

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	Costa Rica
▪ Nombre de la CT:	Presupuesto por Resultados
▪ Número de CT:	CR-T1127
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Beatriz Abizanda (ICS/CCR); Jefe de Equipo; Mario Sanginés (ICS/CME); Jorge Kauffman, Giovanna Mahfouz (IFD/ICS); Alberto Barreix (FMM/CCR); Miguel Baruzze (FMP/CCR), Georgina Dejuk (ICS/CCR); y Ana Sousa (SGO/LEG)
▪ Indicar si es: Apoyo Operativo, Apoyo al Cliente, o Investigación y Difusión	Apoyo al Cliente
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	Junio 27, 2017
▪ Beneficiario (países o entidades que recibirán la asistencia técnica):	Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación y Política Económica, instituciones del sector seguridad
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de la División Innovación para servir al Ciudadano (IFD/ICS) (BEATRIZAB@iadb.org)
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones financiado con Capital Ordinario (INS)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$100.000
▪ Contrapartida Local:	0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses (incluye periodo de ejecución)
▪ Fecha de Inicio requerido:	Enero 2018
▪ Tipos de consultores:	Firma Consultora
▪ Unidad de Preparación:	IFD/ICS
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CCR/ICS
▪ CT incluida en la Estrategia de País:	Si
▪ CT incluida en CPD:	Si
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	TC relacionada a: "Mejora de la capacidad institucional para la eficiencia y sostenibilidad fiscal"

II. Objetivos y Justificación de la CT

2.1 **Objetivos:** El objetivo principal de esta CT es articular los procesos de planificación, formulación presupuestaria y seguimiento para fortalecer la gestión por resultados (GPR) en el Gobierno Central de Costa Rica (GC), mediante un piloto de presupuesto por programas orientado a resultados (PPR), para incrementar la efectividad en el uso de los recursos públicos. El objetivo de esta TC es desarrollar las metodologías de planificación y formulación presupuestaria para hacerlas acordes con el modelo de GPR y su implementación. Como meta se sistematizará el proceso durante 2019 y se implementará un piloto de PPR para el ejercicio 2020, en cuatro instituciones del GC, como base para su extensión a todo GC en los ejercicios subsiguientes.

2.2 **Justificación:** A pesar del crecimiento económico de los últimos años, Costa Rica enfrenta una difícil situación fiscal (déficit del GC 5.25% del PIB, deuda de 44.9% del PIB en 2016). Además de los necesarios ajustes de política fiscal (ingresos y gastos)

se hace perentoria la modernización del proceso presupuestario por el escaso margen para el control del déficit. En efecto, la normativa vigente limita la flexibilidad de la gestión presupuestaria, por la existencia de destinos específicos de recursos (entre ellos, educación), y un elevado volumen de egresos rígidos (remuneración de funcionarios, servicio de la deuda entre otros).

- 2.3 Para abordar el déficit, además de una reforma tributaria, el GOCR ha propuesto una regla fiscal de doble condición para controlar, por un lado, el crecimiento del gasto corriente (y dejar espacio a la inversión pública, muy reducida, 1.7% del PIB en promedio del último decenio), y por el otro, apuntalar la sostenibilidad fiscal controlando el déficit del GC.
- 2.4 Además de estas medidas, y en seguimiento a las recomendaciones de la OCDE sobre gobernanza presupuestaria para mejorar el alineamiento del presupuesto con prioridades, resultados y evaluación, Costa Rica ha venido aplicando incipientemente metodologías GPR en el proceso presupuestal. Para ello, ya se cuenta con un marco legal, conceptual e institucional adecuado.
- 2.5 Desde el punto de vista legal, la Ley de Presupuestos Públicos (8131) obliga vincular los presupuestos y los planes operativos institucionales de mediano y largo plazo, que se encuadran en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Además, se cuenta con [un marco conceptual](#) que establece los lineamientos orientadores del modelo gestión pública por resultados.
- 2.6 Desde el punto de vista institucional, la conducción política del presupuesto está a cargo de la Autoridad Presupuestaria (AP), institución colegiada compuesta por el Ministro de Hacienda (MH), el Ministro de la Presidencia y el Ministro de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN). La AP cuenta con una Secretaría Técnica (STAP) que elabora, juntamente con la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN) del MH, las propuestas de directrices, lineamientos y procedimientos de política presupuestaria, salarial, de empleo, inversión y endeudamiento. Adicionalmente, mediante el [Decreto Ejecutivo 36901-PLAN-H de 2012](#) se estableció la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación (CCTI, que agrupa al MH y MIDEPLAN) para coordinar los lineamientos e instrumentos de planificación, programación y evaluación de la ejecución presupuestaria.
- 2.7 Entre los avances recientes, además del establecimiento de la CCTI, para el ejercicio 2016, se aplicó una matriz única de vinculación plan sectorial-presupuesto, para articular los productos presupuestales con los resultados institucionales del PND. También hay algunos avances en la optimización de la planificación institucional y estructuras programáticas.
- 2.8 A pesar de los avances, persisten dificultades prácticas a la hora de aplicar PPR. Existen debilidades en la aplicación de los conceptos de producto, resultado, indicador y actividad en las entidades rectoras e instituciones sectoriales, y las estructuras programáticas actuales no permitan aplicar PPR. Adicionalmente, existe falta de claridad metodológica en materia de seguimiento y evaluación a nivel presupuestario. Por último, no se dispone de las metodologías para medir el cumplimiento de la regla fiscal por cada una de las entidades responsables correspondientes, en particular: (i) la definición de las metas cuantitativas; (ii) el monitoreo por institución y agregado; y (iii) la evaluación del cumplimiento de las metas y análisis de desviaciones.

- 2.9 Costa Rica busca consolidar las metodologías incipientes (estructuras programáticas, indicadores de producción institucional) cuya aplicación ha apoyado el Banco, mediante la cooperación técnica RG-T2745, de intercambio de conocimiento en materia de gestión pública. Cabe mencionar que el Banco apoyó a México y Perú a implantar metodologías PPR cubriendo todo el sector público mediante las operaciones MET1020 y PE-T1060. Previo a plantear su despliegue en el sector público, Costa Rica se propone implementar de forma piloto la preparación de un PPR para 2020, en cuatro instituciones del GC que pertenecen al sector seguridad: los Ministerios de Justicia y Paz (MJP), de Seguridad Pública (MSP), Instituto Costarricense de Drogas (ICD) e Instituto Nacional de la Mujer (INAMU).
- 2.10 En cuanto a los criterios de selección de estas instituciones, cabe destacar: (i) el alto nivel de prioridad del sector al que pertenecen (seguridad), tema que consistentemente aparece como una de las mayores preocupaciones de los ciudadanos; (ii) el hecho que, a diferencia de otras instituciones, sus indicadores de producción institucional poseen características SMART¹. Las cuatro instituciones han dado su anuencia explícita para participar.
- 2.11 La CT es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008), estando alineada con el objetivo fortalecer la capacidad institucional y el Estado de Derecho, así como de establecer políticas fiscales más distributivas, para promover sistemas de asignación del gasto congruentes con la efectividad de las políticas. También coadyuvará a apuntalar la coordinación intragubernamental entre el MH, MIDEPLAN y entidades sectoriales. Adicionalmente, la CT se alinea con la Estrategia para el Fortalecimiento y Uso de los Sistemas Nacionales (GN-2538-14), que es uno de los criterios de priorización del Programa Estratégico para el Desarrollo de las Instituciones Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-1). Con respecto a los resultados esperados de los sistemas fiduciarios de la Estrategia, la la TC contribuirá al indicador de fortalecimiento de los Sistemas Nacionales, ya facilitará vincular los presupuestos con los planes operativos institucionales de mediano y largo plazo. En lo que refiere a los sistemas no fiduciarios contemplados en la Estrategia, la CT contribuirá a la mejora de la calificación de los sistemas de efectividad en el desarrollo, ya que la intervención reforzará la capacidad institucional en PPR, así como la planeación estratégica, y el seguimiento y evaluación’
- 2.12 Por otra parte, la CT también es consistente con la estrategia vigente del Banco con Costa Rica, que prevé, en su área transversal de fortalecimiento institucional, la modernización presupuestaria, para mejorar su gobernanza, en consonancia con las recomendaciones de la OCDE, y también apoyar la sostenibilidad fiscal y la eficiencia del gasto. Adicionalmente, complementa el fortalecimiento de la capacidad de gestión del MJP, organismo ejecutor del Programa de Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social (CR-L1031), que ha introducido prácticas de gestión donde la asignación de recursos se vincula con productos planificados y resultados proyectados.
- 2.13 Esta CT apoyará técnicamente a la DGPN y la STAP, en estrecha coordinación con MIDEPLAN, así como al MJP, MSP, ICD e INAMU a efectos de coordinación entre todas las instituciones involucradas, se empleará el mecanismo ya existente de la CCTI que durante el piloto se reunirá periódicamente. El MH ha establecido que la

¹ Las iniciales SMART (en inglés) aplican a indicadores que son específicos, medibles, alcanzables, relevantes y temporales

DGNP y la STAP actuarán como punto focal a efectos de la ejecución de la cooperación técnica.

III. Descripción de las actividades y presupuesto

- 3.1 Para el logro de los objetivos expuestos, la operación financiará asistencia técnica especializada en materia de gestión presupuestaria para el desarrollo de las siguientes actividades:
- 3.2 **Componente I. Preparación de lineamientos metodológicos:** Este componente contempla: (i) una guía metodológica de PPR que incluirá aspectos de estructuración de categorías programáticas, de medición de la producción pública y vinculación con los resultados de dicha producción, así como de formulación y monitoreo presupuestario. También incluirá el diseño de una propuesta de incentivos de gestión no monetarios que acompañe el proceso de cambio metodológico, y la definición de las adaptaciones informáticas que se requieran en los sistemas de gestión financiera para que las nuevas estructuras programáticas sean aplicadas; (ii) la capacitación, con un esquema de formación a formadores, a funcionarios de DGNP, STAP, MIDEPLAN y personal técnico de las unidades de planificación y presupuesto de las instituciones piloto en metodologías de PPR; y (iii) el desarrollo de una estrategia de sensibilización a los distintos órganos de control y otros involucrados (Asamblea Legislativa, Contraloría General de la República, Consejo de Gobierno, entre otros) sobre el cambio metodológico propuesto; (iv) el desarrollo los procedimientos para medir el cumplimiento de la regla fiscal por entidad responsable. Los productos esperados son: (i) propuesta metodológica validada para aplicar en el piloto; (ii) personal capacitado; y (iii) instituciones sensibilizadas.
- 3.3 **Componente II. Acompañamiento y sistematización de la implementación del piloto:** Este componente contempla la facilitación técnica, y la sistematización de la formulación del presupuesto 2020 con base en la propuesta metodológica validada, juntamente con DGNP, STAP y MIDEPLAN, y personal técnico de las unidades de planificación y presupuesto de las instituciones piloto. Se brindará acompañamiento in-situ y virtual a las entidades rectoras y sectoriales para el ejercicio de formulación y seguimiento presupuestario aplicando las nuevas metodologías. Además, se sistematizará la experiencia, y se aplicará la herramienta del Sistema de Evaluación PRODEV – SEP – al nuevo procedimiento presupuestario, efectuándose recomendaciones para su extensión al GC. Se adjuntará una guía operativa con las metodologías de PPR, ajustadas a la luz de los aprendizajes del piloto, incluyendo instructivos y formatos que permitan su rápido despliegue. Los productos esperados son: (i) la formulación presupuestaria para 2020 de cuatro entidades seleccionadas (MSP, MJP, ICD e INAMU) bajo métodos GPR; y (ii) un informe de sistematización del proceso y una guía metodológica para facilitar la replicación en otras agencias del Gobierno Central.
- 3.4 **Resultados esperados.** El resultado de esta operación es contar con una metodología de PPR, que vincula la planificación y el presupuesto, pilotada en 4 instituciones y susceptible de ser extendida al resto del GC (Ver [Anexo IV](#) – Matriz de Resultados).
- 3.5 **Diseminación de los resultados.** La diseminación de los resultados será coordinada con el *Cluster* de Gestión Pública y la Comunidad de Práctica de Gestión por Resultados COPLAC-MfDR, pudiendo incluir la presentación de los resultados del piloto en las reuniones anuales de Directores de Presupuesto y/o evento similar,

la publicación de blogs y otros mecanismos de bajo costo y alto impacto apropiados para una reforma de la gestión pública.

- 3.6 **Presupuesto.** El total de la CT es de US\$100.000, que provendrán del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones financiado con Capital Ordinario (INS). En el cuadro de presupuesto tentativo a continuación, se distribuye de la siguiente manera (Ver [Anexo IV](#) para mayor detalle):

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad	Descripción	BID	Financiamiento Total
I. Preparación de lineamientos metodológicos	Metodología preparada; equipos técnicos capacitados	\$40.000	\$40.000
II. Acompañamiento y sistematización de la implementación del piloto	Presupuesto 2020 de las 4 instituciones elaborados con nuevas metodologías Sistematización del piloto completada Metodología PPR retroalimentada para su extensión,	\$60.000	\$60.000
TOTAL		\$100.000	\$100.000

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 **Agencia Ejecutora (AE):** A solicitud del MH, el proyecto será ejecutado por el Banco a través de la División de Innovación para Servir al Ciudadano en la Representación del Banco en Costa Rica (CCR/ICS). La justificación se enmarca dentro de los criterios para ejecución por el Banco descritos en el Anexo de las Directrices Operativas para Productos de CT (GN-2629-1), en particular la necesidad de inclusión y aprobación del financiamiento dentro de un presupuesto extraordinario, cuya fecha de aprobación es incierta. Ello podría atrasar el arranque de las actividades de desarrollo metodológico y capacitación, y por ende, poner en riesgo la meta de pilotar el presupuesto 2020 en las cuatro instituciones priorizadas.
- 4.2 El trabajo técnico de esta TC se coordinará estrechamente con la DGPN y la STAP, instituciones rectoras del proceso presupuestario y contrapartes designadas por el MH a efectos de esta cooperación, incluyendo la preparación de los términos de referencia, revisión técnica de productos y evaluación de los consultores.
- 4.3 **Supervisión.** El jefe de equipo será responsable de la supervisión de la CT con el apoyo de los miembros del equipo del proyecto, en estrecha coordinación con la DGPN y la STAP, que validarán los productos como requisito para que el Banco procese los respectivos pagos.
- 4.4 **Monitoreo y Evaluación.** El Banco, como AE, presentará informes de avance anuales en el sistema TC Monitoring de Convergence, que incluirán, entre otros aspectos, una descripción de las actividades realizadas, los productos y resultados obtenidos, estado de ejecución física y financiera de las actividades previstas, dificultades encontradas y sugerencias de ajustes para el periodo de ejecución remanente.
- 4.5 **Adquisiciones.** El Banco financiará la contratación de servicios de consultoría de conformidad con la política GN-2765-1 para la Selección y Contratación de Firmas Consultoras en Operaciones Ejecutadas por el Banco. Al amparo del párrafo 4.1.3 de dicha política, el Banco efectuará la selección directa de la firma SIDEPRO a [solicitud de la STAP y de la DGPN](#), a fin de dar continuidad al trabajo de Marcos

Makon y al enfoque metodológico de las actividades incipientes de PPR que se han venido apoyando.

V. Riesgos importantes

- 5.1 Los principales riesgos del proyecto son: (i) los retos asociados al cambio de administración en 2018. En este sentido, cabe mencionar que las reformas para implantar metodologías GPR, que iniciaron en 2006 con la modernización del sistema de inversión pública, y que han alcanzado a gobiernos subnacionales, han sido desarrolladas por administraciones de diverso signo político. Para mitigar este riesgo, bajo el liderazgo de la Representación se establecerá un diálogo con los equipos técnicos de las diferentes fracciones, y con la nueva administración en 2018, para socializar la mejora de la asignación de recursos públicos que se espera mediante las nuevas metodologías presupuestarias contempladas en la CT. Además, se fomentará activamente la comunicación y difusión de las actividades de la Red COPLAC-GPRD, (ii) los retos asociados con el cambio institucional: para ello, se ha previsto dentro de la cooperación técnica la presentación de una propuesta de mecanismos de incentivos no monetarios que permitan motivar la adhesión a las nuevas prácticas. También se promoverán giras de intercambio de conocimiento mediante TC intra.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 El proyecto no contempla excepciones a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias ambientales

- 7.1 Dadas las características del proyecto no se esperan riesgos ambientales ni sociales negativos, por lo que la clasificación de esta operación de acuerdo con las salvaguardias ambientales (OP-703) es clasificada con Categoría "C" (Ver filtro de Salvaguardia: [SFP](#) y [SSF](#) Reports).

Anexos Requeridos

Anexo I: [Carta de Solicitud del Gobierno](#) y [acuerdo de No Objeción](#)

Anexo II: [Términos de Referencia](#)

Anexo III: [Plan de Adquisiciones](#)

Anexo IV: [Matriz de Resultados](#)

PRESUPUESTO POR RESULTADOS

CR-T1127

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el **Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS)**, de conformidad con la comunicación de fecha 19 de septiembre de 2017 suscrita por Kai Hertz (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en los mencionados fondos, hasta la suma de **US\$100.000** para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida hasta el 13 de diciembre del 2017. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

CERTIFICADO:	<u>Original Firmado</u> Sonia M. Rivera Jefe de División Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento ORP/GCM	<u>01/12/17</u> Fecha
APROBADO:	<u>Original Firmado</u> Carlos Santiso Jefe de División División de Innovación para Servir al Ciudadano IFD/ICS	<u>04/12/17</u> Fecha