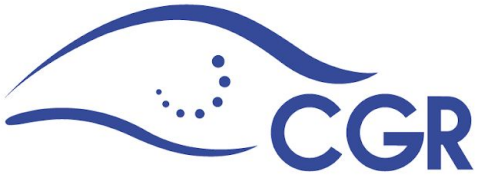
Reformar el sector público:

Una perspectiva desde la Hacienda Pública

Audiencia Comisión Especial de Reforma del Estado
12 de agosto 2020



Agenda

1. Introducción
2. Enfoques para la reforma
3. Determinantes de la reforma
4. Áreas principales de reforma
5. Conclusiones

1 Introducción

2 Enfoques para la reforma

3 Determinantes de la reforma

4 Áreas principales de reforma

5 Conclusiones

Objetivo de la Comisión de Reforma del Estado

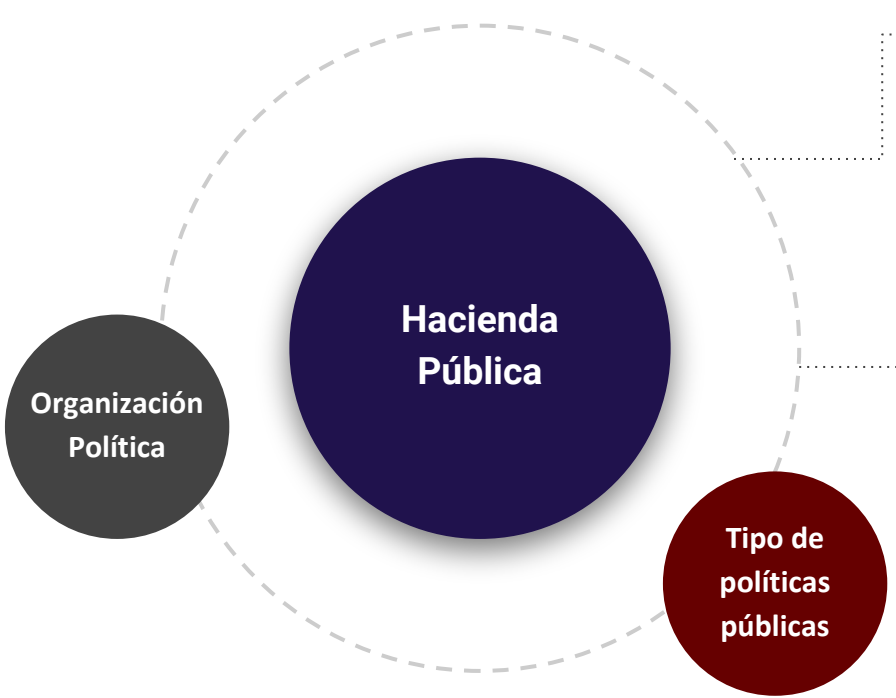
¿Para qué?

- Optimizar los procesos
- Favorecer la descentralización administrativa
- Garantizar la eficiencia y la continuidad en la prestación de los servicios públicos
- Cumplir con los estándares de gobierno abierto

¿En cuáles áreas?

- Diseño institucional
- Competencias y atribuciones
- Capital humano y la infraestructura tecnológica
- Financiamiento

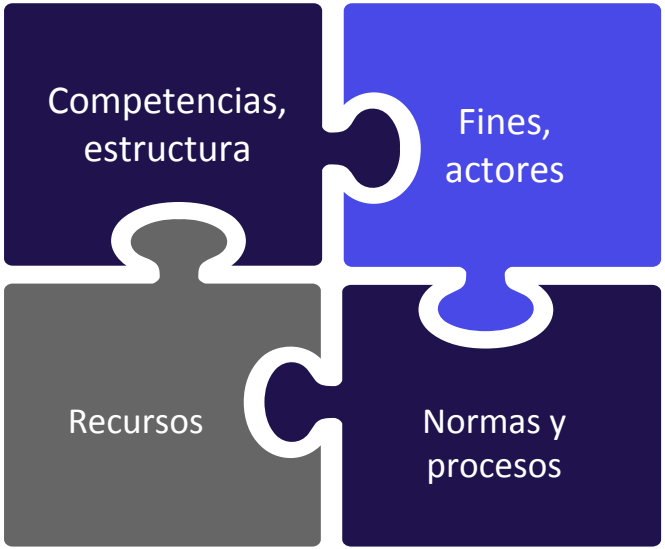
Aporte de la CGR desde el marco de sus competencias



- Propuestas a partir de competencias y experiencias desde la fiscalización.
- Competencias sobre los fondos públicos y las potestades para la administración y control de dichos recursos de forma eficiente.

Agenda

1. Introducción
2. Enfoques para la reforma
3. Determinantes de la reforma
4. Áreas principales de reforma
5. Conclusiones



Diseño institucional

Se refiere a la forma como se conciben, operan e interrelacionan las instituciones públicas, con el fin de generar bienestar social y maximizar su valor público, es decir, las **REGLAS DEL JUEGO**

Condición necesaria, pero no suficiente para una reforma estatal

Evolución del pensamiento en gestión pública y de las reformas



1980	1990	2000	Actualidad
Antigua gestión pública	Nueva gestión pública	Nueva gobernanza pública	• Nuevo servicio público • Todo Gobierno • Gobernanza Digital • Motivación

Es importante distinguir entre las principales tendencias en la evolución del sector público, con el fin de entender sus motivaciones así como la evolución observada en nuestro propio sector público. Esto ayudará a comprender de mejor manera nuestro punto de partida en esta discusión y sobre todo la dirección que debe llevar el sector público.

1980- Antigua administración pública

- Crecimiento y capacidad de pagos externos
- Eficiencia y eficacia en la gestión RRHH y los recursos presupuestarios
- Reducción del sector público, eficiencia de los factores productivos
- Limitaciones de ajuste a exigencias economía de mercado competitiva

¿Qué pasa en Costa Rica?

Gestión de crisis de la Deuda para lograr condiciones de crecimiento y aumentar la capacidad de pagos externos.

- Desgravación arancelaria y promoción de exportaciones
- Apertura bancaria , reducción regulaciones en mercado interno
- PAE´s (COREC) – Préstamos BM
- Movilidad laboral- Reducción de MIDEPLAN

1990- Nueva gestión pública

- Principios de gestión del sector privado
- Desagregación de servicios públicos en unidades más básicas
- Enfoque en gestión de costos, uso de los mercados, competencia y contratos para asignación de recursos y prestación de servicios

¿Qué pasa en Costa Rica?

Preocupación por incapacidad del Estado para enfrentar globalización. duplicidades, traslapes, exceso de controles legales, ineficiencias y concentración en ámbito central.

- Creación de 66 instituciones: OD´s, EPE, EPNE
- Reforma regulatoria (Superintendencias)
- Descentralización y fortalecimiento municipal (1998)
- Reforma del sector salud
- Concesión de Obra Pública

2000- Nueva Gobernanza Pública

- Ciudadanía en el centro
- Cogestión de políticas y prestación de servicios
- Énfasis en relaciones interinstitucionales y la gobernanza de los procesos

¿Qué pasa en Costa Rica?

Pérdida de vigencia y adaptación, duplicidades, traslapes e ineficiencias- gran preocupación por la corrupción pública

- Creación y reformas leyes y Constitución
- LAFRPP
- LGCI
- LCCEIFP
- Reformas constitucionales: art 11 (evaluación y RC) y art 9 (participación)
- Ley protección ciudadana exceso de trámites

Actualidad

- Nuevo Servicio Público: enfocado a la ciudadanía
- Todo Gobierno
- Gobernanza Digital
- Motivación

¿Qué pasa en Costa Rica?

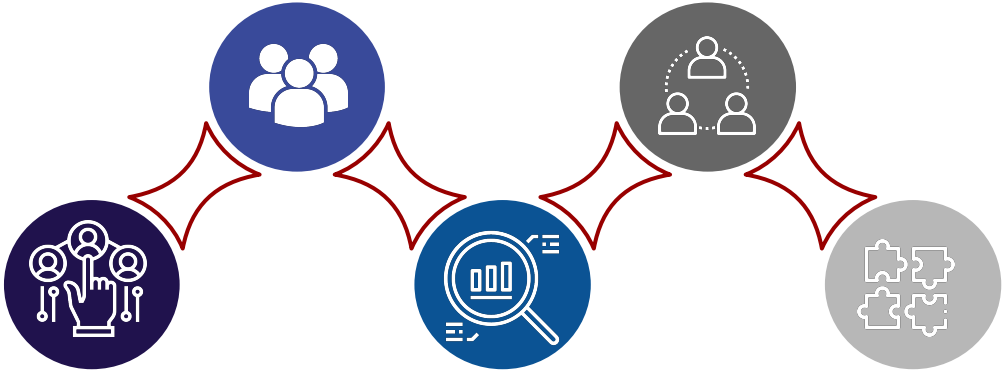
Endurecimiento y ampliación de demandas ciudadanas. Respuesta a problemas complejos – Crisis fiscal y emergencia sanitaria

- Nuevas formas de gestionar lo público
- Reforma art 176 CP (sostenibilidad, responsabilidad, transparencia y plurianualidad)
- Ley 9635
- Interés de ciudadanía por asuntos públicos subió 25% entre 2019 y 2016 (CGR:ENPT)

Evolución actual de las reformas

Ciudadanía como portador de derechos

Mayor **horizontalidad** y coordinación



Énfasis en el **servicio público**

Enfoque en **resultados**

Fortalecimiento de **competencias y cultura**

Las reformas del sector público han ido transitando con mayor énfasis en mejorar el servicio público que genera valor público, en lugar de enfocar sólo la organización del Estado, la estructura de las instituciones o sus costos.

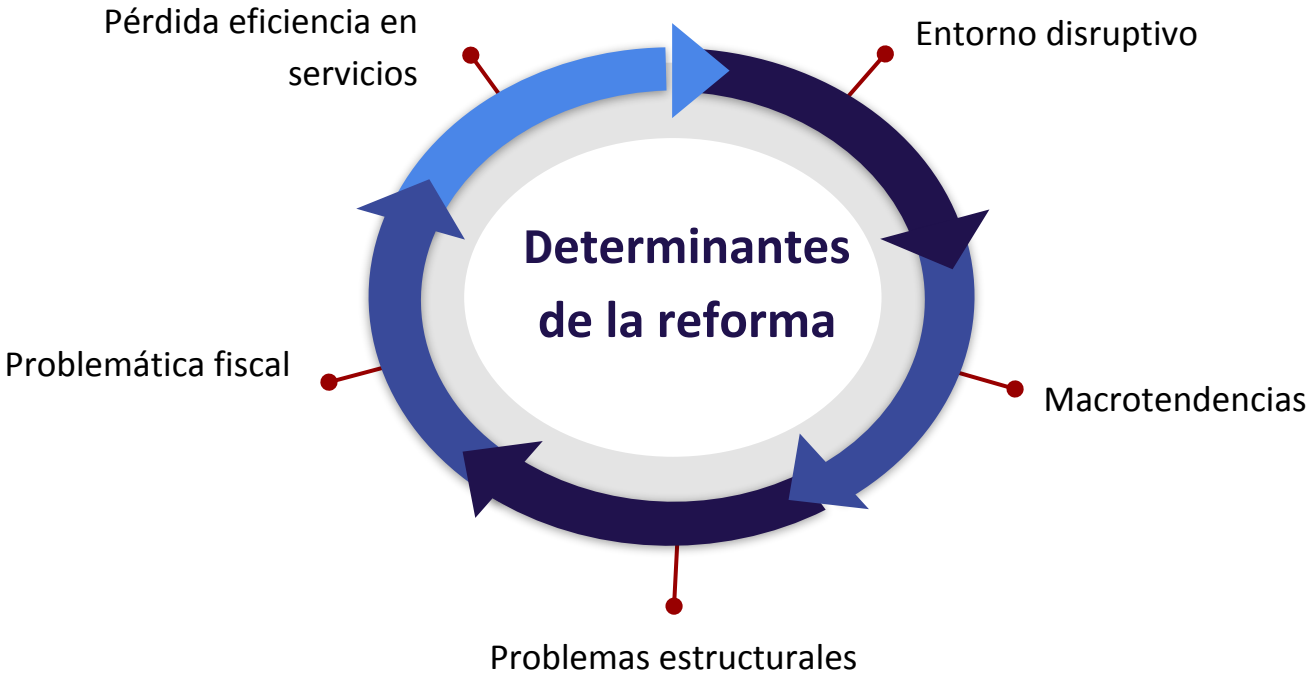
1 Introducción

2 Enfoques para la reforma

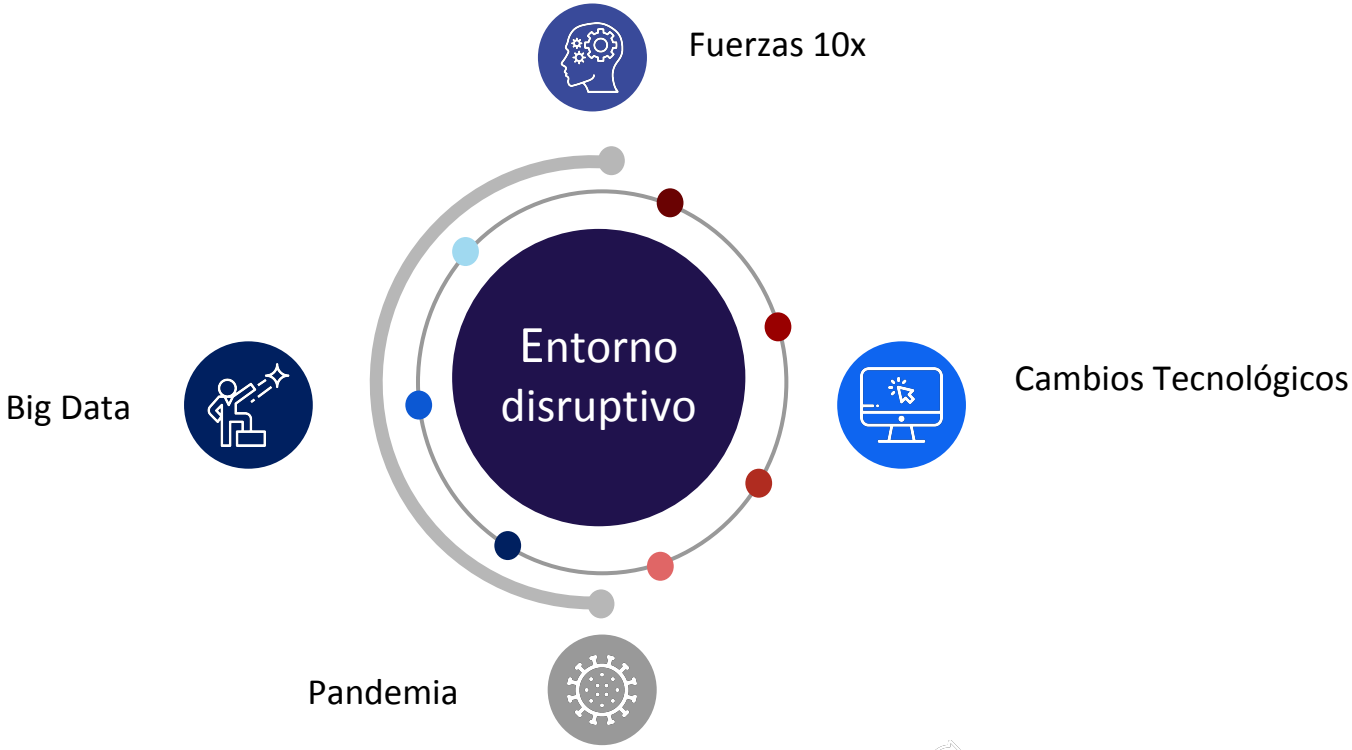
3 Determinantes de la reforma

4 Áreas principales de reforma

5 Conclusiones

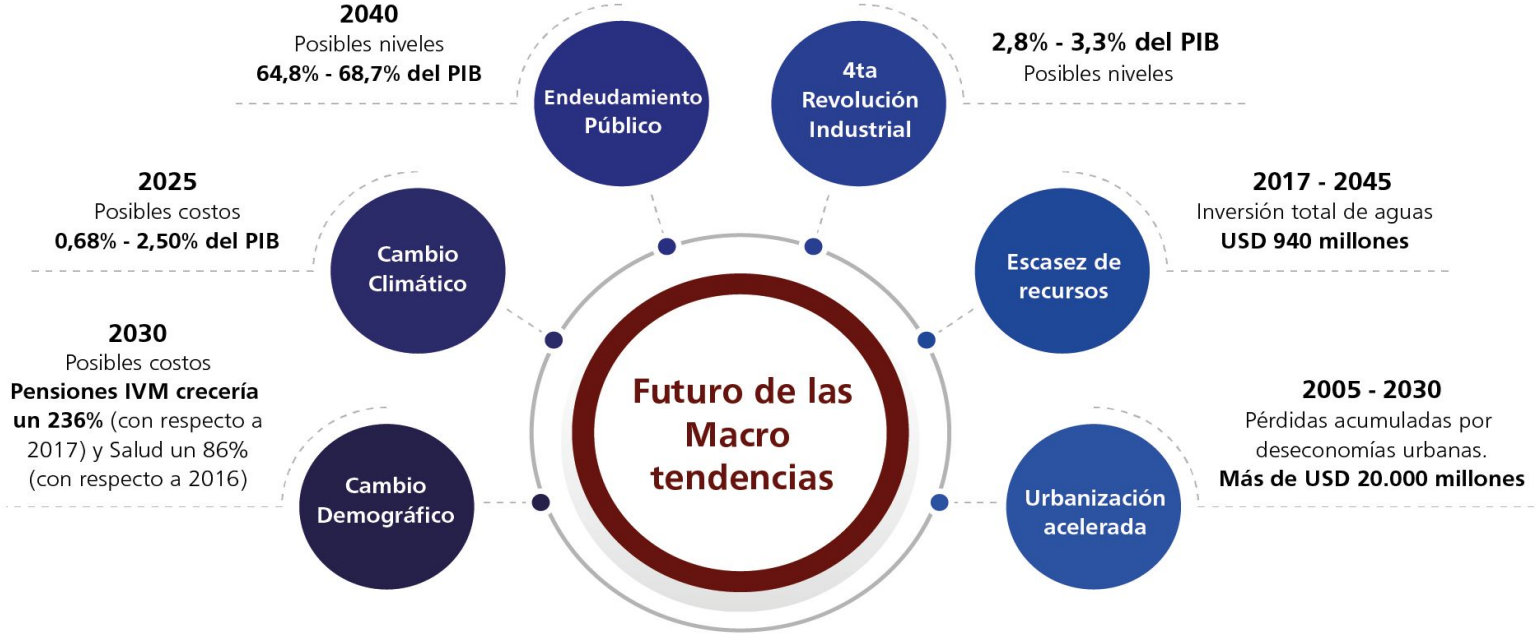


Tenemos brechas sustantiva y debemos gestionarlas en un entorno que también impone sus propios desafíos, los cuales se convierten en determinantes que justifican la necesidad de una reforma del Estado



Es un entorno en el que se generan **cambios que provocan la interrupción o rompimiento con la manera tradicional** de ejecutar algo, dejándola obsoleta

Efectos de las macrotendencias de cambio



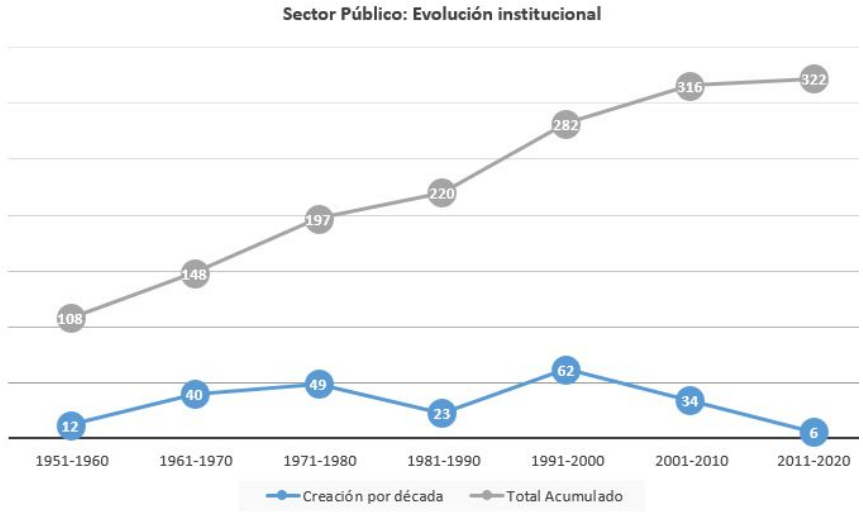
Los efectos de las macrotendencias de cambio tienen el “potencial” de incrementar los desafíos en cuanto a la **sostenibilidad de los servicios públicos**.

Problemas estructurales: Riesgos derivados del incremento de instituciones

Sector Público

322 Instituciones Públicas

19% Tasa media de crecimiento por década desde 1949



Otras formas de organización plural

Organizaciones privadas receptoras de fondos públicos, Juntas de administración y Educación, Comités Cantonales de Deportes y Comités CEN-Cinai

2001-2010	2011-2020
5277	5653

Problemas estructurales: desintegración de procesos que apoyan la gestión

Gestión Financiera

- Únicamente el subsistema de contabilidad tiene rectoría técnica de alcance general.
- No se cuenta con una plataforma tecnológica integral.
- Marco Legal con fundamento constitucional (Art. 176-185)
- Vacíos de cobertura técnica (Exclusiones de la LAFRPP),48% de los recursos cubiertos bajo LAFRPP
- Índice de Gestión: 65

Gestión de RR HH

- No cuenta con rectoría técnica a nivel general de Sector Público
- No se cuenta con una plataforma tecnológica integral
- Marco Legal con fundamento constitucional Art. 191-192 de la Constitución Política
- Normativa dispersa y compleja
- El 78% de remuneraciones bajo diversos regímenes (al menos 15)
- Índice de Gestión: 73

Procesos

Gestión de Bienes

- No cuenta con rectoría técnica a nivel general de Sector Público
- Se cuenta con una plataforma para las adquisiciones (SICOP)
- Diferentes marcos de contratación fuera de la Ley de Contratación Administrativa (8 leyes especiales)
- Un 48% de los recursos bajo cobertura de un marco legal común
- Índice de Gestión: 77

Gestión de TI

- Cuenta con rectoría a nivel de gestión control
- No hay una plataforma tecnológica integral
- Hay un marco legal común en términos de control no así en gestión
- A nivel de control, el 100% de los recursos se encuentran bajo cobertura de marco legal común (LGCI), no así en gestión.
- Índice de Gestión: 65

Analizar los distintos ámbitos de la gestión pública permite **determinar los elementos que contribuyen significamente en la capacidad de las instituciones para el cumplimiento de sus fines**.

Problemas estructurales

Rigidez de los egresos e ingresos

Ingresos

Sistema tributario
La estructura del sistema imprime rigidez y no se adecua a nueva realidad económica

Exoneraciones por plazos indefinidos
Representaron un 5,57% PIB en 2018 (MH, 2019)

Evasión creciente
1,9% PIB en impuesto de ventas en 2016 (FMI, 2018)

Egresos

Rigidez general
Remuneraciones, transferencias y deuda: 92% gasto del Gobierno Central

Destinos específicos
¢4 billones en 2020

Remuneraciones
Problemas estructurales en cuanto a regímenes de empleo afectan sostenibilidad y magnitud del gasto en remuneraciones

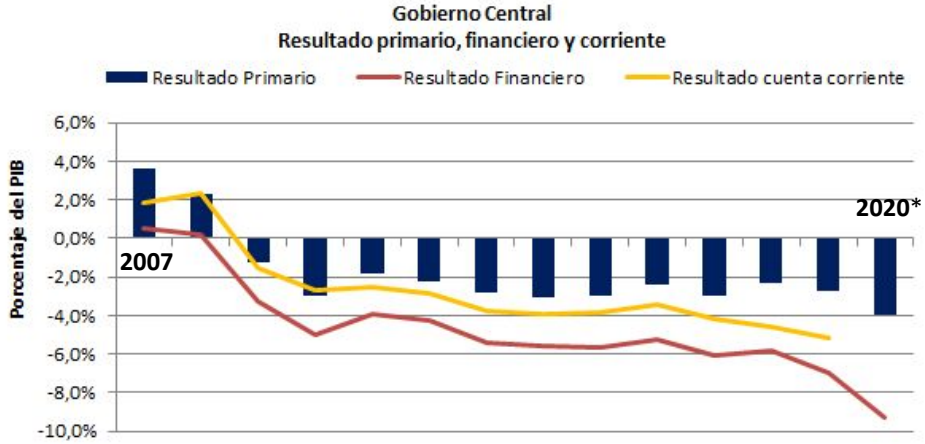
Nivel de Endeudamiento
70,0% del PIB 2020

Problemática Fiscal



* Estimaciones del BCCR

NIVEL DE ENDEUDAMIENTO



* Estimaciones del BCCR y MH

DÉFICIT PRIMARIO Y FINANCIERO

La problemática fiscal es otro determinante de gran relevancia, situación que se revela en el cada vez más acentuado descalce financiero en la operación del gobierno, lo cual genera un alto riesgo para atender en el mediano plazo la provisión de los servicios públicos, máxime considerando los impactos de la emergencia sanitaria.

Pérdida de eficiencia en la prestación de servicios

7,5% de incremento en gasto público real per cápita entre 2014-2017 sin un incremento significativo en eficiencia

Seguridad pública

11.78%

4.05%

Transporte terrestre

13.14%

1.14%

Agua potable

7.64%

Servicios municipales

32.84%

4.32%

Salud

Primer nivel

10.80%

10.13%

Segundo y tercer nivel

14.60%

2.06%

Educación

Primaria

18.82%

5.97%

Secundaria

15.20%

5.95%

Técnica

23.79%

1.32%

Universitaria

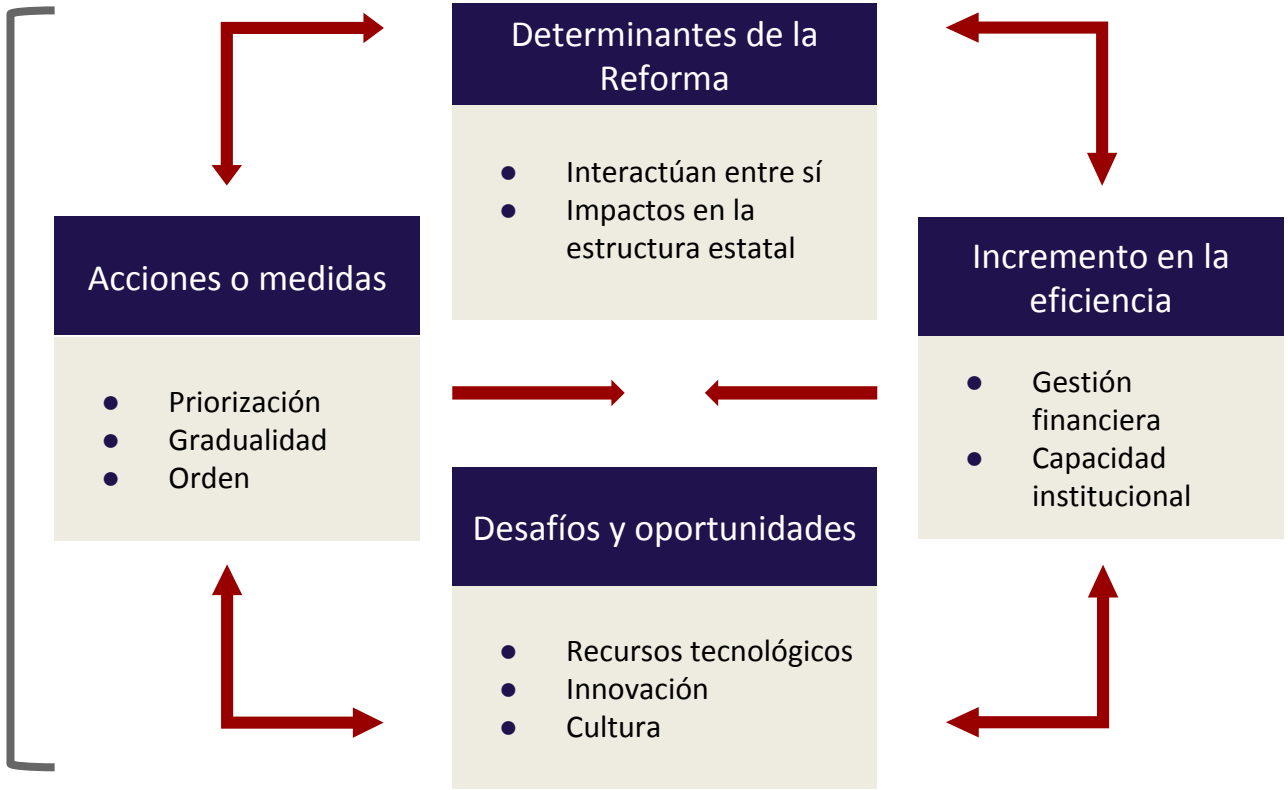
28.62%

5.55%

Fuente: CGR, Memoria Anual 2017. Encuesta Nacional de Servicios Públicos del año 2018.

Análisis integral

Visión Integral



- Operaciones
- Uso de los recursos
- Prestación del servicio
- Logro de resultados
- Gobernanza

1 Introducción

2 Enfoques para la reforma

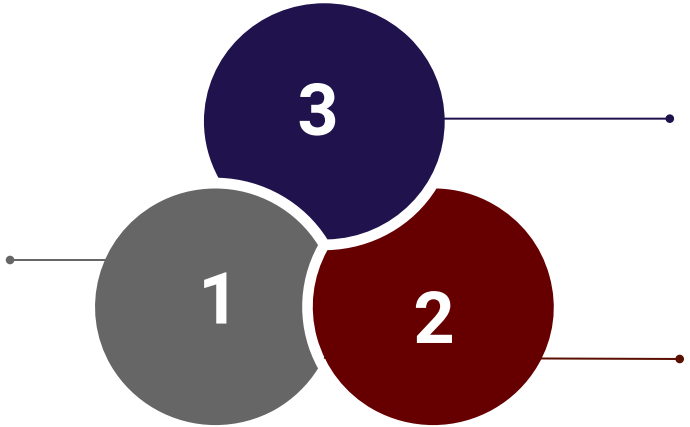
3 Determinantes de la reforma

4 Áreas principales de reforma

5 Conclusiones

Propuestas para mejorar el diseño institucional

Gestión financiera pública, para la mejora en la prestación de los servicios



Mecanismos de adaptación para la organización del Estado

Fortalecimiento de procesos clave para la capacidad de gestión

- Evitar tendencia de reformar todo al mismo tiempo (pérdida de viabilidad)
- Cambios deben ser priorizados y progresivos
- CGR sugiere iniciar con estos tres elementos, que impactan sustantivamente la gestión pública en áreas como: eficiencia, logro de resultados y gobernanza.

Gestión Financiera Pública para la mejora en la prestación de los servicios



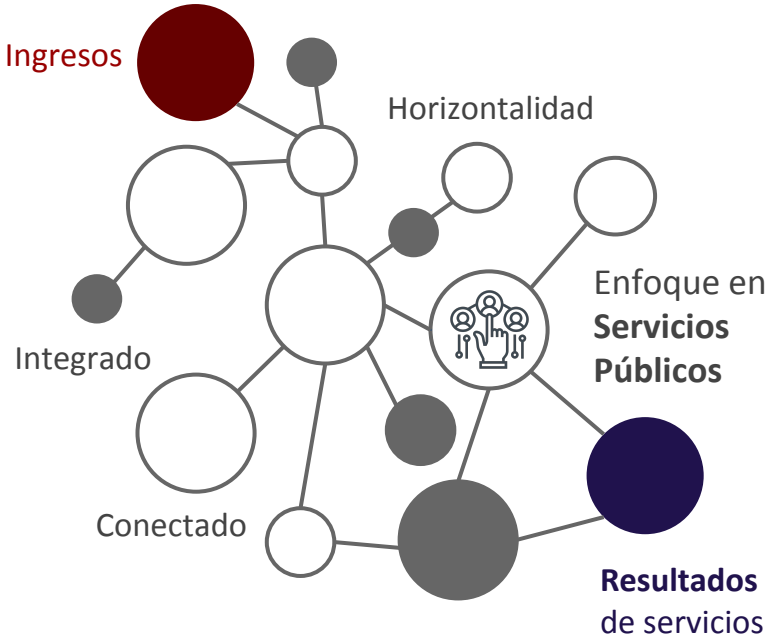
La Gestión de las Finanzas Públicas es el sistema mediante el cual se planifican, dirigen y controlan los recursos financieros para permitir e influir en la entrega eficiente y eficaz de los objetivos del servicio público (CIPFA, 2010)

Administración Financiera

- Tesorería
- Deuda
- Presupuesto
- Contabilidad
- Bienes
- Planificación y evaluación

Subsistemas seccionados

Gestión financiera pública



Sistémico, con énfasis en flujo

Ahora → **Propuesta**

Principios de la Nueva Gestión Financiera Pública
De la fragmentación a la integración

Funcionamiento sistémico de la Gestión Financiera Pública

Integración interna de los procesos, no silos

Enfoque hacia el servicio público

Foco en los resultados

Integración del corto plazo con el mediano plazo

Enfoque plurianual

Integración con otros sistemas

Ej. Sistema de Empleo Público

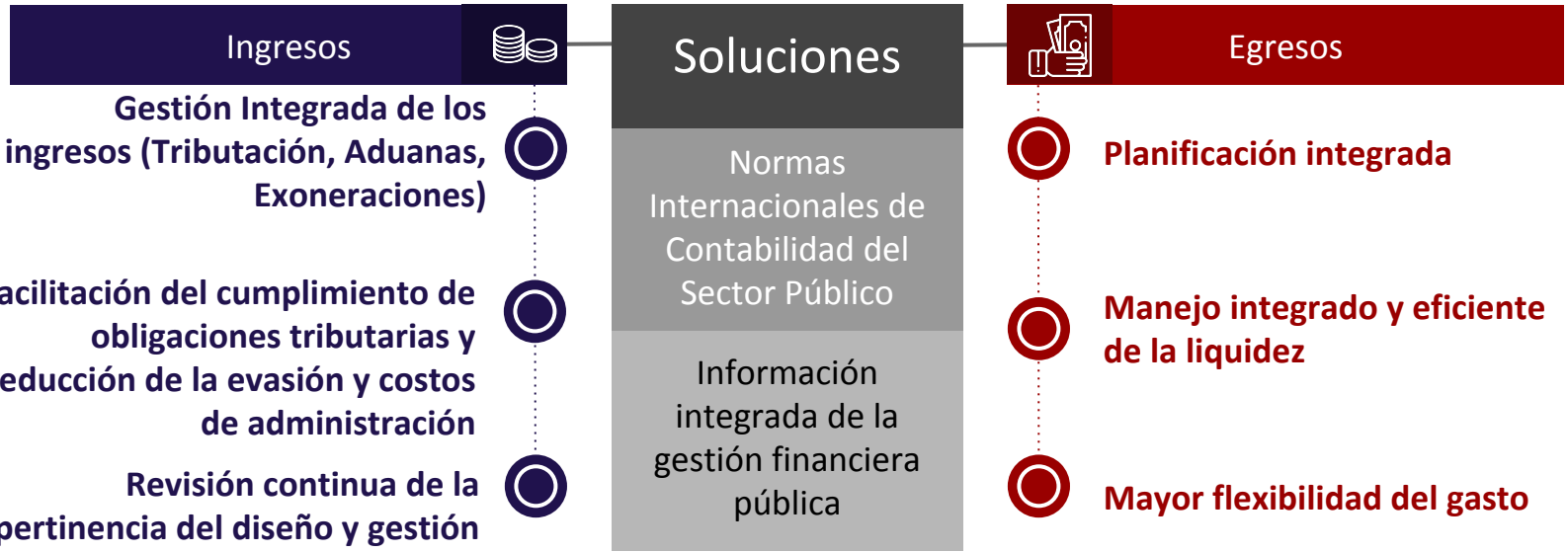
De la administración financiera institucional a la gestión financiera de la Hacienda Pública

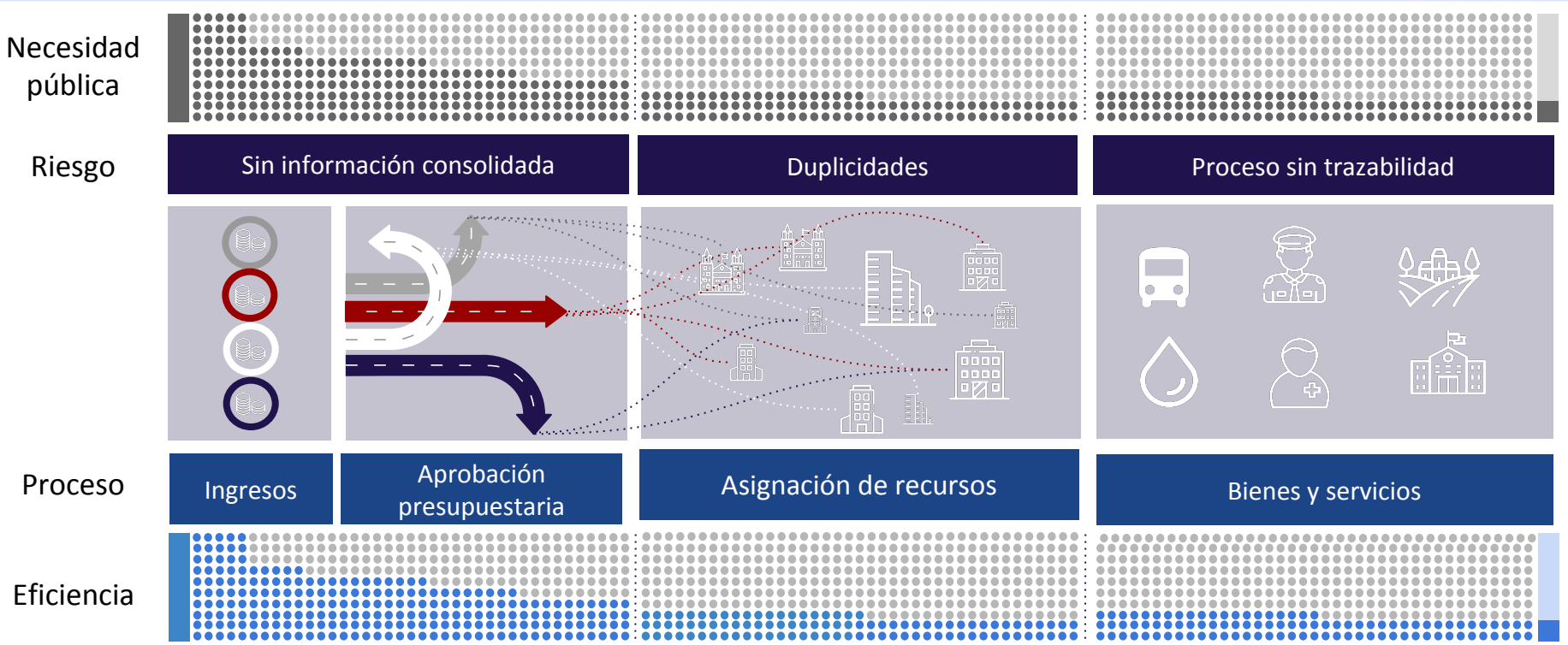
Rendición de cuentas sobre lo aprendido.

Conocimiento, aprendizaje y cultura

Rendición de cuentas sobre lo aprendido.

Nueva Gestión Financiera Pública contribuye a sanear las cuentas fiscales





- En el sistema actual se potencian riesgos relacionados con la pérdida de eficiencia, existencia de duplicidades, posibles filtraciones, dificultades ante la ausencia de información consolidada, en el control y la rendición de cuentas.
- La reforma hacia una nueva gestión financiera pública va a permitir disminuir dichas limitaciones, mediante un flujo constante con un proceso trazable, integrado de actores, que permita direccionar los esfuerzos.

Fortalecimiento de procesos clave para la capacidad de gestión

1. Empleo Público
2. Contratación Administrativa
3. Gobernanza digital

Desafíos en el empleo público

Fortalecer la eficiencia y control de la gestión del empleo público

Debilidades e ineficiencias en el **proceso de reclutamiento y selección, evaluación del desempeño y control interno.**

Se requiere una Ley general

Existencia de normas dispersas y complejas, de diversa índole y emitidas por diferentes instancias que regulan, en su mayoría, aspectos puntuales de sectores particulares.



Esquema remunerativo debe ser transparente y equitativo

- Desequilibrios y desigualdad en la **estructura salarial.**
- Crecimiento exponencial de las **remuneraciones.**
- Falta de **transparencia** de los esquemas remunerativos.

Se requieren Políticas integrales

Ausencia políticas integrales a mediano y largo plazo a fin de lograr un modelo de dirección y gestión del recurso humano que permita cumplir sustancialmente con el el artículo 191 de la Constitución Política y procure la eficiencia en la función pública.

El sistema de empleo público, como motor del crecimiento económico y social, debe ser **transparente, justo, equilibrado y vigoroso**

Contratación Administrativa

Ámbito de aplicación omnicomprensivo

Fomento de la **competencia en la contratación pública**

Transparencia y ética con una perspectiva transversal

Control eficiente y proporcionalidad

Ciudadanía como actora relevante

Una rectoría eficaz

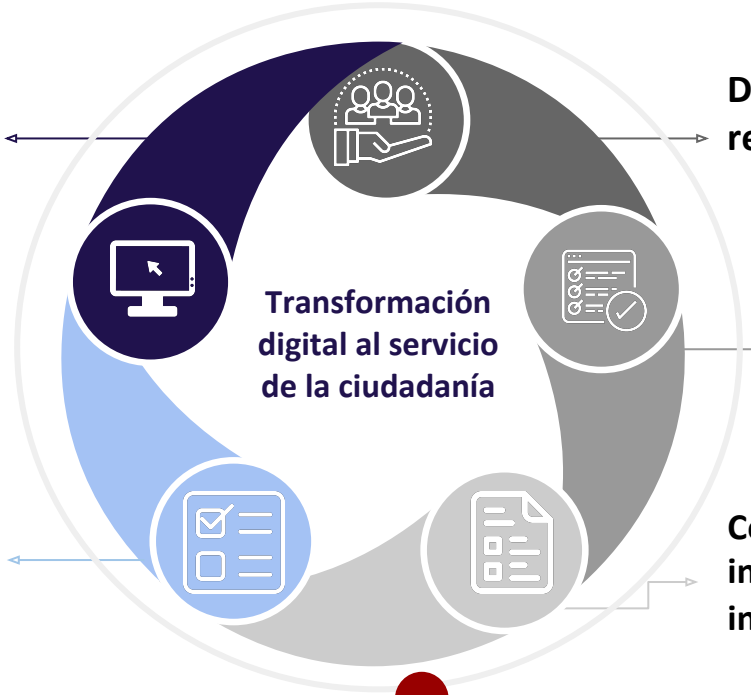
Potencialización al uso de las TI

Contratación pública como mecanismo estratégico

Cimientos sólidos a partir de una adecuada **planificación**

Impulso a la infraestructura pública

Gobernanza Digital



Participación ciudadana activa

Definición de roles y responsabilidades

Integración de los servicios públicos

Cooperación interinstitucional e información compartida

Interoperabilidad de la información

Políticas públicas basada en evidencia científica y técnica

Mecanismos de adaptación para la organización del Estado

Revisión	Mecanismo formal para revisión periódica de instituciones
Parámetros	Parámetros mínimos para la creación, fusión y cierre
Premisa básica	Evitar que se creen instituciones públicas por un periodo (hacer una pausa)

Como tercer eje, es imprescindible que se diseñen e implementen mecanismos continuos que garanticen la adaptación de la organización estatal a las realidades y necesidades ciudadanas, tanto para su creación como revisión periódicas

Revisión de sectores

1

Educación

Altísima dispersión institucional, alto gasto ejecutado, baja eficiencia, riesgo de continuidad del servicio

2

Protección Social

Alta dispersión institucional, alto gasto ejecutado, baja eficiencia, riesgo de continuidad del servicio

3

Transporte

Dispersión institucional, gasto ejecutado relevante, baja eficiencia

4

Salud

Dispersión institucional, alto gasto ejecutado, riesgo de continuidad del servicio

5

Cultura

Altísima dispersión institucional

6

Agricultura

Alta dispersión institucional

Criterios para la creación, fusión o cierre de instituciones

Evolución de las necesidades sociales
¿Ha cambiado la necesidad que se quiere solventar?

Esquema jurídico que mejor se adapta a los fines pretendidos

Afectación a otras instituciones
¿Se afectarán otras instituciones? ¿Habrá cambios en el flujo de recursos?

Coordinaciones
¿Cuáles deben ser las relaciones de coordinación intra e interinstitucional para lograr los objetivos pretendidos?

Rendición de cuentas
¿Ante quién rinde cuentas?

Sujetos responsables
¿Cuáles son los sujetos responsables de cada una de las funciones establecidas?

Recursos económicos
¿Cómo se enfrentará la necesidad de financiamiento? ¿Hay recursos?

Instancias preexistentes
¿Existen ya instituciones que realizan funciones similares?

Ahorros o economías de escala
¿Se generan ahorros o economías de escala? ¿Se crea o disminuye la capacidad del aparato estatal de adaptarse a las nuevas realidades económicas y sociales?

Impacto sobre finanzas públicas
¿Cuál es el grado de afectación sobre los recursos de libre disponibilidad del gobierno.

1 Introducción

2 Enfoques para la reforma

3 Determinantes de la reforma

4 Áreas principales de reforma

5 Conclusiones

Conclusiones

Hacia un Estado Integrado

Hay una mayor necesidad de un Estado más integrado, que favorezca la eficiencia, la continuidad y transparencia en la prestación de los servicios. Las reformas del sector público han evolucionado para dar progresivamente mayor énfasis en mejorar el servicio público y crear valor.

Entorno actual nos obliga a transformarnos

Entorno, macrotendencias, problemas estructurales y tema fiscal refuerzan la necesidad de transformar el Estado con el fin de que gestione de mejor forma la complejidad y continúe aportando valor.

Áreas de Reforma

Desde la óptica de Hacienda Pública se identifican la gestión financiera pública, los procesos de apoyo a la gestión y los mecanismos de revisión de instituciones como las áreas prioritarias para mejorar la gestión pública.

Los problemas y limitaciones del Estado costarricense para continuar generando valor público son diversos y complejos. Llevar adelante una reforma definitivamente impone condiciones ineludibles: visión integral, priorización, gradualidad, disposición a la horizontalidad y eliminación de silos, y consenso alrededor del interés general.

Reformar el sector público:
Una perspectiva de Hacienda Pública

Audiencia Comisión Especial de Reforma del Estado

12 de agosto, 2020

CGR