planificación operativa. Conceptos homologados. San José, Costa Rica, Rectoría de la UCR.
- Pacheco-Jiménez, José Francisco (2020) Guía metodológica para la planeación e implementación de un presupuesto para resultados. Herramientas Eurosocial No. 45/2020.