

Gobernanza pública

MEJORANDO LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA REFORZAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

- ▶ Las autoridades de Costa Rica están firmemente decididas a reforzar sus actuales políticas y mecanismos de prestación de servicios, a fin de sostener los logros sociales y económicos conseguidos.
- ▶ Una administración pública fragmentada y unos mecanismos de dirección y coordinación limitados debilitan el proceso presupuestario, la función de contratación pública y la gestión de recursos humanos.
- ▶ Costa Rica precisa incrementar la coordinación entre las políticas de alto nivel, acentuar el control del gobierno central sobre las finanzas del sector público, asegurar un espacio fiscal suficiente para atender las prioridades de gasto del gobierno y desarrollar una visión integral del país en relación a la contratación pública y la política de recursos humanos.

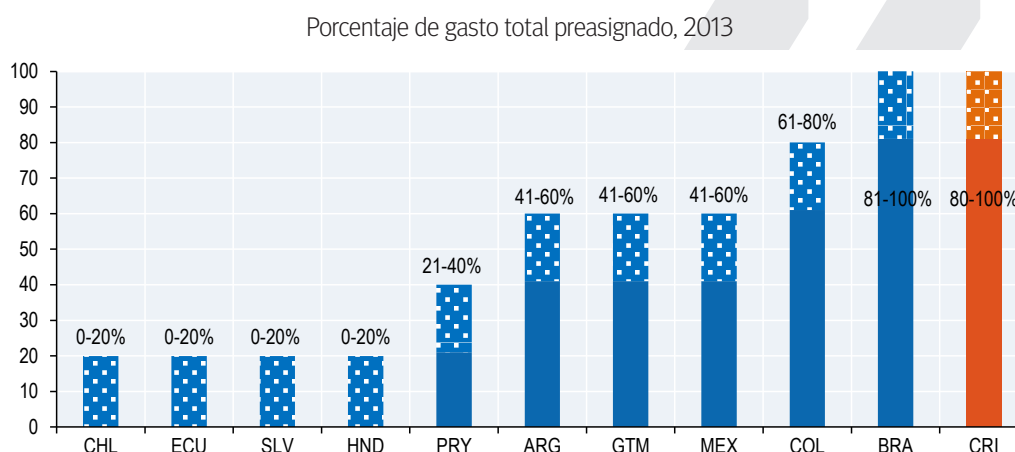
¿Cuáles son los problemas?

La administración pública de Costa Rica se caracteriza por su elevada fragmentación, con un número importante de órganos auxiliares a los ministerios del gobierno central y un amplio sector público institucionalmente descentralizado (con, por ejemplo, organismos autónomos y semi-autónomos). Esta fragmentación pone en riesgo la eficacia de los mecanismos de gobernanza del país y su capacidad de prestar servicios, situación que se ve más agravada aun por una capacidad limitada de dirección y coordinación. Entre otros efectos, esa fragmentación lleva a que una gran parte del presupuesto quede fuera de su instrumento anual y a la existencia de múltiples regímenes de contratación pública y de gestión de recursos humanos.

Además, Costa Rica es —junto con Brasil— uno de los países de la región que presenta un mayor porcentaje de gasto total preasignado (véase Gráfico). Aproximadamente el 95% del gasto del gobierno central ya está comprometido. Estas preasignaciones presupuestarias se contemplan tanto en la Constitución como en diferentes textos legales (sectoriales y específicos de instituciones), lo que deja escaso margen para el gasto discrecional.

La fragmentación institucional también ha creado un sistema de contratación pública altamente fraccionado. Esto limita la posibilidad de promover una planificación

La preasignación de una gran parte del presupuesto reduce severamente la flexibilidad



Nota: Los dos colores de las barras representan los extremos inferior y superior del rango del gasto preasignado.

Fuente: OCDE/BID (2014), Panorama de las Administraciones Públicas - América Latina y el Caribe 2014: Innovación en la gestión financiera pública, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264211636-es>

estratégica cohesionada de la contratación pública. Así, por ejemplo, los umbrales aplicables en los diferentes procedimientos de contratación difieren entre instituciones y se establecen en función del presupuesto asignado: cuanto mayor sea éste, más alto es el umbral que permite una licitación restringida. Por el contrario, la mayoría de los países de la OCDE presenta un único conjunto de umbrales, con independencia de la cuantía del presupuesto de cada entidad contratante.

Por otra parte, la fragmentación institucional está afectando a otros ámbitos clave como la gestión de recursos humanos del sector público. Aun cuando Costa Rica destaca por su firme compromiso con unos procedimientos de selección basados en el mérito, la diversidad de regímenes de recursos humanos está creando desigualdades entre los funcionarios públicos e introduciendo presiones financieras en el sistema. Tan sólo un tercio de los empleados públicos están cubiertos por el Régimen de Servicio Civil (RSC), que prevé una escala de sueldos, una clasificación de puestos y unas condiciones de empleo comunes. Al margen del RSC, la mayoría de las instituciones públicas cuenta con su propia legislación reguladora en materia de empleo, salarios y prácticas de gestión de recursos humanos. A su vez, las convenciones colectivas de diversas instituciones otorgan a sus empleados privilegios en cuanto a salarios, pluses, incentivos y duración de la jornada de trabajo.

¿Por qué es importante para Costa Rica?

El saldo presupuestario del gobierno general pasó de un ligero superávit en 2008 a un déficit del 4,6% del PIB en 2014, en gran parte como resultado del rápido aumento del gasto salarial del sector público. Con una creciente demanda de servicios más personalizados y la necesidad de abordar las disparidades regionales y las desigualdades socioeconómicas, la prestación de unos servicios públicos adecuados solo será posible con una administración pública más eficiente y eficaz. Los fragmentados marcos jurídico y presupuestario limitan la posibilidad de crear y asegurar un espacio fiscal suficiente para atender las prioridades de gasto del gobierno sin comprometer la sostenibilidad financiera del país. Esto pone en cuestión la coherencia de las políticas y la eventual armonización del presupuesto general con las prioridades, objetivos y metas del gobierno. Además, la rigidez del presupuesto dificulta la reorientación de recursos hacia sectores y objetivos de política prioritarios, y limita su papel como instrumento de política económica. Con la sostenibilidad fiscal seriamente amenazada y unos niveles crecientes de déficit y deuda, los retos mencionados cobran aún más importancia. Mejoras en los mecanismos institucionales pueden ayudar a fortalecer la confianza en las habilidades del gobierno para tener la situación del presupuesto bajo control.

¿Qué deberían hacer los responsables de la formulación de políticas?

- ▶ Plantearse la creación de un órgano de coordinación de las grandes directrices de política (que incluya a representantes de las instituciones descentralizadas).
- ▶ Reflexionar sobre la posibilidad de reducir el número de instituciones públicas o al menos diseñar un marco normativo claro para la creación de otras nuevas.
- ▶ Continuar alineando el sector institucionalmente descentralizado con las prioridades del gobierno a través de mecanismos reforzados de rendición de cuentas, seguimiento y evaluación.
- ▶ Crear y asegurar un espacio fiscal suficiente para atender las prioridades de gasto público mediante, por ejemplo, fórmulas revisadas de asignación presupuestaria, revisiones del gasto o reglas que vinculen cada aumento de gasto o recorte de impuestos a un recorte de gasto o aumento de impuestos equivalente (*pay-as-you-go rules*).
- ▶ Revisar la afectación previa de ingresos públicos y los suelos obligatorios de gasto con miras a dotar al gasto público de una mayor capacidad de respuesta y flexibilidad ante las nuevas necesidades y prioridades de política.
- ▶ Plantearse la creación de una autoridad que defina un plan nacional de contratación pública y que trabaje de manera cohesionada en la fijación de prioridades y objetivos claros, así como aplicar un conjunto único de umbrales en los procedimientos de contratación pública.
- ▶ Reforzar todavía más un sistema de remuneraciones coherente y transparente basado en el mérito y sostenible para todo el sector público.



Lecturas adicionales

OCDE (2015), *Costa Rica: Good Governance, from Process to Results*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246997-en>.

OCDE (2015), *Recomendación del Consejo sobre Gobernanza Presupuestaria*. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recomendacion-del-consejo.pdf>

OCDE (2015), *Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública*. <http://www.oecd.org/fr/corruption/recommendation-on-public-procurement.htm>.