

RESUMEN DE COOPERACIÓN TÉCNICA

I. Información Básica del Proyecto

| | |
|--|---|
| ▪ País/Región: | Centroamérica y República Dominicana |
| ▪ Nombre CT: | Mejorando la Eficiencia de los Recursos Humanos del Sector Público |
| ▪ Número CT: | RG-T2435 |
| ▪ Jefe Equipo/Miembros: | Osmel Manzano (CID/CID) y Mariano Lafuente (IFD/ICS), Jefes de Equipo; Rudy Loo-Kung (CID/CID); Emmanuel Abuelafia (CID/CID); Javier Beverinotti (CCR/CID); Dougal Martín (CNI/CID); Alejandro Quijada (CHO/CID); Mario Cuevas (CPN/CID); Priscilla Gutierrez (CID/CID); Alejandro Morduchowicz (CGU/EDU), Javier Luque (CHO/EDU), Emma Naslund (EDU/EDU); Diana Pinto Masis (SPH/SPH), Beatriz Zurita (SPH/SPH), Hugo Godoy (CHO/SPH); Mauricio Garcia Mejía (CEC/ICS), Beatriz Abizanda (CCR/ICS); Jean Eric Theinhardt (CES/ICS); Laurence Telson (CDR/ICS); Benjamin Santa Maria (CGU/ICS); Alexandre Veyrat (CPN/ICS); Cesar Rivera (CHO/ICS) Magdalena Rojas (IFD/ICS); Christian Schuster (RES/RES); |
| ▪ Indicar si: Apoyo Operativo, Apoyo a Cliente, o Investigación y Diseminación. | Investigación y Diseminación (R&D) |
| ▪ Fecha de CT Abstracto: | 8 de noviembre del 2013 |
| ▪ Beneficiarios: | BL, GU, HO, ES, NI, CR, PA, RD |
| ▪ Agencia Ejecutora | IDB/IFD/ICS |
| ▪ Fondos BID: | US\$ 220,000 |
| ▪ Fondos Contrapartida | N/A |
| ▪ Período de desembolso | 18 meses |
| ▪ Fecha de Inicio requerida: | 8 de enero del 2014 |
| ▪ Tipos de consultoría | Individual, Firmas |
| ▪ Preparado por Unidad: | IFD/ICS y CID/CID |
| ▪ Unidad de Responsabilidad de Desembolsos | IFD/ICS |
| ▪ Incluido en Estrategia de País (s/n); ▪ CT incluida en CPD (s/n): | Sí (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) N/A |
| ▪ GCI-9 Prioridad Sectorial: | Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social |

II. Objetivo y Justificación

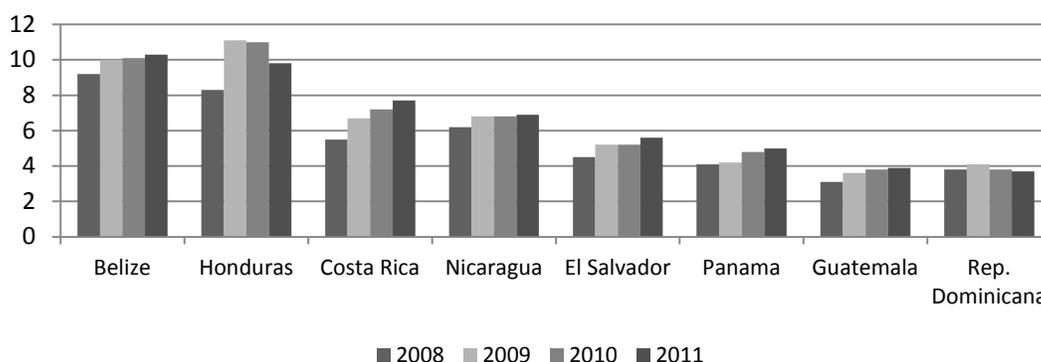
1. Los países de América Central y la República Dominicana enfrentan importantes desafíos fiscales. Por un lado, el bajo crecimiento de su principal socio comercial (EEUU) registrado luego de la crisis financiera global y el alto precio del petróleo (del cual los países de la región son importadores netos) han producido un menor ritmo de la actividad económica en la región debido a su impacto negativo sobre las exportaciones y los flujos de remesas. Esta dinámica ha incidido negativamente en la recaudación tributaria como porcentaje del PIB, la cual se mantiene por debajo de los niveles pre-crisis. Adicionalmente, los incrementos en el gasto público entre 2007 y 2011 en estos países, muchas veces como respuesta de estímulo fiscal a la crisis financiera global, se han concentrado en categorías de gasto inflexibles, principalmente salarios y transferencias, que en la mayoría de los casos han llevado a déficits fiscales crónicos. Varios de los países de la región han venido financiando su déficit generado por gasto inflexible a través de la emisión de deuda en mercados internacionales, aprovechando la liquidez y las bajas tasas de interés, cuya fluctuación a futuro es incierta.

2. Al no haber acompañado esta expansión en el gasto con un fortalecimiento suficiente de la recaudación y haber relajado el control sobre el empleo público y la política salarial, varios de estos países se encuentran ahora en una situación más comprometida, con el riesgo de no hacer fiscalmente sostenible la masa salarial a futuro.¹ Por otro lado, más allá de lo que representa el gasto en personal

¹ La masa salarial de la administración central para todos los países cubiertos en esta TC se ha incrementado al menos en 1 punto del producto entre 2008 y 2011, con la excepción de Rep. Dominicana, que se encuentra justamente reformando su política

como porcentaje de la economía del país, en todos los países la masa salarial consume una importante porción del presupuesto, generando un efecto de *crowding out* o desplazamiento de los recursos para inversión o mantenimiento.

Gráfico No. 1. Masa salarial como porcentaje del PIB en países de CID (2008-2011)



Fuente: FMI

3. La *rigidez* del gasto en personal significa que los países no pueden reducirlo abruptamente, sino que cualquier cambio eventual en esta materia que quiera ser políticamente viable deberá ser implementado de forma muy gradual, con una planificación cuidadosa y atendiendo a factores técnicos y políticos. El gasto en los servicios quizás más importantes del estado, Educación, Orden Público y Salud, que suelen representar más del 50% del gasto primario, tienen un importante componente de remuneraciones. Esto implica que cualquier reducción o contención en el número de empleados o en su remuneración pueden tener un fuerte impacto en la entrega de los servicios públicos.

4. Durante el año 2013 se comenzó a trabajar en un diagnóstico regional sobre eficiencia del gasto en personal y se desarrolló una metodología con expertos internacionales en empleo público y política salarial y en aspectos de gestión de recursos humanos en salud, educación y seguridad ciudadana. Esta metodología establece un levantamiento exhaustivo y comprehensivo de la información de gasto salarial, así como también información de resultado y producto de cada uno de los sectores relevantes. Durante 2013 se implementó esta metodología en Honduras, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y República Dominicana. A su vez, se brindó asistencia técnica a Costa Rica y la República Dominicana con el objetivo final del fortalecimiento institucional de la gestión del empleo público y la política salarial.

5. Se espera que esta CT regional permita la continuación del trabajo ya iniciado, brindando asistencia técnica para el fortalecimiento institucional de la gestión del empleo público y la política salarial a todos los países cubiertos a través de: (i) elaborar los diagnósticos nacionales de todos los países faltantes, y realizar los levantamientos de información detallada en los países restantes (Belice, Nicaragua y Panamá) y un diagnóstico regional comparado sobre la gestión del empleo público enfocándose en su impacto fiscal así como en aspectos de eficiencia, a nivel general y en sectores específicos (educación, salud y seguridad), identificando desafíos comunes para los países de la subregión; (ii) proponer posibles acciones en la gestión del empleo público y la política salarial con el objetivo de incrementar la eficiencia del gasto en personal en el sector público, tanto a nivel regional como de país, y a nivel general como con un enfoque sectorial para educación, salud y seguridad ciudadana; (iii) realizar talleres de diseminación de los resultados del trabajo en los países involucrados y (iv) la publicación de los resultados a nivel regional, mediante el debido proceso de autorización, edición e impresión del documento. Se espera que este informe sirva como instrumento de contexto y toma de decisiones para los gobiernos de la región, para que estén listos para tomar medidas informadas y estudiadas antes de un posible shock externo.

salarial del sector público. Sin embargo, en la mayoría de los casos estos aumentos en gasto corriente no fueron acompañados por una mayor recaudación tributaria.

6. La demanda de esta TC se apoya en la demanda de las Secretarías de Finanzas o Ministerios de Hacienda de los países miembros y está reflejada en la mayoría de las estrategias de estos países así como en el diálogo de política para aquellos países con estrategias en preparación. La relevancia de este tema ha quedado de manifiesto en la reunión de gobernadores en febrero de 2013, en la cual se presentó la sostenibilidad fiscal de la masa salarial como un tema fundamental en la subregión. Luego de esta reunión, el Banco ha recibido pedidos puntuales para proveer asistencia técnica en este tema y los ha llevado a cabo influenciando propuestas de políticas públicas en este tema (Costa Rica), se ha priorizado como tema en el diálogo de políticas (Belice, Honduras), se han solicitado cooperaciones técnicas o se ha visto este apoyo como de gran utilidad (El Salvador, Guatemala) y otro país ha aprobado recientemente una nueva ley de política salarial del estado y ha solicitado y está recibiendo apoyo técnico del Banco para informar el debate sobre la reforma (República Dominicana). Se espera que esta CT contribuya a generar oportunidades para profundizar la cooperación del Banco con todos los países de la subregión en este desafío.

III. Descripción de actividades y productos

7. **Componente 1: Fortalecimiento institucional para mejorar la eficiencia de los recursos humanos en el sector público en América Central y la República Dominicana.** Se proveerá asistencia técnica a cada ministerio de hacienda o finanzas a través de la preparación de un diagnóstico y recomendaciones por país – de carácter privado – así como de la preparación de un documento regional de carácter público que destaque la importancia de este tema. Para la elaboración de los diagnósticos se seguirá la metodología diseñada que abarca, entre otros aspectos: el dimensionamiento y evolución de la fuerza laboral del sector público en cuanto al número de personal, el dimensionamiento y evolución del gasto en personal en el sector público, el análisis del gasto en personal versus indicadores de desempeño en los sectores bajo análisis (salud, educación y seguridad), y el análisis de posibles filtraciones en gasto en personal. Cada diagnóstico se enfocará en la administración central y descentralizada de los países de la región, y combinará un enfoque general (empleo público) con un enfoque sectorial (empleo público en educación, salud y seguridad ciudadana). El período bajo análisis será 2005-2012.

8. Las recomendaciones de política y medidas para incrementar la eficiencia en el empleo público deberán incluir ahorros que se derivan de la eliminación de posibles irregularidades y ahorros esperados a futuro con la implementación de políticas que lleven a una mejor planificación del empleo público y a un mejor control sobre la masa salarial (número de empleados y remuneraciones) en la administración central y descentralizada. A su vez, se espera que las recomendaciones incluyan aspectos estratégicos para comunicación y gestión del cambio.

9. **Componente 2. Diseminación.** Se organizarán talleres cerrados con cada uno de los ministerios de hacienda o finanzas para la presentación de los resultados de los diagnósticos nacionales, lo que se espera que lleve a generar conciencia y promover el debate en cada país interesado. Además, se presentará el informe regional, de carácter público, a los gobernadores en la reunión de 2014 y posteriormente se le dará diseminación con otros actores interesados. Se podrá hacer una presentación abierta en cada país de común acuerdo entre el gobierno y el Banco.

Presupuesto Indicativo

| Actividad/Componente | Descripción | US\$ | Total |
|---|--|----------------|----------------|
| Componente 1: Continuación del diagnóstico y recomendaciones de política | Consultorías especializadas en empleo público, política salarial y eficiencia del sector público | 155,000 | 155,000 |
| Componente 2: Diseminación | Organización de talleres para presentación del trabajo en los 8 países y publicación del documento | 65,000 | 65,000 |
| TOTAL | | 220,000 | 220,000 |

Matriz de Resultados esperados

| Producto/Resultado | Línea de Base (diciembre 2013) | Resultado Agregado (julio 2015) |
|---|-----------------------------------|------------------------------------|
| Diagnósticos nacionales y propuestas para mejorar eficiencia en gestión del empleo público | 2* | 8 |
| Diagnóstico regional y propuestas mejorar eficiencia en gestión del empleo público | 0 | 1 |
| Al menos un gobierno de la región declara voluntad de implementar parte de las medidas recomendadas y contiene la masa salarial, incrementando su sostenibilidad fiscal | 1** | 2 |
| Al menos un gobierno de la región solicita asistencia técnica del Banco para implementar las medidas recomendadas | 1** | 2 |

*Honduras y Costa Rica; ** Costa Rica

IV. Unidad Ejecutora y Estructura de Ejecución

10. Dada la naturaleza regional de las actividades, la amplia experiencia del Banco en liderar productos analíticos, y la capacidad técnica con la que se cuenta en la División de Capacidad Institucional del Estado (IFD/ICS) en gestión del empleo público y la política salarial, se propone que el Banco, a través de dicha División ejecute directamente el proyecto.

V. Riesgos

11. La gestión del empleo público y la política salarial tiene un componente técnico, que será el foco de esta CT, pero la discusión de posibles reformas en esta área presenta claramente un riesgo político para las autoridades de cada país y, potencialmente, reputacional para el Banco. Este riesgo se mitigará a través de preparar un diagnóstico en profundidad y objetivo de la situación en cada país que se entregará a cada gobierno, que a su vez decidirá en conjunto con el banco los aspectos que se harán públicos; y un análisis regional identificando desafíos comunes, que tendrá mayor difusión. Ambos presentarán evidencia concreta de los desafíos de gestión que llevan a ineficiencias del gasto en personal. A su vez, la priorización de las recomendaciones deberá estar en línea con el hecho que cualquier cambio eventual en esta materia que quiera ser políticamente viable deberá ser implementado de forma muy gradual, con una planificación cuidadosa y atendiendo a factores técnicos y políticos.

VI. Estrategia Social y Ambiental

12. Dada la naturaleza de las actividades, el presente proyecto no representa ningún riesgo de carácter ambiental o social. El proyecto ha sido pre-clasificado como categoría C, por el Sistema de Salvaguardias Ambientales y Sociales del Banco. [IDBDOCS-#38281262](#)