

Estudios de Gobernanza Pública

Costa Rica

ASPECTOS CLAVES

2015



¿Qué son los Estudios de Gobernanza Pública?

Los Estudios de Gobernanza Pública de la OCDE brindan a los gobiernos una perspectiva de 360 grados de su habilidad para cumplir con los objetivos de gobierno. Los estudios ofrecen un análisis exhaustivo por medio de un proceso de revisión de pares, un diagnóstico de temas, recomendaciones prácticas, desarrollo de capacidades y apoyo para la implementación. El objetivo es fortalecer el potencial de un país en cuanto a su crecimiento sostenible e inclusivo y mejorar el bienestar de sus ciudadanos.

Desde el año 2007 se han realizado más de 15 Estudios de Gobernanza Pública de países miembros y no miembros de la OCDE.

¿POR QUÉ UN ESTUDIO DE GOBERNANZA PÚBLICA DE COSTA RICA?

Como parte de sus continuos esfuerzos por mejorar su gobernanza pública, el gobierno de Costa Rica solicitó a la OCDE realizar un Estudio de Gobernanza Pública con el objeto de analizar las fortalezas y debilidades de su administración pública y de identificar maneras de mejorar el desempeño del estado a fin de garantizar una entrega de servicio más efectiva y eficiente para todos los ciudadanos.

El Estudio contribuye a la agenda de reforma del país cuya meta es sustentar importantes logros en términos del desarrollo socioeconómico y brindar una mayor y más sustentable prosperidad a toda su población.

Estos Aspectos Claves resumen los principales hallazgos de las seis áreas temáticas del Estudio:

- **Capacidad de coordinación del centro de gobierno**
- **Monitoreo y evaluación de las políticas públicas**
- **Marco presupuestario y planificación estratégica**
- **Administración de recursos humanos**
- **Políticas de integridad en contratación pública**
- **Gobernanza multinivel**





Costa Rica



Angel Gurría, Secretario General de la OCDE, se reúne con el Presidente de Costa Rica, Luis Guillermo Solís, durante su visita oficial a la OCDE en París, el 5 de Junio 2015. Photo: OECD/Hervé Cortinat

“El estudio suministra un diagnóstico exhaustivo de los principales retos que Costa Rica enfrenta en áreas clave de la administración pública, como es el caso de las capacidades del gobierno central y la integridad en cuanto a contratación pública. Estoy muy complacido porque el estudio no sólo genera una clara imagen de nuestra realidad, sino que también brinda una serie de recomendaciones para abordar los retos identificados. El gobierno está comprometido con la implementación de las medidas necesarias para promover en esta y en otras áreas, un cambio sustancial con el objeto de mejorar el bienestar de los ciudadanos y la eficiencia y efectividad del estado”

LUIS GUILLERMO SOLÍS RIVERA, Presidente de Costa Rica.

COSTA RICA 2014

Población 4,938,000

Área total 51,100 km²

PIB/cápita USD 9,750

Crecimiento anual del PIB 3.7%

Tasa de desempleo 9.7%

Expectativa de vida 80 years

<http://databank.worldbank.org/data//reports>

Una sociedad y economía cambiantes

Durante décadas, el modelo político y económico de Costa Rica se ha caracterizado por una alta estabilidad política y un crecimiento económico estable, lo que ha permitido que el país se desempeñe bien en materia de resultados de desarrollo social como lo son la educación y la salud. Sin embargo, las desigualdades están creciendo, importantes pilares económicos como la industria de alta tecnología y el turismo han estado bajo presión, un sector público fragmentado está batallando para suministrar efectivamente políticas públicas y servicios y los ciudadanos están perdiendo cada vez más la confianza en las instituciones públicas. Para mantener los logros pasados, el sistema de gobernanza del país requiere encontrar formas para hacerle frente con éxito a una sociedad y economía cambiantes.

LOGROS PRINCIPALES A LARGO PLAZO

- **Sólidos mecanismos para supervisar la acción estatal y para proteger los derechos humanos y democráticos**, incluyendo la introducción de la Sala Constitucional en 1989 y la Defensoría de los Habitantes en 1992.
- **En general un crecimiento económico positivo y una relativa estabilidad monetaria**, con un promedio de tasa de crecimiento del 5% durante los años 90. A pesar de que el crecimiento se desaceleró en los años 2000, se mantuvo significativamente superior en comparación con otros países latinoamericanos.
- **Fuerte desarrollo social y condiciones de vida mejoradas**. Nuevas oportunidades económicas impulsadas por el crecimiento económico así como las redes de seguridad social existentes han contribuido a la movilidad social y al crecimiento de la clase media.
- **Resultados encomiables en las áreas de educación, protección ambiental y salud**, incluyendo tasas bajas de analfabetismo y un alto promedio de expectativa de vida.
- **Una administración pública fragmentada**, que se caracteriza por un número importante de organismos subsidiarios de los ministerios del gobierno central y un amplio sector público descentralizado institucional (como por ejemplo entidades autónomas y semiautónomas), con mecanismos de rendición de cuentas y de dirección limitados.
- **Una buena parte del presupuesto (alrededor del 50% del gasto total consolidado del gobierno general) se encuentra fuera del proceso presupuestario preparatorio** dirigido por el Ministerio de Hacienda y excluido del escrutinio directo por la Asamblea Legislativa.
- **Sostenibilidad fiscal bajo presión**, con uno de los mayores (y en aumento) déficits de la región, una baja relación impuestos/PIB según los estándares regionales y de la OCDE, y con cifras de deuda en crecimiento, combinado con un muy alto nivel de disposiciones presupuestarias a nivel legal y constitucional.
- **Disminución de la confianza en las instituciones públicas**. Según la Encuesta Gallup 2014, los niveles de confianza en el gobierno pasaron del 53% al 40% entre el 2010 y el 2014, lo cual es sustancialmente mayor que el descenso promedio entre los países de la OCDE durante el mismo período.

RETOS SOCIOECONÓMICOS Y DE GOBERNANZA

- **Disparidades regionales en cuanto a desarrollo económico y social** en el país. En particular, hay una gran división urbano-rural.
- **Aumento de las desigualdades**. A pesar de una clase media que está en crecimiento, el coeficiente Gini del país, como una medida de la distribución del ingreso nacional, ha ido en aumento.
- **Un modelo económico bajo presión**. Una competencia regional cada vez mayor en sectores clave como lo son el turismo y la industria de alta tecnología está poniendo presión al desempeño económico de Costa Rica.
- **Un complejo proceso legislativo**. En parte debido a sus poderes constitucionales relativamente débiles, pero también al cambio de un sistema bipartidista a uno multipartidista, el Ejecutivo se encuentra en una posición debilitada para proponer su agenda legislativa.
- **Un reequilibrio del poder en todo el proceso de formulación de políticas**. La creación de la Sala Constitucional (1989) y el aumento considerable del número de decisiones constitucionales ha dado como resultado un cambio en la distribución del poder entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.



GOBERNANZA PÚBLICA: EL CAMINO A SEGUIR

El Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 refleja el deseo del gobierno de avanzar hacia un gobierno más efectivo, eficiente, participativo, abierto y transparente que fomente el crecimiento inclusivo. A pesar de que se han realizado importantes esfuerzos para modernizar el sistema de gobernanza pública del país, se deberá progresar más para hacer de Costa Rica un estado resiliente y de vanguardia:

- **Fortalecer la capacidad de coordinación y liderazgo del centro de gobierno** como una respuesta a altos niveles de fragmentación del sector público y político.
- **Pasar de una cultura de evaluación y monitoreo orientada a procesos a una cultura de evaluación y monitoreo orientada a resultados**, en donde información relevante de las políticas públicas se utilice de forma estratégica.
- **Abordar múltiples retos relacionados con el presupuesto**, incluyendo una gran rigidez presupuestaria, una carencia de espacio fiscal y débiles restricciones fiscales.
- **Modernizar la gestión de recursos humanos en el sector público** fortaleciendo áreas tales como planificación de la fuerza laboral, la gestión por competencias y un sistema de compensación transparente.
- **Desarrollar una visión de compras cohesiva para alejarse de un enfoque fragmentado y principalmente basado en control ex ante.**
- **Reforzar el nivel de gobernanza subnacional**, coherente con la reforma constitucional del 2001.

El Presidente de Costa Rica, Sr. Luis Guillermo Solís posa con su nuevo gabinete ministerial, en San José, 14 de abril de 2014.



Mejorar la capacidad de coordinación del centro de gobierno

En la OCDE, el centro de gobierno (CdG) está pasando por un cambio de una función principalmente de apoyo administrativo a ser un actor estratégico con responsabilidades importantes para fomentar la visión, el liderazgo y la innovación en el sector público.

ACUERDOS ACTUALES DEL CENTRO DE GOBIERNO

Actores principales

- **El Ministerio de la Presidencia** es responsable de brindar orientación técnica y política al Presidente en cuanto a la toma de decisiones, fomentando la comunicación y la coordinación.
- **El Ministerio de Planificación y Política Económica** (MIDEPLAN) – sus obligaciones principales incluyen preparar el Plan Nacional de Desarrollo (PND); revisar el alineamiento entre proyectos de inversión pública y las prioridades del PND; aprobar proyectos de inversión de entidades públicas.
- **El Ministerio de Hacienda** coordina el ciclo presupuestario para el presupuesto del gobierno central (es decir ministerios y sus entidades desconcentradas).
- **La Autoridad Presupuestaria** está a cargo del asesoramiento del Presidente en materia de política presupuestaria y de proponer directrices presupuestarias para la mayoría del sector público incluyendo sus entes descentralizados y empresas estatales.

Instrumentos (Ad hoc)

- **Plan Nacional de Desarrollo**, que presenta la agenda de políticas públicas del gobierno para el período de cuatro años del mandato presidencial.

- **Objetivos de Desarrollo Nacional Costa Rica 2030**, publicados por MIDEPLAN en el 2013 con el apoyo del PNUD, complementarios al Plan Nacional de Desarrollo de cuatro años.
- **Sistema de Planificación Nacional**, como el mecanismo clave para el monitoreo y la evaluación de políticas públicas, planes, programas, proyectos y acciones estratégicas del gobierno de forma sistemática, pública, independiente y participativa.
- **Planificación y coordinación del sector**, definiendo la organización de la coordinación del sector, incluyendo instituciones centrales y descentralizadas. La responsabilidad de coordinación del sector recae en el jefe de la institución del gobierno central, no en la institución como tal.
- **Comisión Interministerial Hacienda-MIDEPLAN**, con el objetivo de emitir y estandarizar lineamientos técnicos y metodológicos para programación, monitoreo y evaluación de la ejecución presupuestaria a nivel estratégico, sectorial e institucional.
- **Consejos Presidenciales**, compuestos por Ministros (o sus representantes) y otras instituciones públicas. Sus funciones incluyen asesorar y coordinar políticas públicas así como planificar y diseñar objetivos, metas, acciones, indicadores y mecanismos de control.
- **Comisión de Mejora Regulatoria**, como ente asesor adjunto al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, abordando temas de regulación y simplificación administrativa.
- **Coordinación temática intergubernamental definida por ley**, como lo es para la lucha contra la pobreza.



RETOS

El Centro de Gobierno en Costa Rica enfrenta los siguientes retos:

- **Visión a largo plazo, liderazgo e innovación en un contexto fiscal difícil.**
- **Fragmentación política**, que pone presión en el apalancamiento estratégico del CdG.
- **Fragmentación del sector público**, en particular debido a la importancia del sector público descentralizado institucional, con pocos mecanismos de dirección y coordinación establecidos.
- **Limitaciones de capacidad tanto a nivel técnico como estratégico entre los actores del CdG**, agravado por una importante rotación de personal en razón de los cambios de gobierno.

SIGUIENTES PASOS | CENTRO DE GOBIERNO

- **Mejorar el rol estratégico del Ministerio de la Presidencia** para apoyar la calidad del proceso de toma de decisiones del Consejo de Ministros.
- **Promover la inversión estructural en el desarrollo de capacidades del centro de gobierno** mediante la capacitación técnica y el desarrollo de las habilidades blandas, con el Ministerio de la Presidencia y MIDEPLAN como los principales beneficiarios.
- **Desarrollar una política pública clara y una serie de instrumentos** para garantizar la rectoría por parte del centro de gobierno del sector público descentralizado institucional.
- **Desarrollar un mecanismo de seguimiento multiactor** del Plan Nacional de Desarrollo.
- **Desarrollar principios de consulta** a adoptar en todo el sector público con el objeto de hacer que la participación ciudadana vaya más allá del desarrollo inicial del PND.

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El nuevo PND 2015-2018 se basa en tres pilares:

GOBIERNO DE COSTA RICA
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
 2015 - 2018
 Alberto Cañas Escalante

1
 PROMOVER CRECIMIENTO
 ECONÓMICO Y EMPLEO
 DE CALIDAD

2
 LUCHAR CONTRA LA
 POBREZA Y LA
 DESIGUALDAD

3
 GOBIERNO ABIERTO,
 TRANSPARENCIA, EFICIENCIA
 Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

<http://presidencia.go.cr/blog-presidencia/125-plan-nacional-de-desarrollo-2015-2018/>

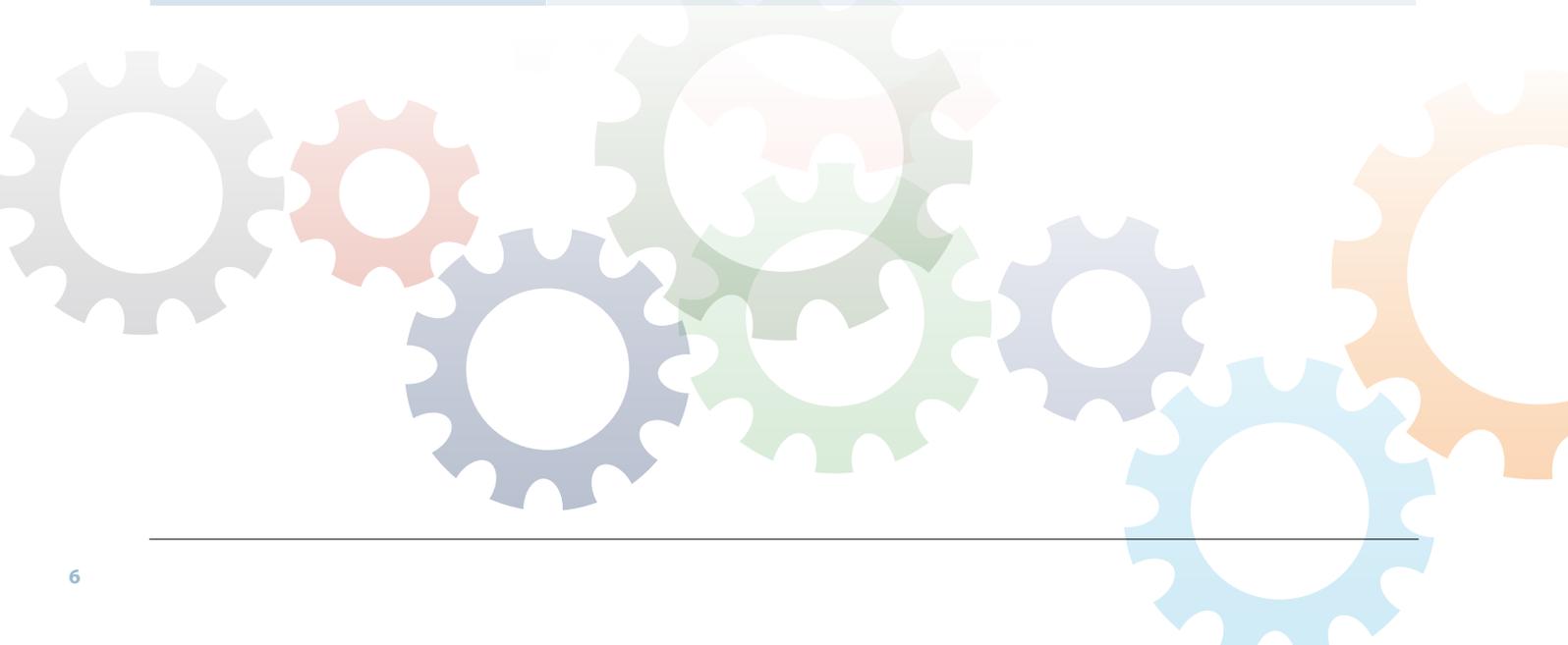
Monitoreo y evaluación como una herramienta para orientarse hacia resultados

Aunque Costa Rica estableció formalmente un sistema nacional de monitoreo y evaluación hace aproximadamente dos décadas, aún no ha hecho el cambio completo a una evaluación y monitoreo orientados a resultados. Los retos incluyen el uso estratégico de información de desempeño, el ajuste del ciclo de la política pública y del presupuesto y las limitaciones de capacidad para evaluar las políticas públicas.

ACUERDOS ACTUALES DE EVALUACIÓN Y MONITOREO

- **Un marco legal integral para monitoreo y evaluación** – Costa Rica ha desarrollado un marco legal extensivo tanto para el monitoreo como para la evaluación.
- **Una clara organización institucional** – el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) es manejado por MIDEPLAN, quien coordina acciones de los otros ministerios e instituciones así como con sectores. Está definido como un instrumento para evaluar el desarrollo nacional y el bienestar social a través del monitoreo y la evaluación de los resultados del PND y de otros instrumentos de planificación y para promover la rendición de cuentas y la retroalimentación.
- **El programa FOCEVAL** (lanzado en 2009) - el programa es una colaboración estratégica con el gobierno alemán que se enfoca en crear conciencia y promover una cultura de evaluación y transparencia como base para la toma de decisiones de política pública.
- **Revisión de actividades de evaluación y monitoreo** – el gobierno está actualmente revisando sus actividades de monitoreo y evaluación con la intención de fortalecer el valor agregado estratégico de ambas actividades (por ejemplo mediante la introducción de un mecanismo de presentación de informes trimestrales para proyectos estratégicos del PND).

PRINCIPALES ACTORES INVOLUCRADOS EN EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN (SINE)	
Presidente de la República	Decisión política con base en informes de monitoreo y de evaluación sobre prioridades estratégicas preestablecidas.
MIDEPLAN	Coordinador del SINE, responsable de emitir directrices y dirigir los procesos de monitoreo y evaluación.
Instituciones públicas	Implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas, planes, programas y proyectos a través de sus unidades de planificación.
Ministerio de Hacienda	Asignación de recursos financieros. Control del gasto público (gobierno central).





RETOS

Aprovechar al máximo las inversiones en monitoreo y evaluación requiere un compromiso con:

- **Fortalecimiento de los enlaces faltantes.** Estos enlaces faltantes empiezan en el sistema de planificación – alrededor del 60% de los ministerios no tienen un plan estratégico de acuerdo con la información proporcionada por MIDEPLAN – y culminan al final del ciclo de monitoreo y evaluación (falta de mecanismos de retroalimentación con base en la información de monitoreo y evaluación disponible).
- **Uso estratégico de la información de desempeño.** Mientras MIDEPLAN se encarga de coordinar el SINE y de brindar orientación técnica en materia de los procedimientos de monitoreo y evaluación, el SINE no siempre fue utilizado en el pasado como la red de apoyo institucional para investigación y análisis estratégico.
- **Monitoreo ajustado a las políticas públicas y al presupuesto.** Quedan importantes retos para poder mejorar la compatibilidad entre las metodologías del SINE y el monitoreo más tradicional del presupuesto.
- **Abordar las limitaciones de capacidad.** Históricamente, MIDEPLAN ha tenido una agenda para capacitación y desarrollo de habilidades. Sin embargo, aún persiste la necesidad de capacitación y desarrollo de habilidades permanente e insertar las habilidades adquiridas en las prácticas cotidianas de gestión.

SIGUIENTES PASOS | MONITOREO Y EVALUACIÓN

- **Promover una cultura de monitoreo y de evaluación orientada a resultados** en el sector público.
- **Desarrollar un enfoque equilibrado entre objetivos de ‘rendición de cuentas’ y ‘aprendizaje’** con el objeto de salvaguardar la oportunidad de aprender de un desempeño débil ocasional y de fallos de las políticas públicas.
- **Enfocarse en el fortalecimiento de capacidades** de todos los actores de la cadena de monitoreo y evaluación.
- **Brindar incentivos** a los actores involucrados en el uso de datos de monitoreo y evaluación, como recompensar el logro de metas.
- **Permitir el desarrollo gradual del sistema de monitoreo y evaluación**, enfocándose en hacer que los aspectos básicos estén correctos y posteriormente identificar metas más ambiciosas.
- **Promover la participación ciudadana y demás actores** en el proceso de evaluación.

TOMA DE DECISIONES BASADA EN EVIDENCIAS

La práctica de la OCDE sugiere que se requieren los siguientes elementos para obtener y utilizar la ‘evidencia correcta’:

- una metodología sólida que permita la debida consideración de la naturaleza inmediata y de largo plazo del tema y de la justificación que respalde las diferentes opciones para la intervención de políticas públicas (incluyendo no hacer nada);
- buenos datos para análisis;
- acceso público a datos, supuestos y metodologías utilizadas para estructurar el tema e identificar opciones para abordarlo de manera que se le pueda examinar detalladamente y replicar el análisis de forma independiente;

- tiempo para llevar a cabo este análisis adecuadamente y consultar al público general sobre sus resultados;
- un servicio público capaz y calificado, incluyendo personas calificadas en métodos cuantitativos;
- un ‘ambiente de formulación de políticas receptivo’ – es decir, líderes políticos que estén dispuestos y sean capaces de decidir sobre la base de la evidencia presentada.

OCDE (2013), Estudio de Gobernanza Pública de Polonia: Implementando la Capacidad Estratégica del Estado, OCDE Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201811-en>.

Fortalecimiento del marco presupuestario para una planificación estratégica

Costa Rica aprovechó al máximo los sistemas presupuestarios tradicionales. Ahora es necesario que dé un paso adelante y mire las prácticas presupuestarias modernas con el objeto de garantizar que las prioridades expresadas en el Plan Nacional de Desarrollo sean realmente financiadas y los programas correspondientes implementados, al mismo tiempo que se garantiza la sostenibilidad fiscal a largo plazo.

ACUERDOS PRESUPUESTARIOS ACTUALES

- **El proceso presupuestario está bien institucionalizado** – reglamentado por la Constitución y por la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. El presupuesto nacional se emite por 1 año, del 1 de enero al 31 de diciembre. El presupuesto anual está basado en las metas y prioridades que se deben vincular al Plan Nacional de Desarrollo.
- **Una clara estructura institucional del presupuesto nacional** – la coordinación del proceso de presupuesto está garantizado por 4 actores clave.
- **El sector público descentralizado institucional no está cubierto por el presupuesto nacional** – lo supervisa el Contralor General, quien formalmente aprueba sus presupuestos, con base en una verificación de cumplimiento con los lineamientos presupuestarios emitidos por la Autoridad Presupuestaria. MIDEPLAN es responsable de verificar que las entidades cumplan con las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, pero no tiene instrumentos para hacerlo cumplir.

PRINCIPALES ACTORES INVOLUCRADOS EN EL PROCESO DEL PRESUPUESTO NACIONAL	
Autoridad Presupuestaria Nacional – Ministerio de Hacienda	Prepara el presupuesto anual y expide un marco fiscal de mediano plazo (año en curso más cuatro años) para el gobierno central
Autoridad Presupuestaria	Emite “directrices” sobre temas de política presupuestaria, salario, empleo, deuda e inversión
Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria – Ministerio de Hacienda	Brinda informes técnicos para apoyar las discusiones y decisiones de la Autoridad Presupuestaria
Banco Central	Prepara supuestos macroeconómicos

RECOMENDACIÓN DE LA OCDE SOBRE GOBERNANZA PRESUPUESTARIA (2015)

1. Gestionar los presupuestos dentro de límites claros, creíbles y predecibles para la política fiscal;
2. Alinear estrechamente los presupuestos con las prioridades estratégicas a mediano plazo del gobierno;
3. Diseñar el marco del presupuesto de capital con el fin de satisfacer las necesidades nacionales de desarrollo de forma rentable y coherente;
4. Asegurar que los documentos y datos presupuestarios son abiertos, transparentes y accesibles;
5. Propiciar un debate incluyente, participativo y realista sobre las alternativas presupuestarias;
6. Presentar cuentas completas, exactas y fiables de las finanzas públicas;
7. Planificar, gestionar y supervisar activamente la ejecución del presupuesto;
8. Garantizar que los resultados, la evaluación y la relación coste/prestación forman parte integrante del proceso presupuestario;
9. Identificar, evaluar y gestionar con prudencia la sostenibilidad a largo plazo y otros riesgos fiscales;
10. Promover la integridad y calidad de las previsiones presupuestarias, los planes fiscales y la implementación presupuestaria mediante un riguroso control de calidad que incluya una auditoría externa.

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recomendaci%C3%B3n-del-consejo.pdf>



RETOS

Retos específicos relacionados con financiar e implementar prioridades del PND incluyen:

- **Altas rigideces presupuestarias y falta de espacio fiscal.** El espacio para maniobrar es muy limitado. Alrededor del 95% del gasto del gobierno central es preasignado. Adicionalmente, el ingreso proveniente de los impuestos como un porcentaje del PIB es bajo en Costa Rica comparado con los países de la OCDE, así como con otros países de América Latina.
- **Débiles restricciones fiscales.** En la práctica, Costa Rica no tiene restricciones fiscales efectivas ni mecanismos para facilitar e implementar disciplina a mediano plazo en el presupuesto del gobierno central. El resultado de esto son déficits presupuestarios sistemáticos.
- **Transparencia presupuestaria limitada en términos de legibilidad de los documentos disponibles.** Debido a inconsistencias en las clasificaciones institucionales utilizadas por los diferentes ministerios y los diferentes grupos de datos disponibles, es difícil establecer el vínculo entre objetivos, metas, indicadores y recursos disponibles.

FONDOS RESERVADOS Y GASTO OBLIGATORIO EN EL PRESUPUESTO NACIONAL DE 2014			
	Miles de Millones Colones	Particip. (%)	Porcentaje del PIB (%)
Gasto total presupuestado	6,649	100	24.7
Por mandato constitucional	2,290	34.4	8.5
Por mandato legal	1,497	22.5	5.6
Gasto obligatorio	2,528	37.9	9.4
<i>Servicio de la deuda</i>	1,933	29.1	7.2
Intereses	774	11.6	2.9
Amortización	1,159	17.4	4.3
<i>Salarios (excl. MEP y PJ)</i>	585	8.8	2.2
Otro gasto (1)	344	5.2	1.3

Fuente: Ministerio de Hacienda (2013), Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo, 2013-2018, Dirección General de Presupuesto Nacional, http://www.hacienda.go.cr/docs/52224ab8cd313_MARCO%20PRESUPUESTARIO%20MEDIANO%20PLAZO%202013_2018.pdf

- **Coordinación insuficiente con el sector público descentralizado institucional.** Como los esquemas de fondos del sector público descentralizado institucional son rígidos, el gobierno no puede reasignar fondos de un área de gastos a otra según las prioridades emergentes. Además, la coordinación del sector público descentralizado institucional es débil.
- **Coordinación insuficiente de la presupuestación de capital en instituciones públicas.** La multiplicidad de presupuestos y la falta de mecanismos de coordinación tiene consecuencias en la inversión pública. No existen mecanismos de implementación para garantizar que las inversiones de las instituciones del sector público descentralizado institucional están alineadas con el PND.

SIGUIENTES PASOS | MARCO DEL PRESUPUESTO

- **Crear y garantizar el espacio fiscal** revisando las fórmulas de asignaciones presupuestarias; fortaleciendo el sistema de planificación; realizando estudios de gasto; concibiendo plazos ('expiración') para nuevos programas y fortaleciendo prácticas de presupuestación basadas en información de desempeño.
- **Alinear el sector público descentralizado institucional con las prioridades del gobierno** por medio de una rendición de cuentas reforzada, mecanismos de monitoreo y evaluación y desarrollo de una lista de verificación a aplicar cuando se considera la creación de una agencia institucionalmente descentralizada; el desarrollo de condicionalidades asociadas con transferencias presupuestarias y la implementación de coordinación de políticas públicas de alto nivel.
- **Garantizar la sostenibilidad fiscal** reactivando los requerimientos constitucionales bien diseñados sobre disciplina fiscal; desarrollando un marco fiscal de mediano plazo completo; agrupando la responsabilidad para emitir y monitorear el cumplimiento e implementación de reglas fiscales dentro de una institución; adoptando herramientas y reglas de procedimiento para hacer el examen fiscal de la legislación permanente más riguroso; considerando la adopción de una sola tesorería controlada centralmente.

Apoyando la gestión de recursos humanos

Costa Rica estableció un servicio civil profesionalizado respaldado por un compromiso con el empleo público meritocrático. Sin embargo, la gran cantidad de legislación y de convenciones colectivas ha dado como resultado una pluralidad de políticas y sistemas de gestión de recursos humanos, lo cual resulta en una importante disparidad en el tratamiento de los empleados entre las instituciones.

ACUERDOS ACTUALES DE LA GRH

- **Régimen del Servicio Civil (RSC)** – la Constitución de 1949 y el posterior Estatuto del Servicio Civil de 1953 establecieron el Régimen del Servicio Civil con el objeto de reglamentar el empleo público en el poder ejecutivo nacional lo cual incluye ministerios y sus entidades subsidiarias – un total de 47 entidades cubren alrededor de un tercio de los empleados públicos. En y entre estas entidades existe un marco de empleo relativamente consistente, con una escala salarial, clasificación de puestos y términos y condiciones de empleo comunes.
- **Dirección General del Servicio Civil (DGSC)** – esta entidad funge como la entidad coordinadora central para políticas de GRH y empleo público para las 47 entidades del RSC.
- **Acuerdos fragmentados por fuera del Régimen del Servicio Civil** – la mayoría de instituciones públicas cuentan con su propia legislación para regular el empleo público y las prácticas de GRH. Además, las convenciones colectivas en varias instituciones públicas otorgan a los empleados privilegios con respecto al salario, pluses, incentivos, jornadas de trabajo, que varían de una institución a otra.
- **Autoridad Presupuestaria** – muchas instituciones fuera del RSC entran en el ámbito de la Autoridad Presupuestaria. La Autoridad Presupuestaria establece y monitorea el número de empleados por cada institución bajo su ámbito y determina las políticas de pago según las directrices emitidas por el Presidente y el Ministerio de Hacienda.

RETOS

Para desarrollar un sistema moderno de GRM, Costa Rica encara actualmente los siguientes retos:

- **Falta de datos oportunos y exactos de la fuerza laboral.** Es difícil tener una imagen exacta de la estructura del empleo público y del número y distribución de los empleados públicos dado que no existe una base de datos central para recopilar estadísticas de empleados en el RSC o más allá.
- **Un complejo sistema de compensación.** Actualmente el sistema salarial costarricense es difícil de controlar, ajustar, proyectar y administrar debido en parte a la falta de una base de datos integrada del empleo público, sin techo fiscal que limite el paquete de pagos, combinaciones complejas de bonificaciones y pluses

FUTURAS COMPETENCIAS NECESARIAS PARA UN SERVICIO IDENTIFICADAS POR LOS PAÍSES DE LA OCDE



<http://dx.doi.org/10.1787/9789264166707-en>



que difieren enormemente de empleado a empleado, y una red interrelacionada de convenciones colectivas y legislación que vinculan aumentos salariales de un grupo a otro.

- **Enfoque fragmentado de la gestión por competencias.** Muchas instituciones no pueden evaluar candidatos en lo que respecta a competencias específicas necesarias para cubrir metas organizacionales y unas pocas instituciones alinean su plan de capacitación anual con una estrategia a largo plazo con base en las metas de la organización.
- **Gestión de desempeño no está vinculada a metas organizacionales más amplias.** En el RSC, el sistema de evaluación de desempeño adolece de un alto nivel de complejidad e inflación de las escalas.
- **Limitado desarrollo de liderazgo individual e institucional.** Costa Rica no destina programas de capacitación para gerentes o futuros gerentes. Sin embargo, esta es una nueva prioridad de la DGSC, que recientemente creó una nueva división para capacitación gerencial.

SIGUIENTES PASOS | GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

- **Mejorar la calidad y consistencia de los datos de la fuerza laboral** para mejorar la transparencia y hacer posible una toma de decisión de GRH más informada.
- **Evolucionar hacia un sistema de compensación más transparente, sostenible y meritocrático, incluyendo incentivos no monetarios.** Simplificar el sistema de compensación actual iniciando una transición gradual hacia un sistema de 'salario único'. Dadas las restricciones legales, esta política pública sólo se podría implementar para empleados nuevos.
- **Introducir la gestión por competencias** como una base para una gestión de recursos humanos más estratégica, aprovechando el sistema existente de clasificación de puestos e integrando eventualmente este marco de competencias en las prácticas de planificación, contratación/selección, movilidad y desarrollo.
- **Simplificar el sistema de gestión de desempeño y aumentar su efectividad vinculando los esfuerzos individuales de los empleados a metas organizacionales más grandes.** Debe considerarse la posibilidad de mejorar las escalas de evaluación, capacitando a los gerentes y al personal para que las utilicen y vincularlas eventualmente para ascensos y desarrollo profesional.
- **Mejorar la coherencia del RSC por medio de un liderazgo institucional e individual fortalecido.** Puede incluir el desarrollo de estructuras de rendición de cuentas de gestión con el objeto de garantizar que la delegación se otorgue con capacidad y responsabilidad a nivel de las organizaciones individuales. Adicionalmente, se deberá utilizar la Asamblea de Jefes de Recursos Humanos y el Consejo Técnico Asesor de forma más efectiva y se podría reforzar la gestión de funcionarios de rango superior.

PÚBLICO AGIL, INNOVADOR – CUATRO META-COMPETENCIAS

03

Flexibilidad
flexibilidad y
gestión de
cambio

04

Cooperación
trabajar
conjuntamente
entre fronteras
y creando
relaciones

Apoyando a las políticas de integridad en contratación pública

Costa Rica tiene una larga tradición de comprometerse a lograr una correcta administración de los fondos públicos. En años recientes se realizaron diferentes reformas con miras a fortalecer el marco legal e institucional del sistema de contratación pública del país y luchar contra la corrupción. Sin embargo, es necesario ajustar aún más las funciones relacionadas con contratación pública y aumentar la transparencia y la rendición de cuentas.

ACUERDOS ACTUALES DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

- **Actores clave** – la Contraloría General, el Ministerio de Hacienda (Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa), la Secretaría Técnica del Gobierno Digital y las unidades especializadas dentro de cada una de las instituciones son actores clave en el proceso de contratación pública.
- **La Ley de Contratación Administrativa**, promulgada en 1995, es la legislación más importante en materia de compras y define, entre otros, el plan y procedimientos de compras. Otras instituciones, como el Instituto Costarricense de Electricidad cuentan con sus propias reglas de contratación pública.
- **Recientes reformas** fueron realizadas a diferentes niveles, tanto para el marco legal como para la estructura institucional. La Ley de Contratación Administrativa se revisó en el 2006, la cual promovió la adopción de acuerdos marco.
- **Importancia de la contratación pública del gobierno general** – representa aproximadamente 15% del PIB (excluyendo ingresos de petróleo) y 30% del gasto general del gobierno en 2014.

RETOS

La contratación pública en Costa Rica está predominantemente formulada como una tarea administrativa, en lugar de centrarse en la influencia estratégica de la contratación pública. Para cambiar hacia una perspectiva más estratégica en materia de contratación, se deben abordar los siguientes retos:

- **No existe una autoridad de compras o entidad de compras centralizada** con un mandato estratégico para brindar una visión de contratación pública, lineamientos, coordinación y criterios de gestión de desempeño consistentes.
- **Un sistema de contratación fuertemente fragmentado.** Existen varias plataformas establecidas. La multiplicidad de entidades que realizan contratación limita las oportunidades para crear economías de escala y bajar precios
- **Los controles ex post en Costa Rica son limitados**, a diferencia de una tendencia general en muchos países de la OCDE, pasar de asignaciones de auditoría *ex ante* y pasar a asignaciones de auditoría *ex post* y un mayor enfoque en controles internos y en desempeño.



- **Existen diferentes umbrales financieros entre instituciones para realizar diferentes procedimientos.** La mayoría de países de la OCDE tiene un solo grupo de umbrales, independientemente del tamaño del presupuesto de las entidades que realizan contrataciones.
- **Alto porcentaje de licitaciones abreviadas.** 82% en términos de números y 40% en términos de los procedimientos fueron adjudicados por medio de licitaciones abreviadas, en contraste con la mayoría de países de la OCDE en donde la licitación pública es el procedimiento de compras más común.
- **Falta de una fuerza laboral de contratación pública profesionalizada.** Los funcionarios de contratación adoptan un enfoque basado en el cumplimiento normativo para la contratación, en vez de un enfoque estratégico con base en resultados dado que no existe una fuerza laboral de contratación pública profesionalizada.
- **Falta de un mecanismo institucionalizado para que la sociedad civil participe en el proceso de contratación pública.**

SIGUIENTES PASOS | CONTRATACIÓN PÚBLICA & INTEGRIDAD

- **Ponerse de acuerdo sobre una única plataforma de contratación pública** que cubra todo el sector público incluyendo las entidades autónomas. La plataforma también podría establecer un sistema de “banderas rojas” (señales de alerta) o mecanismos para dar seguimiento a decisiones y hacer posible la identificación de irregularidades y casos potenciales de corrupción en las contrataciones públicas.
- **Considerar la creación de una autoridad para establecer una visión nacional de contratación pública** y trabajar consistentemente hacia objetivos y prioridades claras.
- **Aplicar un único grupo de umbrales financieros para los procedimientos de la contratación pública**, aclarar las buenas prácticas para agrupamiento de contratos y desarrollar un sistema para dar seguimiento a decisiones y hacer posible la identificación de irregularidades y casos potenciales de corrupción.
- **Mejorar la profesionalización de la fuerza laboral** brindando incentivos adecuados para atraer funcionarios altamente calificados y actualizando habilidades y conocimiento de los funcionarios regularmente a fin de reflejar evoluciones regulatorias, tecnológicas y de gestión.
- **Mejorar la participación de los actores** en todas las diferentes etapas del proceso de contratación pública.



Mejorando la gobernanza multinivel

Trabajar juntos y conseguir un equilibrio entre los intereses, capacidades y objetivos de los niveles nacionales y sub-nacionales es esencial para resultados más efectivos de política pública. Pese a un importante desarrollo económico experimentado desde 1970, Costa Rica muestra importantes desequilibrios territoriales y una división rural-urbana. Una reforma constitucional en el 2001 atribuyó más poder y presupuesto a los niveles sub-nacionales. No obstante, la transferencia presupuestaria asociada (10%) aún no se ha realizado.

ACUERDOS ACTUALES DE GOBERNANZA MULTINIVEL

- **Costa Rica es un país unitario que tiene siete provincias** – las provincias están divididas en 81 cantones, cada uno de ellos dirigidos por un alcalde que se elige cada cuatro años. El nivel administrativo menor incluye 423 distritos. Solamente el gobierno central y las municipalidades (o cantones) tienen poderes administrativos.
- **La Constitución atribuye considerable poder a las municipalidades, aunque sin definirlo** – las acciones municipales son principalmente formuladas y organizadas por el gobierno central y la reglamentación nacional.
- **Un importante rol para el sector público descentralizado institucional en la prestación de servicios** – una buena parte del gasto público lo ejecuta el sector descentralizado institucional que es responsable de producir servicios clave.
- **El rol de las federaciones de municipalidades y de los consejos cantonales** – estos pueden representar un activo potencial para el sistema de gobernanza multinivel de Costa Rica. FEDOMA, por ejemplo, reúne a 11 municipalidades en la región central y brinda desarrollo de capacidades para sus miembros.
- **Bajos niveles de gasto público a nivel local** – el sector público descentralizado institucional representa una buena parte del gasto público, mientras que el sector territorialmente descentralizado representa una parte menor. Actualmente las municipalidades representan sólo cerca del 4% del gasto total general consolidado del gobierno.

TEJIENDO DESARROLLO

Tejiendo Desarrollo es un marco de política pública recientemente introducido que apoya procesos de desarrollo dirigidos por la comunidad. Los objetivos de la red son los siguientes:



- **promover la participación de la sociedad civil en procesos de desarrollo,**
- **articular la organización sectorial del gobierno y**
- **diseñar políticas públicas que respondan a las prioridades de los actores locales.**

tejiendo
desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo describe la red y sus dos componentes clave: promover los procesos de desarrollo en territorios específicos (10 territorios que comprenden 34 cantones) y desarrollar una Política Nacional de Desarrollo Regional y Territorial con participación de la sociedad civil liderada por MIDEPLAN.

<http://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/cd1da1b4-868b-4f6f-bdf8-b2dee0525b76/PND%202015-2018%20Alberto%20Ca%C3%B1as%20Escalante%20WEB.pdf>



RETOS

Para fomentar la gobernanza multinivel genuina en el país, Costa Rica tiene que abordar una estrategia de adaptación para los siguientes retos:

- **Acceso limitado a servicios públicos básicos para la población rural pobre.** La accesibilidad a servicios públicos básicos en Costa Rica depende del ingreso y de la ubicación. El acceso reducido a servicios básicos tiene características territoriales.
- **La Inversión Extranjera Directa y el turismo han desarrollado vínculos débiles con negocios locales.** Las tendencias actuales en el marco productivo de Costa Rica retan al sistema de gobernanza nacional. La competencia internacional para atraer IED en industrias intensivas en conocimiento ha estado creciendo dramáticamente y existe la necesidad de fortalecer la competitividad del país por medio de conexiones locales y de reducir las disparidades geográficas actuales en cuanto a creación de empleo.
- **Rol limitado de autoridades sub-nacionales.** Cuando se compara con países de la OCDE, la gobernanza de Costa Rica se basa en un sistema en donde el nivel central, y en particular el sector público descentralizado institucional desempeñan un rol clave para brindar políticas públicas y servicios, mientras que las autoridades sub-nacionales –incluyendo las municipalidades– son marginales. En particular, el gasto sub-nacional es bajo en todos los ámbitos.
- **Deficiencias del marco institucional actual con respecto a los ciudadanos.** El sistema deja de brindar a los ciudadanos servicios adaptados en diferentes áreas del país (es decir la división rural-urbana actual). Debido al desarrollo económico, los ciudadanos demandan un amplio rango de servicios públicos que también están diversificados según sus necesidades específicas. Además, la percepción negativa de los ciudadanos y sus expectativas se pueden avivar en gran medida por un proceso de devolución incompleto: los ciudadanos pueden elegir a sus alcaldes desde 1998, pero estos últimos tienen recursos limitados para desarrollar e implementar políticas públicas.

SIGUIENTES PASOS | GOBERNANZA MULTINIVEL

- **Usar contratos** para facilitar la relación funcional entre las municipalidades y el gobierno central. Un contrato ayuda a identificar una tarea específica a delegar a una municipalidad determinada, aclara el alcance de la actividad delegada e incluso su plazo, si es relevante. Adicionalmente, un contrato ayuda a aclarar los resultados esperados, contribuyendo a una mayor confianza en las instituciones.
- **Crear una red de agentes de la comunidad** para brindar al gobierno local el desarrollo de capacidades. Con el objeto de promover la estandarización y el intercambio de información, MIDEPLAN podría integrar a los consejos cantonales existentes para fines de coordinación, y estos podrían fungir como el eje central y estarían a cargo de la capacitación de los agentes que se enviarían a las municipalidades.
- **Introducir flexibilidad en el sistema de gobernanza** para ayudar a adaptar las políticas a los lugares. Costa Rica tiene que implementar un sistema de gobernanza que pueda generar un rango de políticas que se adapten a las diferentes características de las comunidades a las que pretenden servir. Esto requiere flexibilidad y la posibilidad de experimentar con diferentes sistemas territoriales.

Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE - áreas de trabajo

La Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE ayuda a los países a implementar políticas públicas estratégicas, basadas en evidencia e innovadoras con el objeto de fortalecer la gobernanza pública y de mejorar la confianza ciudadana en el gobierno. Las áreas de trabajo abordadas en el Estudio de Gobernanza Pública de Costa Rica se construyen en el trabajo diario de la Dirección. Este trabajo incluye realizar un análisis de las políticas públicas y revisiones de pares, comités y grupos de trabajo de políticas públicas y desarrollando recomendaciones, instrumentos y principios.

ÁREAS DE TRABAJO ABORDADAS EN EL ESTUDIO DE COSTA RICA

Centro de gobierno

Al alejarse del rol tradicional de servir al ejecutivo desde una perspectiva administrativa, los centros de gobierno están ahora desempeñando un rol más activo en el desarrollo de las políticas públicas. El trabajo de la OCDE en los centros de gobierno explora cómo los gobiernos pueden adaptar las instituciones en el Centro con el objeto de desempeñar este rol ampliado y con una visión dirigida hacia afuera. Como parte de su trabajo sobre centros de gobierno, la OCDE congrega a la Red de Altos Funcionarios de Centros de Gobierno la cual realiza reuniones anuales.

<http://www.oecd.org/gov/cog.htm>

Monitoreo y evaluación

En la búsqueda de resultados inclusivos, los gobiernos están haciendo cada vez más uso de los sistemas de monitoreo y evaluación a fin de maximizar el uso de los recursos escasos y garantizar que los resultados logrados reflejen los resultados pretendidos. Recientemente, la OCDE convocó a un **simposio sobre desempeño del sector público** y anualmente organiza la Red de Altos Funcionarios de Presupuesto en Desempeño y Resultados.

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/seniorbudgetofficialsnetworkonperformanceandresults.htm>

Presupuestación y planificación estratégica

Mantener la disciplina fiscal, asignar recursos en donde son más valorados y lograr una mayor eficiencia en las operaciones de gobierno tiene un impacto crucial en el desempeño económico general nacional. La OCDE **desarrolló directrices sobre gobernanza presupuestaria e instituciones fiscales** independientes, facilita el Grupo de Trabajo de Altos Funcionarios de Presupuesto y lleva a cabo estudios presupuestarios de los países.

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/>

Gestión de recursos humanos

Las administraciones públicas necesitan las personas correctas en el lugar correcto, a la hora correcta y con las habilidades correctas si quieren hacerle frente a los retos de hoy. El **trabajo de la OCDE sobre gestión estratégica de los recursos humanos en el gobierno**, destaca los esfuerzos del gobierno para promover la planificación estratégica de la fuerza laboral.

<http://www.oecd.org/gov/pem/>

Integridad y contratación pública

La integridad es esencial para crear instituciones fuertes y resistentes a la corrupción. La OCDE desarrolló una serie de **recomendaciones para mejorar la integridad y prevenir la corrupción** en el sector público y para garantizar un uso estratégico de la contratación pública. La OCDE realiza **estudios de integridad del sector público y de contratación pública** para ayudar a los encargados de toma de decisiones a mejorar las políticas públicas, a adoptar buenas prácticas y a implementar las normas y principios establecidos.

<http://www.oecd.org/gov/ethics/>

Gobernanza multinivel

Los gobiernos sub-nacionales brindan servicios públicos sustanciales y están cerca del ciudadano. Por lo tanto, la gobernanza multinivel efectiva desempeña un importante rol para proporcionar resultados de crecimiento inclusivos. La OCDE publica **revisiones territoriales a nivel nacional, regional y metropolitano y promueve buenas prácticas en el área de gobernanza multinivel de la inversión pública**.

<http://www.oecd.org/gov/regional-policy/multi-levelgovernance.htm>



ÁREAS ADICIONALES DE TRABAJO

Panorama de las administraciones públicas, ahora en su cuarta edición, incluye un tablero de indicadores clave para ayudar a analizar las comparaciones internacionales de desempeño del sector público.
<http://www.oecd.org/gov/govtaglance.htm>

Gobierno abierto – incluyendo la apertura de procesos de gobierno, actas, documentos y datos para escrutinio público y participación - es ahora considerado como un elemento fundamental de una sociedad democrática.
<http://www.oecd.org/gov/open-government.htm>

Gobierno digital explora cómo los gobiernos pueden hacer el mejor uso de las tecnologías de información y comunicación para adoptar buenos principios de gobierno y lograr las metas de políticas públicas.
<http://www.oecd.org/gov/public-innovation/>

Innovación del sector público – los gobiernos están encontrando nuevas formas de operar y responder a necesidades públicas en un mundo globalizado y conectado que se caracteriza por aumentar las expectativas de los ciudadanos y las restricciones financieras. Estos esfuerzos se ven apoyados mediante el Observatorio de Innovación del Sector Público de la OCDE.
<https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/>

Desarrollo regional ayuda a los gobiernos a fomentar regiones dinámicas competitivas con el objeto de alcanzar sus objetivos económicos, sociales y ambientales.
<http://www.oecd.org/gov/regional-policy/>

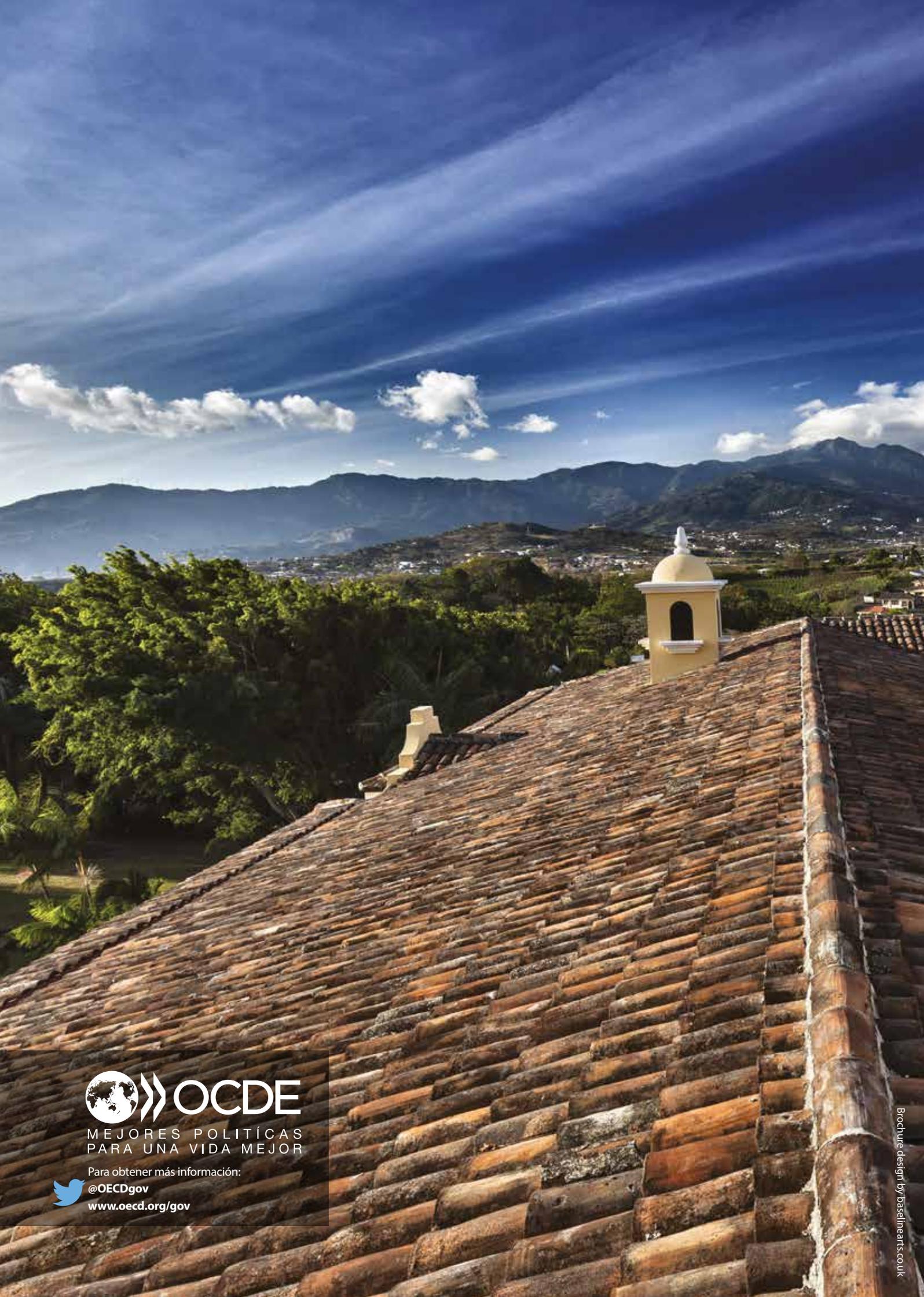
Política regulatoria ayuda a los gobiernos a alcanzar sus objetivos de políticas públicas mediante el uso de regulaciones, leyes y otros instrumentos regulatorios.
<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/>

Género – empoderar y alentar a las mujeres para que participen en la esfera pública es esencial para garantizar una perspectiva equilibrada sobre formulación de políticas públicas y es asociada con mejoras en los resultados sociales.
<http://www.oecd.org/gov/women-in-government.htm>

Justicia – el trabajo de la OCDE sobre los servicios de justicia tiene por objeto apoyar la mejora del acceso a la justicia por parte de los ciudadanos a través del fortalecimiento de la atención ciudadana con respecto a los servicios de justicia.
<http://www.oecd.org/gov/oecd-expert-roundtable-equal-access-to-justice.htm>

Abajo: Luis Guillermo Solís Rivera, Presidente de Costa Rica y Angel Gurría, Secretario -General de la OCDE. París, Francia, 5 de junio de 2015.





MEJORES POLÍTICAS
PARA UNA VIDA MEJOR

Para obtener más información:



@OECDgov

www.oecd.org/gov