

# RACIONALIDAD Y CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO

Por Isidoro Santana

# Criterios universales para asignar los fondos públicos

- **Racionalidad:** implica que el dinero se asigne conforme a un orden de prioridades de los requerimientos sociales. Que se destine a lo que más se necesita o a lo socialmente deseable y justo.
- **Eficacia:** implica que una vez determinado el fin social perseguido, se sepa cuáles son las acciones apropiadas para alcanzarlo.
- **Eficiencia:** supone que una vez determinada la acción, usar el medio más económico de ejecutarla.
- **Pulcritud:** que el dinero se administre honestamente.

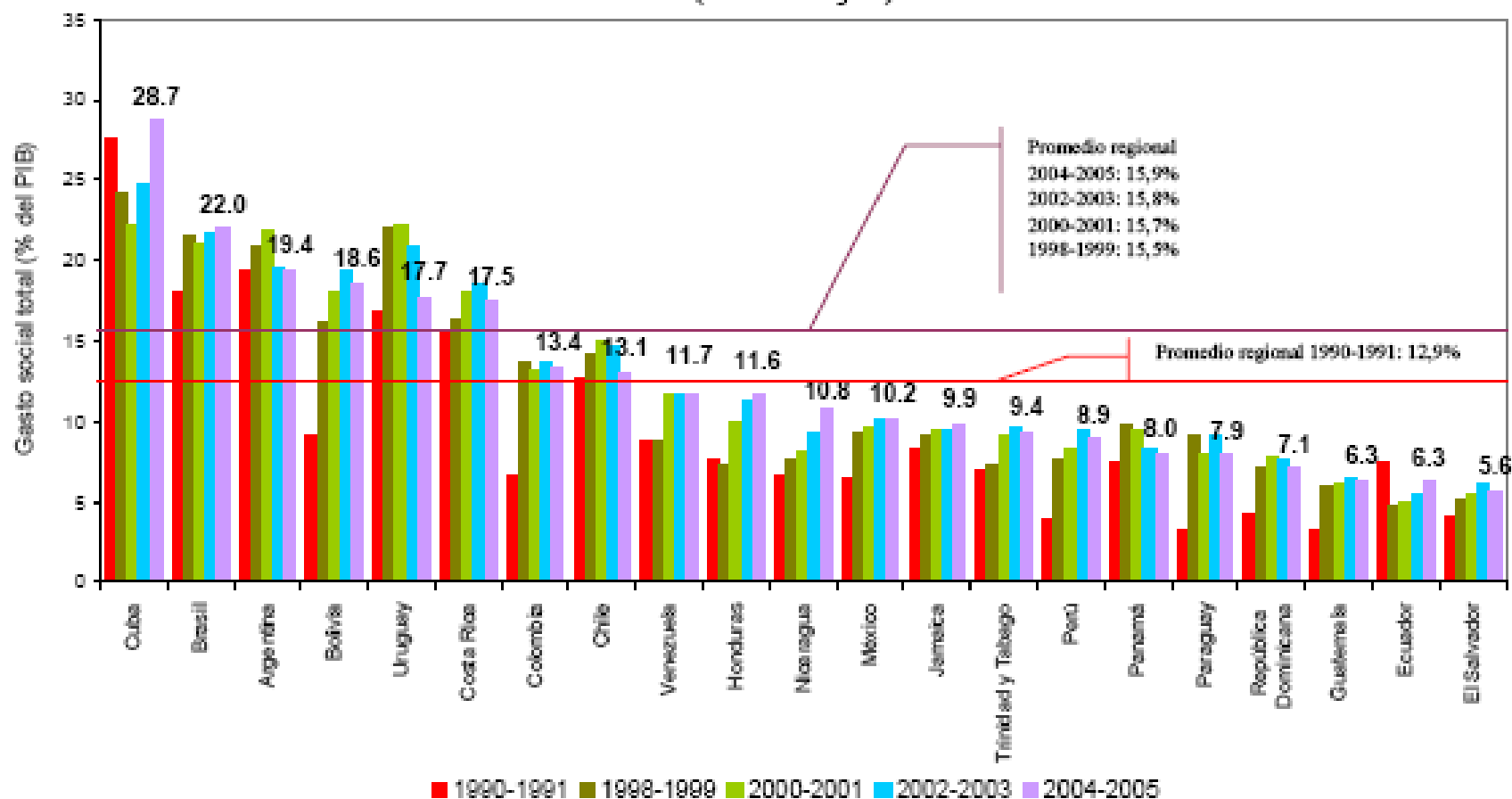
# Todos están interrelacionados

- Corrupción versus racionalidad en asignación de recursos
- Racionalidad vs eficacia
- Corrupción vs eficacia
- Transparencia vs eficiencia

# Gasto público y racionalidad

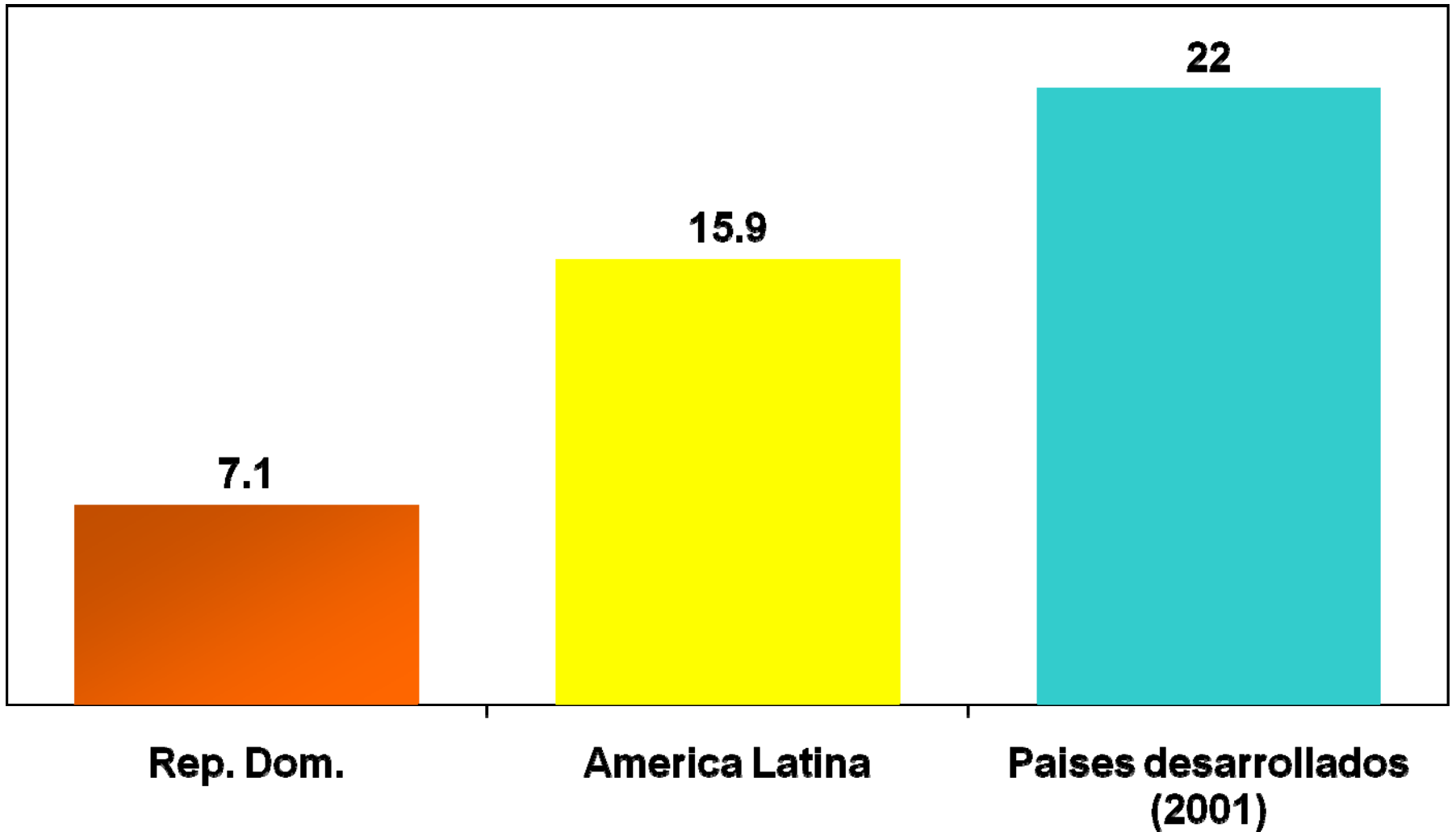
**Racionalidad:** implica que el dinero se asigne conforme a un orden de prioridades de los requerimientos sociales. Que se destine a lo que más se necesita o a lo socialmente deseable y justo.

Gráfico II.2  
 América Latina (21 países): Gasto público social como porcentaje del PIB, 1990/1991 a 2004/2005  
 (Porcentajes)

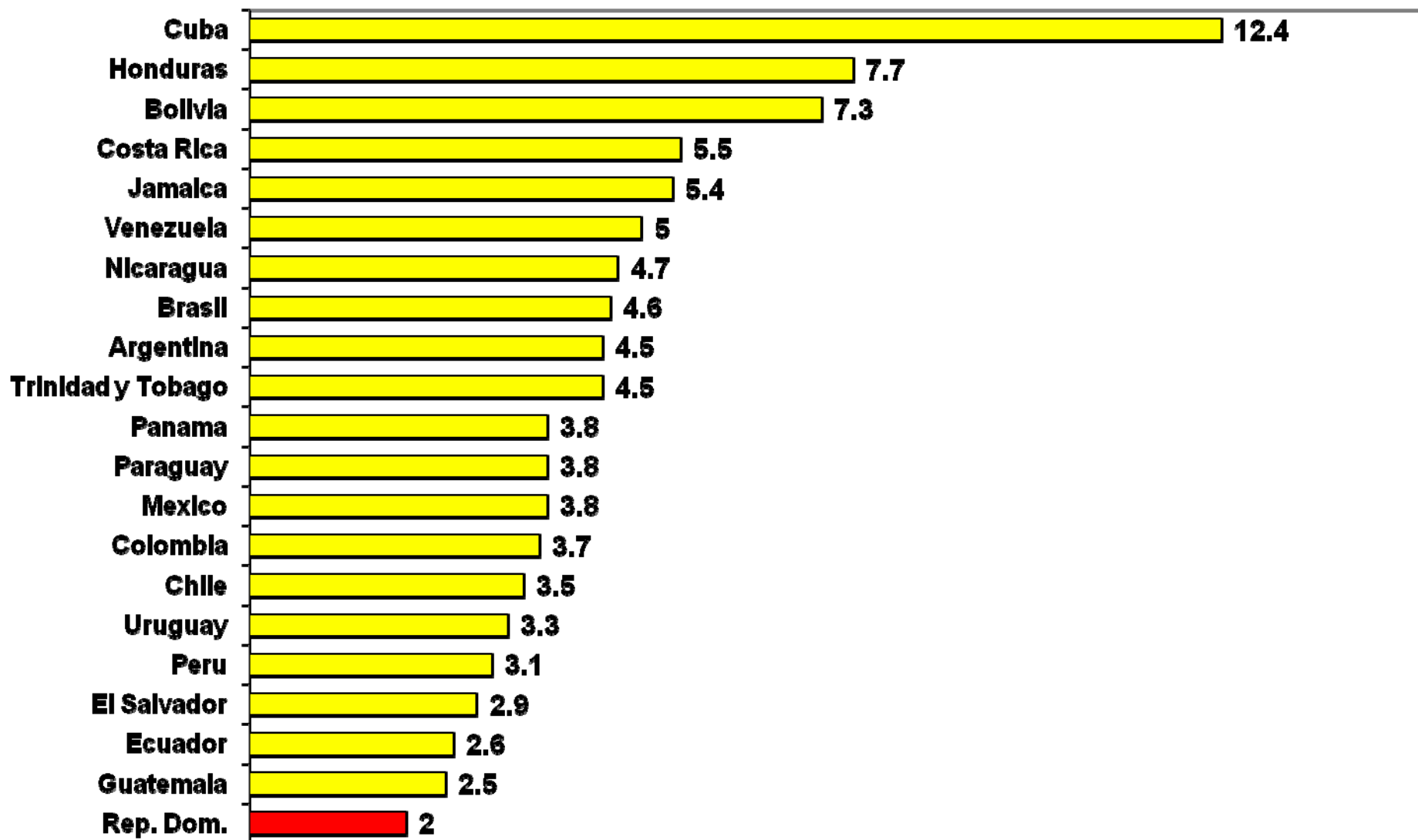


Fuente: CEPAL, base de datos sobre gasto social.

# Porcentaje del PBI destinado al gasto público social, 2004-2005

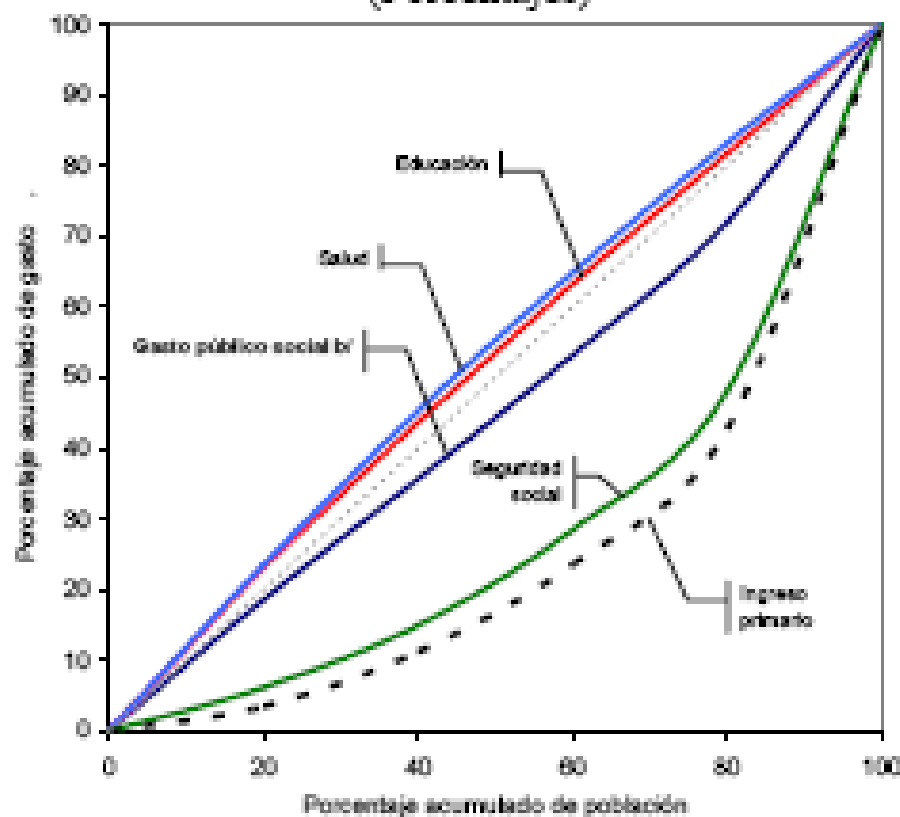


# Gasto público en educación en América Latina como porcentaje del PIB 2004-2005



### Gráfico II.6

América Latina (18 países a/): Distribución del gasto público social según quintiles de ingreso primario, 1997/2004  
(Porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de estudios nacionales.

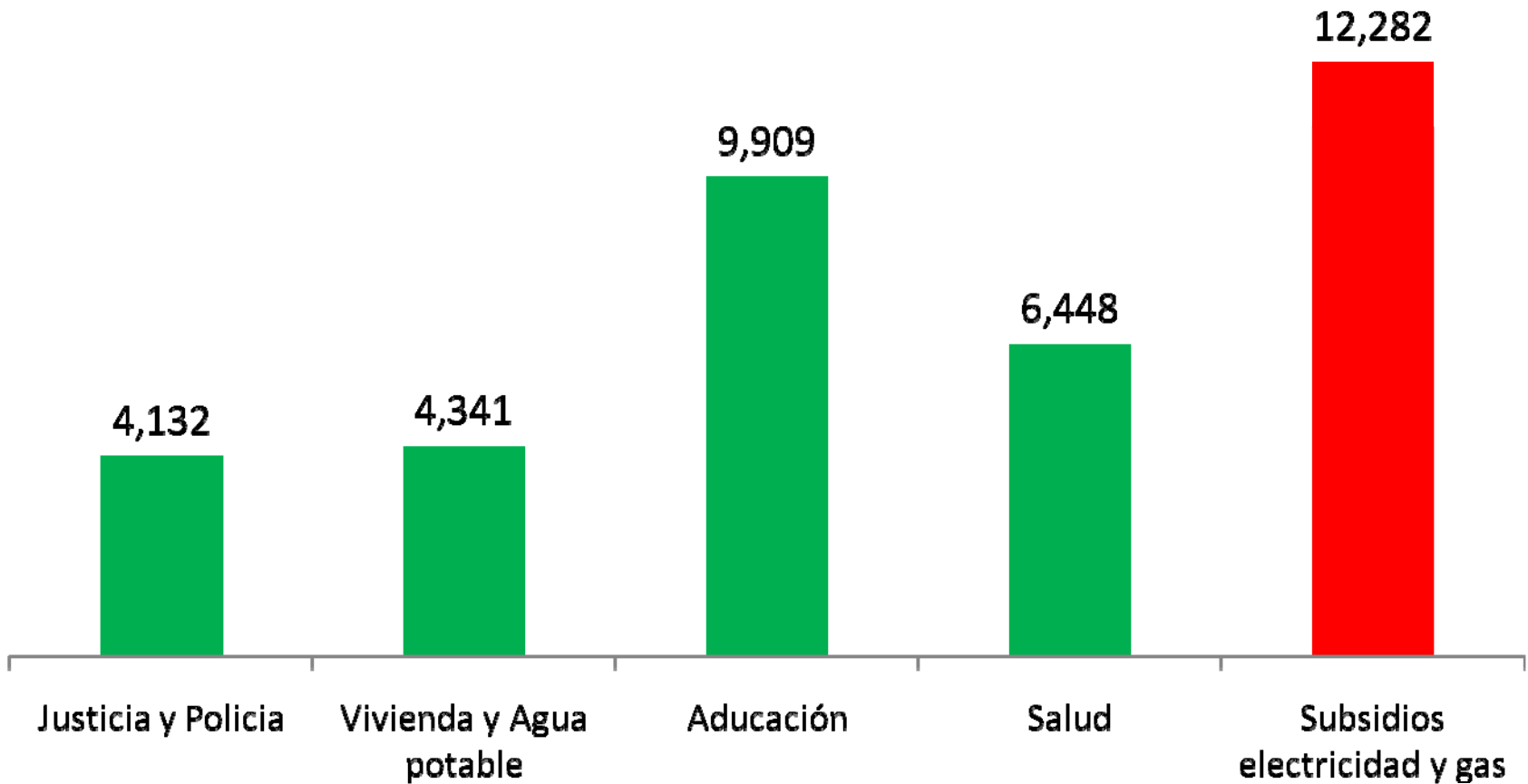


# En casi todos los servicios públicos

- Si bien el país ha ido mejorando sus indicadores cuantitativos
- El problema es fundamentalmente cualitativo:
  - Aunque la población tiene acceso a la escuela, al médico y al agua
  - La calidad de los servicios es muy precaria
  - Los niveles de aprendizaje, o de atención en salud son extremadamente pobres. Igualmente, la conexión al acueducto no necesariamente garantiza que se tenga agua o que sea potable
- El país se ha quedado muy rezagado en relación a los patrones internacionales

# Los subsidios al sector energía se han convertido en el destino fundamental de los recursos públicos

Comparación de los subsidios a electricidad y GLP con algunas funciones públicas, enero-abril del 2008



# Esta situación convierte la estructura de gasto público dominicana en algo insólito

- De todo el gasto nacional en educación (típico bien público), las familias pagan más de la mitad
- De todo el gasto en la electricidad consumida en los hogares (típico bien privado), el Estado paga más de la mitad

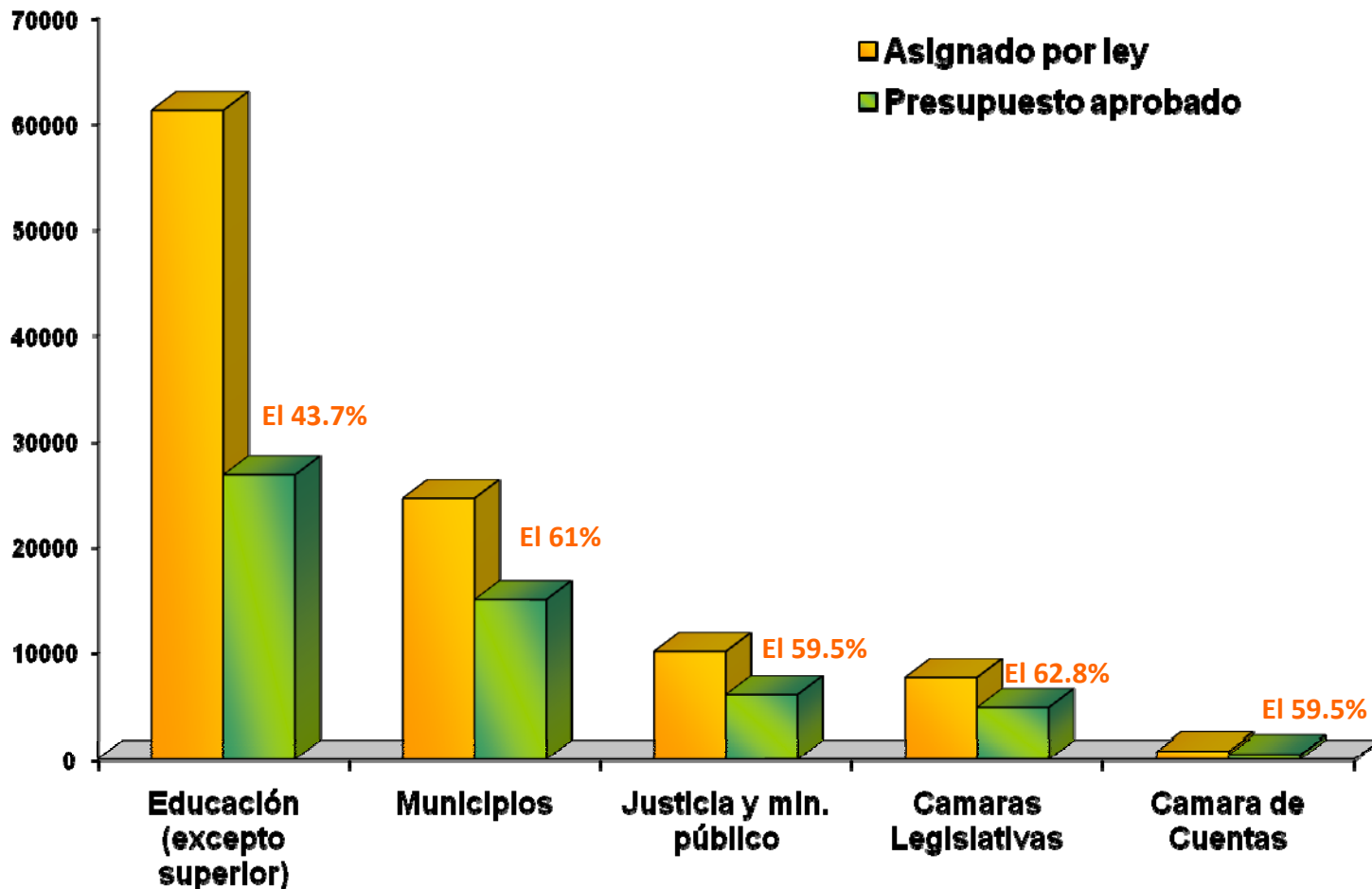
# Gasto público, eficacia y eficiencia

- **Eficacia:** implica que una vez determinado el fin social perseguido, se sepa cuáles son las acciones apropiadas para alcanzarlo.
- **Eficiencia:** supone que una vez determinada la acción, usar el medio más económico de ejecutarla.

# En el país se han aprobado múltiples leyes que disponen la asignaciones mínimas a diversas funciones públicas

- Algunas de ellas para obligar al Estado a destinar recursos a fines que de todas maneras son su responsabilidad
- Y que en otras sociedades el Estado financia sin que exista ninguna Ley que lo obligue
- Otras fueron concebidas por grupos de poder para tomarse una parte del pastel
- El Gobierno entiende que le imponen mucha rigidez presupuestaria, y responde violándolas

# DIFERENCIAS ENTRE LO QUE DISPONEN LAS LEYES ESPECIALES Y LO APROBADO EN EL PRESUPUESTO DEL 2008 PARA VARIAS FUNCIONES PUBLICAS



# Intentos legales por cambiar la tradición dominicana en materia de gastos públicos

Desde 1996 se emite el Decreto No. 581-96 con la finalidad de diseñar un Programa de Administración Financiera Integrada (PAFI) con la asistencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

También se crea la Comisión Interinstitucional que se encargaría de la elaboración de las propuestas de reformas y modernización de la administración Financiera.

# Lento avance

- En 1998 se firmó con el BID un Acuerdo para financiar dicho programa, por un monto US\$ 12 millones.
- El financiamiento fue aprobado por el Congreso en el 2000.
- En el 2001 se realiza el primer desembolso del préstamo destinado a la reforma y modernización de la Administración Financiera de la República Dominicana.
- A partir de la gestión 2004 se implanta el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF).
- Aparentemente se han logrando importantes avances en materia de procesamiento de información financiera del Gobierno Central, así como cambios legales.



# Entre los objetivos perseguidos con la Reforma Financiera del Estado

- Contribuir a que la gestión operativa se realice en forma económica, eficiente y efectiva.
- Generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones.
- Garantizar la absoluta transparencia de las cuentas públicas.
- Interrelacionar los sistemas administrativos con los de control, con el propósito de potenciar la eficacia de estos

# Se han conseguido esos objetivos?

## MÚLTIPLES REFORMAS LEGALES

- Ley que crea la Secretaría de Estado de Hacienda.
- Ley de Crédito Público
- Ley de Tesorería Nacional
- Nueva Ley Orgánica de Presupuesto Público
- Ley de Planificación de la Inversión Pública
- Ley de Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado
- Ley de Compras, Contrataciones y Concesiones de Obras Públicas
- Ley de Contabilidad
- Ley de Control Interno y Contraloría

# Pero en la vida real

- Los ciudadanos tenemos muy poca certeza de que el comportamiento de los gobernantes en materia de gastos públicos haya cambiado mucho por estas leyes
- No hay evidencias de que la gestión fiscal se haga con mayor transparencia
- Por lo pronto, el acceso a la información fiscal, oportuna y confiable, se tiende a hacer más difícil

# La gran tragedia dominicana: su concepción del Estado

- Como principio universal, el Estado se concibe para fines públicos, para la satisfacción de necesidades colectivas.
- En la República Dominicana la concepción prevaleciente es que el Estado debe servir a fines privados.
- Estado clientelar: Productor de bienes privados, como sistema de recompensas y castigos a la clientela
- Esta concepción afecta el desenvolvimiento de las instituciones y el manejo de los recursos públicos
- Ha contagiado el ejercicio de la política, que se ha convertido en un negocio. La gente milita en los partidos, no por razones ideológicas, sino en busca de beneficios personales.

# La misma concepción impide al país la construcción de un Estado fuerte

- La gente trata de buscar solución a sus problemas por otros medios
- La gente se resiste a pagar más impuestos
- La baja carga tributaria origina más injusticias sociales
- Y la sociedad se convierte en poco solidaria

# Esta concepción del Estado como negocio también supone

- **Que al designar un funcionario poco importan sus antecedentes**
- **Que cualquiera acepta el cargo sin pensar si está preparado para ejercerlo eficientemente**
- **Que los que aportaron al negocio se sienten facultados para sugerir nombres**
- **Y que los escogidos se sienten poco comprometidos con una responsabilidad social**

# **Necesidad un aparato institucional que funcione bien**

**No basta que haya más recursos dirigidos a lo social o a la infraestructura**

---

- También se necesita una administración pública que funcione bien
- Capaz de diseñar programas efectivos y ejecutarlos adecuadamente
- Sistemas de fiscalición y control

**Requeriría cambios fundamentales en los mecanismos de contratar y retribuir al personal gubernamental**

- Es incompatible con el concepto nómina estatal como botín político
  - La superación de esto implica un cambio en el ejercicio de la política
- 
-

# Necesidad de nuevos diseños políticos e institucionales

---

- La focalización de algunos programas
  - La conveniencia de un estado más descentralizado
  - Descentralización vs desconcentración
    - La desconcentración es un proceso administrativo
    - La descentralización es un proceso social y político, además de económico y administrativo
  - La introducción de subsidios a la demanda
-



# Gasto social focalizado

- Concepto de focalización
- Focalización vs universalidad
- Condiciones de la focalización
  - Información estadística sobre los pobres
  - Diseño de los programas
  - Burocracia eficiente y honesta
  - Capacidad de control y fiscalización

# Ventajas y desventajas de la focalización

- Ventajas:
  - Efectividad del impacto distributivo
  - Mejor asignación de recursos escasos
  - Posibilidades de mayor participación ciudadana
- Desventajas y riesgos
  - Aumenta posibilidad de clientelismo
  - Puede afectar autoestima
  - Puede dejar fuera del subsidio público o negar el derecho a servicios públicos a personas que si lo necesitan

# El subsidio a la demanda

---

**En algunos programas se consigue más efectividad en la lucha contra la pobreza desplazando el subsidio desde la oferta hacia la demanda.**

## **Mecanismo tradicional:**

- Una vez definida la unidad responsable de producir un servicio, se le entregan los recursos sin considerar sus resultados en términos de cantidad y calidad.
  - El consumidor no tiene opciones. Asiste a procurar el servicio que esa institución le presta con la convicción de que eso es lo que el Estado le ofrece.
-

# Gasto público y transparencia

**Pulcritud:** que el dinero se administre honestamente.

# Formas más habituales de corrupción pública que afectan la economía

- En la asignación de los contratos públicos
- Discrecionalidad en la escogencia de beneficiarios de servicios o subsidios públicos
- En la aprobación de leyes, decretos y resoluciones favorables a determinados agentes
- En las ventas de propiedades públicas
- En la no aplicación de controles o la no fiscalización de su cumplimiento a bancos, empresas eléctricas, telefónicas, etc.
- En el cobro de los impuestos
- En la no aplicación de sanciones administrativas o judiciales

# La corrupción es un fenómeno mundial

- Lo que ocurre es que no es igual en todas partes
- En cualquier sociedad aparecen individuos muy osados, dispuestos a aprovechar en beneficio propio lo que no les pertenece.
  - Lo más habitual es que sea de toda la sociedad (lo que es público),
  - Pero también puede ser de propiedad privada, en que el dueño ha delegado el control
- Por otro lado, también es cierto que en todas las sociedades hay individuos y grupos que se sienten asqueados con la corrupción, y que están dispuestos a no tolerarla.
  - Aún al costo de grandes sacrificios personales
  - Generalmente sacrificios económicos
  - Incluso la posibilidad de cárcel o la muerte

# Estudios del Banco Mundial estiman

- Que alrededor del 5% del PBI en el mundo se pierde en corrupción
- Es un promedio del planeta
- Pero en América Latina es mucho mayor
- En general, hay sociedades que son más tolerantes que otras frente a la corrupción

# Concepto de capital social (Putman, 1994)

- Abarca cuatro dimensiones
  - Los valores éticos dominantes en una sociedad
  - Su capacidad de asociatividad
  - El grado de confianza entre los actores sociales, miembros de la sociedad
  - La conciencia cívica. Las normas de comportamiento practicadas por los ciudadanos



# Los valores éticos son parte de los recursos productivos de un país (A. Sen, 1997)

- Si favorecen la inversión, la honestidad, el progreso tecnológico y la inclusión social, constituyen verdaderos activos
- Si en los valores sociales predominan la ganancia rápida y fácil, la falta de escrúpulos, el individualismo y la corrupción, bloquean el avance

# **Gran parte del problema se relaciona con el grado de compromiso social que hay en un país**

- La corrupción, el clientelismo y las ineficiencias minan la confianza en el Estado y, por tanto
- Tiende a generar un egoísmo generalizado
- Poca disposición a aportar hacia lo colectivo
- Escaso compromiso con la Nación
- La gente entiende que aportar al Estado es un desperdicio

# También se ha encontrado correspondencia entre desigualdad y corrupción

- En sociedades muy desequilibradas
  - Los grupos de mayor poder cuentan con mayores oportunidades para prácticas corruptas y posibilidades de impunidad.
  - Los grupos pobres alcanzan limitados niveles de articulación, dificultades de organización, son más débiles para monitorear a los poderosos y defenderse de sus prácticas
- A su vez, la corrupción es un factor multiplicador de desigualdad

# Quando se realiza una inversión pública

- Mientras más costosa sea la obra mejor.
- Cuanto más se gasta en inversión, seguramente más riqueza tangible tendrá el país, y también más y mayores fortunas personales.
- Pero no hay garantías de que los ciudadanos están mejor recompensados por los impuestos que pagaron.

# La corrupción afecta también a los servicios públicos

- Los encarece y los hace más ineficientes
- Influye sobre las posibilidades de acceso de la población
- Mina la disposición de la sociedad para apoyarlos

# La corrupción también influye en que muchas obras no se terminen

- La improvisación en iniciarlas
- El clientelismo político
  - Se inician más de las que es posible financiar
- Se abandonan proyectos en marcha para comenzar con nuevos contratos
- O para complacer a nuevos amigos de campaña

**UN INVENTARIO HECHO POR PC ENCONTRÓ 1,132 OBRAS ABANDONADAS, INCLUSO ESCUELAS, HOSPITALES Y ACUEDUCTOS QUE LAS FALTA MUY POCO PARA LA TERMINACIÓN**