



RE2-06-011

**Serie de Estudios
Económicos y Sectoriales**

EL GASTO PÚBLICO EN REPÚBLICA DOMINICANA



**Daniel Artana
Sebastián Auguste
Juan Luis Bour
Fernando Navajas
Mónica Panadeiros y
Rolando M. Guzmán**

Abril de 2006

REGION II

Banco Interamericano de Desarrollo

Este documento de discusión no es una publicación oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Su propósito es servir como base para la discusión de aspectos importantes de política económica respecto al programa del Banco en la Región. Las opiniones y conclusiones contenidas en este documento pueden no necesariamente coincidir con las políticas y opiniones del BID, su Directorio o sus países miembros.

Debido al uso de datos normalizados de otras instituciones multilaterales, las cifras presentadas pueden diferir de datos nacionales esencialmente por diferencias en definiciones, convenciones estadísticas y métodos de compilación.

Prefacio

En 2004, el Departamento Regional de Operaciones II del Banco Interamericano de Desarrollo inició el proyecto regional “Construyendo capital social por medio de la reforma fiscal en Centroamérica y República Dominicana”, bajo los auspicios de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (Asdi), la Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional (NORAD) y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).

El presente trabajo constituye una versión resumida del estudio titulado “Sostenibilidad fiscal, calidad del gasto público y proceso presupuestario en la República Dominicana” elaborado por Daniel Artana, Rolando Guzmán, Sebastián Auguste, Juan Luis Bour, Fernando Navajas y Mónica Panadeiros. El estudio aborda la problemática del gasto público en República Dominicana. Lejos de pretender un diagnóstico exhaustivo de tan complejo tópico, el estudio se centra más bien en aquellos aspectos prioritarios que una reforma destinada a mejorar la eficiencia, transparencia y focalización del gasto público debiera priorizar.

El equipo coordinador del proyecto estuvo bajo la dirección de Manuel R. Agosin, hasta enero pasado Asesor Económico Regional (RE2/RE2) e integrado por Roberto Machado (RE2/RE2), Susana Sitja (RE2/SC2), Aaron Schneider (RE2/RE2), Vibeke Oi (RE2/RE2), Humberto Petrei (RE2/RE2) y Alberto Barreix (INT/ITD).

El BID agradece el apoyo recibido de parte del Gobierno de República Dominicana para la realización de este trabajo.

Un agradecimiento especial a Miriam Pérez-Fuentes, quien tuvo a su cargo la producción, presentación y realización técnica de este documento.

Máximo Jeria
Gerente
Departamento Regional de Operaciones II
México, Istmo Centroamericano, Haití y República Dominicana

Washington, D.C., abril de 2006

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	1
II.	LA CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO Y EL PROCESO PRESUPUESTARIO	2
	A. Estructura del gasto del gobierno central	2
	B. Formulación y ejecución presupuestaria	5
	C. Administración de la deuda	14
	D. Compras gubernamentales.....	17
	E. Existencia, uso y efectividad del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).....	21
	F. El proceso de descentralización fiscal.....	23
	G. Recomendaciones	28
III.	ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES.....	30
	III.1. Análisis agregado del gasto público social.....	32
	III.1.1 Evolución y composición del gasto público social	32
	III.1.2 Comparación del gasto público social con otros países de la región	36
	III.2. Diseño y funcionamiento de programas sociales seleccionados	41
	III.2.1 Reforma del sistema de salud.....	41
	III.2.2 Transformaciones en el área de asistencia social	50
	III.2.3 Consideraciones sobre el sector educación	53
	III.3. Hacia una nueva generación de programas sociales.....	56
	III.3.1 Los programas.....	56
	III.3.2 Los desafíos de la focalización	60
	III.3.3 Los programas tradicionales	61
	III.4. Comentarios finales.....	65
IV.	EL PROBLEMA ENERGÉTICO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS.....	66
	A. El problema energético e implicaciones fiscales	67
	B. El impacto distributivo de los subsidios a la electricidad y el gas licuado	70
	C. Sugerencias.....	71
V.	CONCLUSIONES.....	72
	REFERENCIAS	73

LISTADO DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL INFORME

ARS: Administradoras de Riesgos de Salud
BCRD: Banco Central de la República Dominicana
CNSS: Consejo Nacional de Seguridad Social
CONANI: Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia
CONDEI: Consejo Nacional de las Estancias Infantiles
DAPI: Dirección de Asistencia para la Primera Infancia
ENDESA: Encuesta Demográfica y de Salud
GLP: Gas Licuado de Petróleo
IAE: Incentivo para la Asistencia Escolar
IDSS: Instituto Dominicano de Seguros Sociales
INESPRE: Instituto Nacional de Estabilización de Precios
ONAPLAN: Oficina Nacional de Planificación
ONAPRES: Oficina Nacional de Presupuesto
OREALC: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe
PBS: Plan Básico de Salud
PSS: Prestadores de Servicios de Salud
SDSS: Sistema Dominicano de Seguridad Social
SEA: Secretaría de Estado de Agricultura
SEE: Secretaría de Estado de Educación
SENASA: Seguro Nacional de Salud
SESPAS: Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social
SIGEF: Sistema Integrado de Gestión Financiera
SISALRIL: Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales
SISPRO: Sistema de Información y Seguimiento de Proyectos
SIUBEN: Sistema Único de Beneficiarios
STP: Secretariado Técnico de la Presidencia

I. INTRODUCCIÓN

Luego de varios años de crecimiento sostenido, República Dominicana sufrió una fuerte crisis económico-financiera que deterioró las finanzas públicas y modificó sustancialmente las exigencias en materia de política fiscal que deberá enfrentar el Gobierno en el futuro.

El objetivo de este estudio es realizar una evaluación del gasto público en el país a fin de identificar los aspectos críticos y formular medidas concretas de reforma que permitan avanzar decididamente en mejorar la eficiencia, transparencia y focalización del gasto público. Esto redundará en una mayor legitimidad del Estado y le permitirá acudir a la ciudadanía con propuestas para fortalecer la recaudación tributaria a fin de aumentar los gastos en desarrollo humano, aspecto determinante en la creación de capital social. No se pretende hacer un análisis exhaustivo de cada uno de los temas tratados, sino más bien destacar aquellos aspectos más relevantes y entregar conclusiones que permitan a las autoridades tomar decisiones de política.

La legitimidad del Estado como instrumento para el desarrollo está fuertemente cuestionada en América Latina. No es poco común escuchar llamados a recortar los gastos del Gobierno por ser dispendiosos, poco transparentes y mal focalizados hacia las necesidades que presumiblemente están satisfaciendo.

República Dominicana necesita mejorar la gestión de las finanzas públicas por dos motivos fundamentales. Uno es el de hacer el mejor uso posible de recursos escasos. La aprobación de la reforma tributaria de 2004 constituyó un avance significativo hacia el fortalecimiento de las finanzas públicas. Sin embargo, no se logró eliminar todos los impuestos de emergencia que se introdujeron durante la crisis, en particular la comisión cambiaria. Además, la entrada en vigencia del CAFTA-DR reducirá los ingresos aduaneros en alrededor de 0,6 por ciento del PIB. Si además se elimina la comisión cambiaria, el Estado va a necesitar, cuanto menos, recuperar unos 3,2 puntos porcentuales del PIB con nuevos tributos o con el fortalecimiento de los tributos existentes. Esto significa que, en los años venideros, los recursos con los que contará el sector público continuarán siendo escasos y que, para lograr los objetivos de desarrollo económico y social que se ha propuesto el Gobierno, será necesario utilizar los recursos de la mejor manera posible.

Segundo, la confianza que la sociedad pueda tener en el Gobierno está íntimamente relacionada con la eficiencia con la cual se utilizan los recursos públicos y con la transparencia que se tiene en su manejo. Estos elementos son indispensables para generar los más amplios consensos sociales que brinden viabilidad política a planes de reforma fiscal integrales y de largo plazo que le alleguen al sector público los recursos que necesita para apoyar el crecimiento económico y la disminución de la pobreza.

El análisis y las propuestas de reforma del gasto contenidos en este estudio serán complementados con la evaluación del sistema tributario y las recomendaciones de reforma contenidos en otro estudio del BID que aborda esta problemática, a fin de conformar una propuesta integral de reforma fiscal en República Dominicana que contribuya al logro de los objetivos señalados.

En la siguiente sección se discute la calidad del gasto público y el proceso presupuestario. La tercera sección analiza las políticas sociales, mientras que la cuarta aborda la problemática energética y su relación con las finanzas públicas. Finalmente, en la última sección se presentan las principales medidas de reforma propuestas.

II. LA CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO Y EL PROCESO PRESUPUESTARIO

Esta sección analiza diversos aspectos que inciden en la calidad del gasto público. Tras una breve sección en la cual se describirán los ajustes inducidos por el servicio financiero sobre la estructura funcional y económica del gasto, se abordarán sucesivamente los procesos de formulación y ejecución presupuestaria, manejo de deuda pública, sistema de adquisición gubernamental y el proceso de implantación de un sistema de administración financiera integrado. En cada caso, la exposición contiene un diagnóstico de la situación tradicional seguido de una reseña de los avances recientes. El capítulo concluirá con una discusión sobre la descentralización fiscal, discutiendo el cumplimiento de las condiciones necesarias para la obtención de logros en esa dirección.

A. Estructura del gasto del gobierno central

Como antes indicado, una de las manifestaciones de la crisis financiera ha sido el aumento del servicio de la deuda como porcentaje del gasto del gobierno central, dado que el porcentaje del gasto dedicado a servicios financieros pasó desde 13.1% en 2001 a más de 26% entre el 2003 y el 2004. Luego, es importante determinar el grado en que el aumento del servicio financiero ha afectado o podría afectar en el futuro inmediato otras formas de gasto clave, como la inversión en infraestructura y el gasto social.

En términos funcionales, el aumento en el servicio financiero del Gobierno ha sido suplido por reducciones en todas las demás funciones. En particular, durante los dos últimos años se observa una caída significativa en la participación del gasto social, el cual se redujo desde el tope de 45% alcanzado en el año 2000 hasta un promedio cercano a 37% para el bienio 2003-2004. Como porcentaje del PIB, el gasto social del Gobierno alcanzó un tope de 7.8% en el 2002, tras lo cual se redujo a menos de 7% a partir del 2003.¹ En los denominados “servicios económicos”, el aumento de dos puntos porcentuales del PIB observado en el 2004, con respecto al 2003, refleja el aumento en los subsidios al sector energía. De todos modos, la participación de los gastos “económicos y ambientales” en el PIB sigue siendo muy inferior a sus niveles previos a la crisis.

¹ En el capítulo III se presenta mayores detalles sobre la estructura del gasto social.

**Cuadro 2.1 Gasto funcional del gobierno central
Como porcentaje del PIB
2000-2004**

CONCEPTO	2000	2001	2002	2003	2004
SERVICIOS GENERALES	3.5	3.9	4.3	3.7	3.0
SERVICIOS SOCIALES	6.8	7.4	7.8	6.8	6.4
SERVICIOS ECONOMICOS Y AMBIENTALES	3.5	3.8	4.2	2.7	2.7
SERVICIOS FINANCIEROS	1.3	2.2	2.1	5.5	4.3
TOTAL	15.1	17.3	18.4	18.7	16.4

FUENTE: Oficina Nacional de Presupuesto, Informes Anuales de Ejecución Presupuestaria.

**Cuadro 2.2 Gasto funcional del gobierno central
Composición porcentual
2000-2004**

CONCEPTO	2000	2001	2002	2003	2004
SERVICIOS GENERALES	23.0	22.5	23.3	19.9	18.2
SERVICIOS SOCIALES	45.0	42.7	42.3	36.3	38.9
SERVICIOS ECONOMICOS Y AMBIENTALES	23.7	22.0	22.9	14.6	16.5
SERVICIOS FINANCIEROS	8.3	12.8	11.5	29.2	26.4
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Oficina Nacional de Presupuesto, Informes Anuales de Ejecución Presupuestaria.

Por otro lado, la clasificación económica del gasto no muestra variaciones significativas en la división entre gasto corriente y gasto de capital, pero esto oculta cambios importantes al interior de cada uno de esos renglones. En particular, se percibe el ya mencionado aumento en la participación del servicio de intereses de deuda, compensado por una reducción en la participación de sueldos y salarios (que pasaron de más de 45% del gasto corriente en los primeros años del decenio hasta cerca de 37% en el 2004).

A su vez, las transferencias del gobierno central a otras entidades aumentaron de forma significativa, pasando desde niveles inferiores al 20% del gasto del gobierno central entre el 2001 y el 2003, a cerca de 24% en el 2004. Excluyendo el pago de intereses de deuda, que resulta relativamente inflexible en el marco de un acuerdo stand by con el FMI, las transferencias y los sueldos y salarios representan entonces las principales partidas corrientes del gasto, por lo cual cabe preguntarse la posibilidad de que el ajuste del gasto puede ser logrado a través de reducciones en esos dos renglones.

Cuadro 2.3 Gastos económicos del gobierno central
Como porcentaje del PIB
2000-2004

CONCEPTO	2000	2001	2002	2003	2004
STOS CORRIENTES	11.8	11.8	12.0	11.6	11.6
Sueldos y Salarios	5.6	5.9	6.2	5.1	4.2
Bienes y Servicios	1.7	1.7	1.9	1.9	1.5
Intereses	0.8	0.8	1.3	1.8	1.8
Externos	0.7	0.6	0.9	1.4	1.4
Internos	0.2	0.2	0.4	0.5	0.4
Transferencias corrientes	3.3	3.2	2.6	2.8	4.1
Subsidio eléctrico					
Subsidio gas					
Otras transferencias					
Otros gastos	0.4	0.2	0.0	0.0	0.0
STOS DE CAPITAL	3.8	5.8	6.5	6.9	4.9
Inversion Fija	2.8	4.0	4.3	5.3	3.7
Transferencias de capital	1.0	1.8	2.1	1.5	1.2
Otros	0.0	0.0	0.1	0.1	-
TOTAL	15.7	17.6	18.5	18.5	16.5

FUENTE: Oficina Nacional de Presupuesto, Informes Anuales de Ejecución Presupuestaria.

Cuadro 2.4 Gastos económicos gobierno central
Composición porcentual
2000-2004

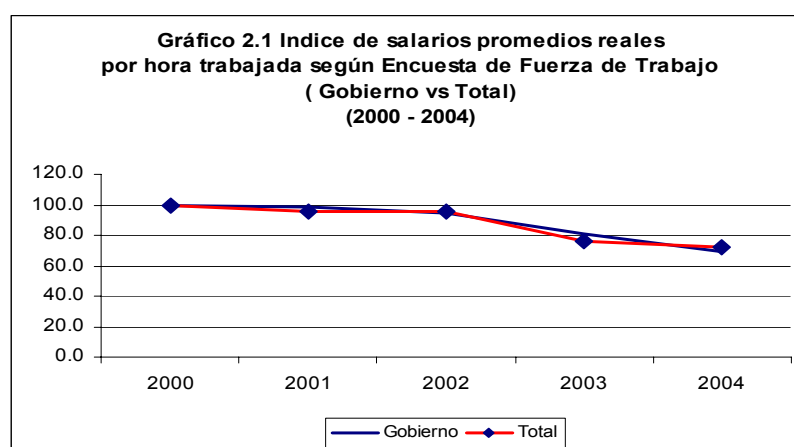
CONCEPTO	2000	2001	2002	2003	2004
GASTOS CORRIENTES	75.4	66.9	64.8	62.7	69.7
Sueldos y Salarios	35.8	33.3	33.5	27.7	25.9
Bienes y Servicios	10.6	9.5	10.4	10.2	9.0
Intereses	5.4	4.8	6.8	9.9	10.4
Externos	4.2	3.6	4.7	7.4	8.3
Internos	1.1	1.1	2.1	2.5	2.1
Transferencias corrientes	21.3	18.3	14.0	14.9	24.4
Subsidio eléctrico					
Subsidio gas					
Otras transferencias					
Otros gastos	2.4	1.0	0.1	0.0	0.0
GASTOS DE CAPITAL	24.6	33.1	35.2	37.3	30.3
Inversion Fija	17.8	22.8	23.4	28.7	22.5
Transferencias de capital	6.5	10.2	11.5	8.2	7.8
Otros	0.3	0.1	0.3	0.5	-
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Oficina Nacional de Presupuesto, Informes Anuales de Ejecución Presupuestaria.

Por el lado de las transferencias, el ahorro más significativo tendrá que generarse mediante racionalización del subsidio al consumo de gas y energía eléctrica, que para el 2004 representaron cerca de 2% del PIB y 10% del gasto total del gobierno central. Por el lado de los sueldos y salarios, es importante destacar que el proceso inflacionario de los últimos años ha inducido una reducción en los salarios promedios reales de los empleados, y que según declaraciones del Gobierno, para el 2005 se planifica un aumento ligero en las

remuneraciones de la administración pública². Luego, si bien algunos ajustes podrían ser logrados mediante la reducción del número de empleados, el grado de maniobra parece ser relativamente limitado.

Cuadro 2.5 Evolución empleo en sector público						
Miles de personas						
1999-2004						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gobierno Central	249.8	262.0	287.7	303.3	322.3	320.5
Instituciones Descentralizadas	39.1	40.6	41.5	42.3	41.2	40.6
Ayuntamientos	28.0	29.1	30.8	32.9	36.7	45.3
Gobierno General	317.0	331.8	360.0	378.5	400.1	406.4



En todo caso, es evidente que la preservación de la estabilidad fiscal requerirá no sólo reducciones en partidas específicas, sino también mejoras y ganancias de eficiencia en todo el sistema de gasto, a fin de aumentar la efectividad de cada peso gastado. Esto nos lleva a centrar la atención en el proceso de formulación, ejecución y control presupuestario.

B. Formulación y ejecución presupuestaria

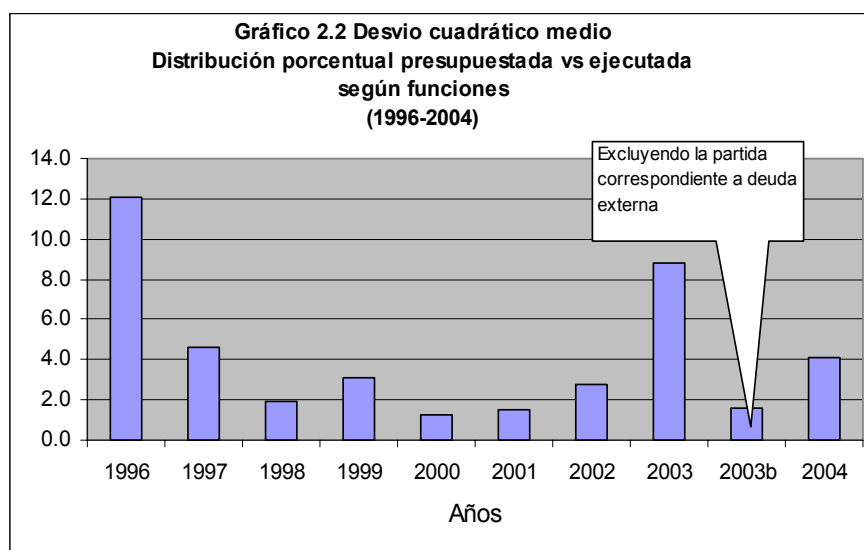
Como señalado por Banco Mundial (2004), la República Dominicana tiene un sistema relativamente bien desarrollado de formulación de presupuesto, pero este mecanismo es ineficiente, inflexible y poco transparente. Desde la perspectiva económica, el rasgo más

² Sobre el particular, véase la Carta de Intención del Acuerdo recién firmado con el FMI. La adecuada remuneración de los servidores públicos, al igual que la normalización efectiva de los procesos de contratación de tales empleados, es una variable importante para atraer el capital humano que garantice la calidad del servicio público. Sin embargo, es bien sabido la irrelevancia práctica de la Ley de Carrera Civil y Administrativa (14-91). Entre otras medidas más recientes que tienden a la organización del personal de la administración pública son la Resolución de la ONAP (no. 21-2001 del 28 de diciembre del 2001), la resolución conjunta de la Contraloría General y la ONAP el 12 de diciembre del 2002, y el Decreto 538 del 2003, todos los cuales establecen normas para la contratación de personal. En el Decreto 538-03, en particular, se prohíbe la contratación de empleados nominales, los que en el 2002 llegaron a representar cerca de 25% del empleo del gobierno central.

notable de fallas en el proceso de formulación y ejecución presupuestaria es la magnitud de las desviaciones entre el presupuesto y la ejecución, aunque se observan mejorías en los últimos años. Las figuras a seguir ilustran este hecho, al presentar la evolución de una medida de la desviación entre la estructura del gasto presupuestada y la estructura del gasto realmente ejecutada para el período 1996-2004.

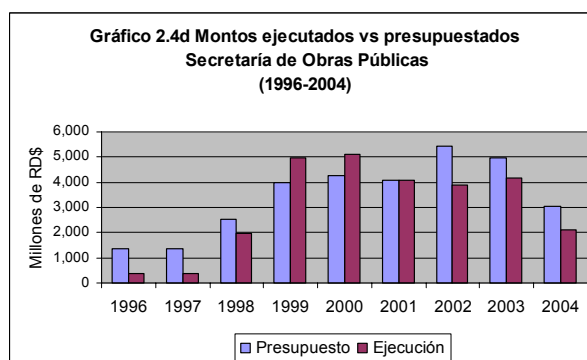
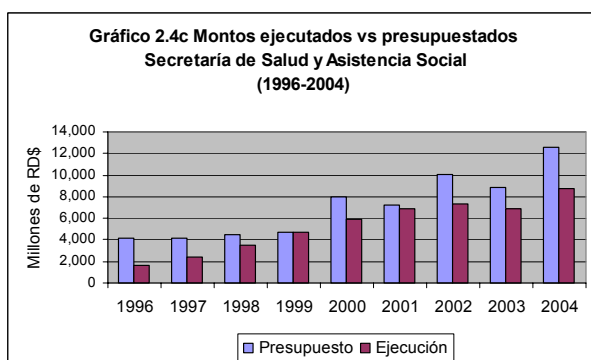
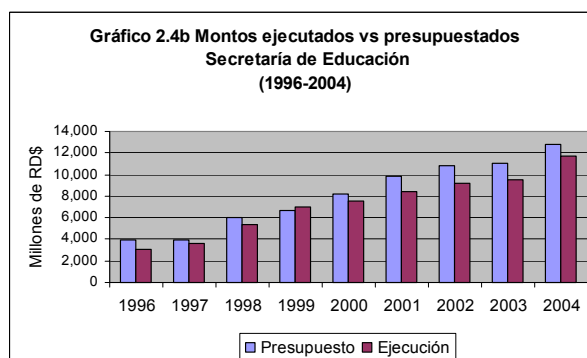
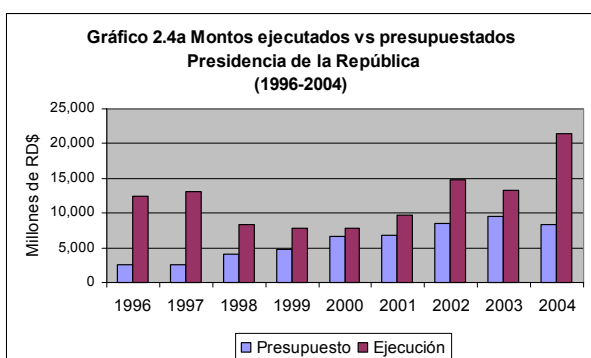
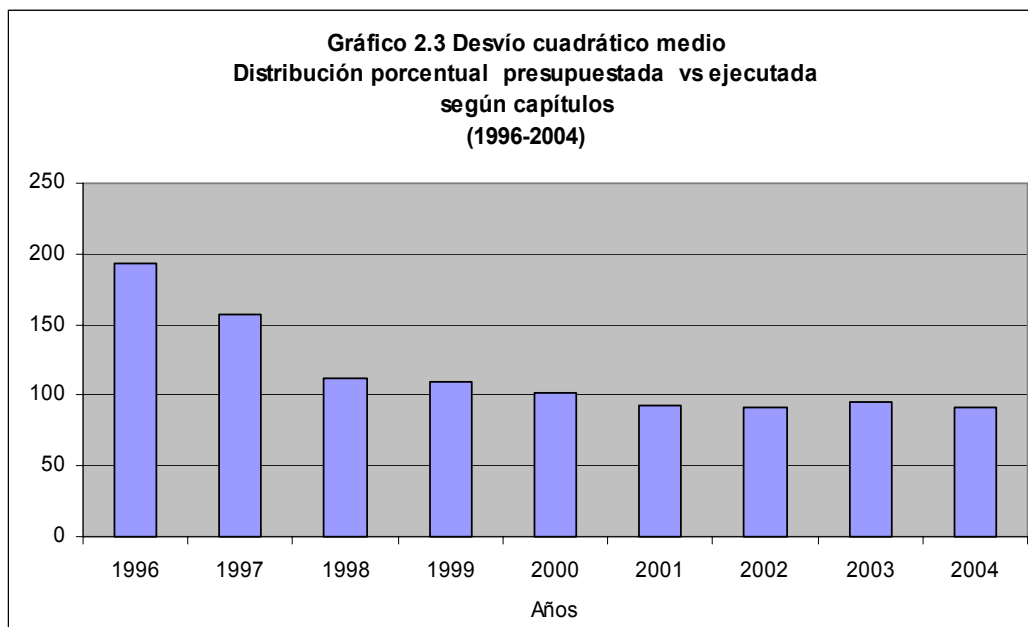
La primera figura muestra la evolución del promedio de los cuadrados de las desviaciones entre el porcentaje del gasto asignado en el presupuesto a cada función y el porcentaje del gasto realmente absorbido por la misma en la ejecución. La segunda figura muestra la evolución del promedio de los cuadrados de las diferencias entre el porcentaje del gasto asignado en el presupuesto a cada partida en la clasificación económica del gasto y el porcentaje del gasto realmente absorbido por tal partida en la ejecución.³ Se observa que este indicador tendió a bajar en los últimos años de los noventa, pero su descenso se ha detenido o se ha revertido a partir del 2000.

Por supuesto, esto en parte refleja el hecho de que la devaluación no anticipada ha inducido grandes desvíos en las partidas correspondientes al servicio de la deuda externa, pero también refleja las debilidades del presupuesto como instrumento de planificación real. En ese sentido, debe notarse que en el 2004 resurgió con intensidad la costumbre de gastar de manera excesiva a través de la Presidencia, en desmedro de otras entidades que acaban ejecutando un monto inferior a lo establecido en el Presupuesto formalmente aprobado.



FUENTE: Actualizado a partir de ONAPLAN (2000).

³ Las diferencias son elevadas al cuadrado para evitar que los desvíos positivos se compensen con los negativos, en cuyo caso el promedio sería obviamente 0 para todos los años.



Desde una perspectiva financiera, las limitaciones del proceso se reflejan en la acumulación de atrasos y deudas no planificadas, así como en la magnitud de la partida residual que surge al comparar el resultado fiscal derivado de los gastos reportados con la variación en los activos netos del gobierno. Por ejemplo, el FMI ha estimado que durante

el año 2003 existió una diferencia de 5.6% del PBI entre el gasto registrado “arriba de la línea” y el que surge de computar el financiamiento por “debajo de la línea”. Esto representó 27% del gasto del gobierno central registrado (ó 37% del presupuestado) en el 2003. Esa cifra se habría reducido a 11.2% del gasto en el 2004 pero se entiende que no desaparecería a futuro, puesto que las propias proyecciones del FMI incluyen un ítem de gastos extrapresupuestarios en el orden de 0.3% a 0.5% del PBI para el período 2005-2007.

**como porcentaje del gasto total
gobierno central
2003-2004**

	Montos (RD\$^000)		Por ciento del gasto	
	2003	2004	2003	2004
Gasto total	104,090.8	151,607.0	100.0	100.0
Gasto corriente	59,501.8	93,806.6	57.2	61.9
Gasto de capital	16,325.7	41,029.6	15.7	27.1
Residual o extrapresupuestario	28,263.2	16,936.1	27.2	11.2

FUENTE: Banco Central y estimados del Fondo Monetario Internacional.

Diagnóstico de la situación actual

Las características tradicionales del proceso presupuestario pueden resumirse en los aspectos siguientes, en tanto que algunos avances recientes serán posteriormente descritos.⁴

a. Horizonte temporal del presupuesto

El horizonte del presupuesto gubernamental dominicano es anual y, según el Banco Mundial (2004), “actualmente no existe un análisis o revisión de presupuestos de proyectos, estimaciones de costos asociados a los excesos de gastos, o implicaciones multi-anales de los costos de capital y recurrentes para los proyectos de capital.” En particular, la formulación del presupuesto no se basa en un análisis costo-beneficio social para establecer un ordenamiento de proyectos, y la asignación de nuevos proyectos todavía se guía en gran medida por consideraciones estrictamente políticas y geográficas. En verdad, ni siquiera a nivel anual se especifican con claridad los objetivos de la política fiscal ni se revisa la sostenibilidad de la deuda pública. Gutiérrez (2004) destaca que el manejo de la política fiscal está atomizado en varias reparticiones.

b. Grado de integración de los objetivos de desarrollo al presupuesto

Usualmente, ONAPRES pide información detallada a cada unidad de gasto, incluyendo objetivos de gastos para el año presupuestario por sub-programa, pero en la práctica autoriza gasto por gasto, lo que dificulta las decisiones de cada agencia. El CFAA (2004) destaca que, en la práctica, prevalece la presupuestación en base a la historia y que no se mide la efectividad de los programas. Tampoco existen sanciones por incumplimiento de metas. De hecho, tradicionalmente el presupuesto no ha establecido metas operativas o económicas, excepto financieras. Una dificultad adicional es que el Presupuesto anual no

⁴ La exposición se basa en gran parte en Banco Mundial (2004), Gutiérrez (2004) y CFAA (2004).

incluye todas las agencias públicas ni la totalidad de los ingresos de aquellas incluidas. En el año 2001, por ejemplo, aproximadamente la mitad del gasto se canalizó por medio de unidades que no figuraban en el presupuesto del Gobierno central.⁵

Por el lado de los ingresos, desde 2002 se han hecho esfuerzos para que todas las agencias depositen sus ingresos propios en las cuentas de la Tesorería, pero todavía persiste una parte importante de recursos que escapa al escrutinio directo del sistema presupuestario. Gutiérrez (2004) indica que varios organismos tienen ingresos propios por la percepción de tasas, tarifas u otros ingresos no tributarios, y que a pesar de los esfuerzos y normas dictados para que se depositen esos fondos en las cuentas de la Tesorería, las entidades los utilizan en forma inorgánica y con serias debilidades de control.

c. Información y análisis sobre el presupuesto disponible para los miembros del Congreso

El proyecto de presupuesto remitido al Congreso va acompañado de un documento de alrededor de 400 páginas que incluye cada unidad de gasto. No obstante, el documento no incluye información sobre personal, diferenciación clara entre políticas actuales y nuevas ni sobre impacto multianual. En los presupuestos presentados en los últimos años, se ha hecho un esfuerzo por incluir explicaciones más detalladas para beneficio de los congresistas, incluyendo un desglose de las metas perseguidas por las distintas Secretarías de Estado. En general, sin embargo, el Congreso continúa teniendo pocos elementos económicos para modificar el presupuesto enviado por el Ejecutivo.

d. Relación entre presupuesto propuesto por el Ejecutivo y el aprobado por el Congreso

El envío al Congreso de enmiendas presupuestarias no es usual, pues la práctica tradicional ha sido generar excedentes que entonces pueden ser distribuidos a conveniencia entre las entidades, sin requerir para ello aprobación congresional. Este mecanismo ha permitido violar el espíritu del artículo 43 de la Ley Orgánica de Presupuesto, donde se estipula la necesidad de aprobación del Congreso para pasar recursos de un Capítulo a otro, o de un programa a otro.

e. Existencia de ingresos pignorados a gastos específicos y partidas inflexibles del gasto

A través de los últimos años, se ha otorgado un porcentaje creciente de los ingresos del gobierno central a los municipios. El monto estipulado en el presupuesto del 2005 ronda el 7.35% de los ingresos del fondo general del gobierno Central, y debería converger al 10% desde el año 2005.

⁵ Una explicación posible es que buena parte de los fondos ingresados por préstamos externos los recibe el Banco Central, que no informa oportunamente a la Tesorería ni a la Dirección de Crédito Público (ver Gutiérrez 2004).

- f. Capacidad de hacer cambios al presupuesto, ya sea por el Ejecutivo o el Congreso, durante la fase de ejecución

Legalmente, la transferencia de fondos de un programa a otro requiere aprobación del Congreso, pero en la práctica ha sido costumbre reasignar los gastos sin control congresual mediante los fondos excedentes que acababan en la cuenta 1401 de la Presidencia. Según Gutiérrez (2004), la cuenta 1401 fue eliminada desde enero del año 2004, pero se habría creado otra para el manejo discrecional del Poder Ejecutivo para manejar los excedentes presupuestarios que determina la ONAPRES. El reciente Decreto 1524-04 (discutido abajo) establece un nuevo procedimiento para el manejo de los excedentes presupuestarios.⁶

- g. Grado de efectividad en el control interno de la ejecución presupuestaria y disponibilidad de esta información al público

En el CFAA (2004) se califica al control como rígido, complicado e inefectivo ya que existen funciones duplicadas que diluyen las responsabilidades y el marco legal es débil. Las unidades de auditoría interna son débiles, en parte por el rol limitado de la Secretaría de Finanzas, ante la peculiaridad de que la Dirección de ONAPRES ha tenido tradicionalmente una vinculación directa con la Presidencia.

La Contraloría tiene a su cargo las funciones de auditoría interna y el control financiero de los ingresos y egresos, además de tener el único registro completo del personal estatal. Esta entidad realiza un control ex ante de cada gasto, práctica que ha sido abandonada en otros países por demorar innecesariamente el proceso presupuestario. Por otra parte, con excepción del control ex-ante que realiza la Contraloría, existe bastante superposición entre sus actividades y aquellas de la Cámara de Cuentas. Ambas entidades utilizan un sistema de registro en base caja, no se lleva un inventario confiable de los activos de cada agencia, y tienen poco personal y presupuesto escaso (Banco Mundial (2004)).

Los ejecutivos de ambas entidades son propuestos por el Congreso pero confirmados por el Presidente, lo que los expone a presión política. En los hechos, la Contraloría tiene bastante poder porque controla la liberación de fondos para el pago de bienes y servicios y salarios, y esto le ha permitido recabar información de las unidades de gasto, pero que en general no las comparte con otras organizaciones. Estos problemas deberían ir desapareciendo con los avances en la implementación del SIGEF.

Por otra parte, ONAPRES publica mensualmente en periódicos de circulación nacional la ejecución mensual del presupuesto del Gobierno central (en base a flujo de caja), pero esta información aporta pocos elementos que permitan evaluar la calidad del gasto o su resultado financiero. A su vez, cada año la Contraloría prepara un resumen de cuentas que reconcilia los compromisos aprobados con los pagos efectuados y los pendientes, pero este informe no se publica ni es ampliamente conocido, en parte porque los informes de

⁶ El Decreto 646-02 reglamentó la Cuenta 1401 pero no la eliminó. Por ejemplo, el Decreto permitía gastar recursos “excedentes” en gasto de inversión, siempre y cuando tuvieran un impacto limitado al año presupuestario.

resultados fiscales sólo se publican por el BCRD, en forma bastante resumida. Una experiencia interesante es la iniciada por la Secretaría de Estado de Educación, que procedió a la publicación de sus estados financieros en internet.

h. Grado de independencia de la evaluación externa del presupuesto (Contraloría o Corte de Cuentas)

Las funciones de auditoría externa las ejecuta la Cámara de Cuentas quien audita no sólo al Gobierno central, sino también a las agencias descentralizadas y a los municipios. Además, actúa como corte para disputas civiles contra el Estado. Según el Banco Mundial (2004) sus recursos sólo le permiten realizar 70 auditorías anuales comparado con las 585 unidades públicas que debe auditar. En los hechos, sus informes se “difunden inmediatamente” sólo al Presidente y al Secretario de Finanzas.

En general, según el CFAA (2004) la efectividad del control externo es muy limitada. Se concentra en controles ex ante y revisiones formales, cuando lo que se necesita es un control ex post eficaz sobre la eficiencia y efectividad del gasto. La supervisión del Congreso en ese aspecto es muy débil.

i. Integración de las fases del proceso presupuestario y las entidades involucradas

Las cuatro fases de elaboración del presupuesto adolecen de importantes fallas de integración. Algunos de los problemas que existen son: a) el presupuesto (la tarea de planificación) se elabora en el Secretariado Técnico de la Presidencia, en lugar de la Secretaría de Finanzas, aunque ésta se encarga de las tareas de contabilización y reporte.⁷ b) la Tesorería tiene un rol secundario, ya que la tarea central la realiza ONAPRES y la entrega de los cheques la realiza cada agencia, c) las agencias tienen libertad para endeudarse, y d) todavía no se ha completado el proceso de contabilizar por lo devengado e incluir a todo el sector público nacional en un sistema de administración financiera en línea. De todas maneras, como se verá más adelante, los avances en la implantación del Sistema de Administración Financiera (SIGEF) han estado introduciendo mejoras en esos aspectos.

⁷ El tema de la división de responsabilidades entre el Secretariado Técnico de la Presidencia y la Secretaría de Finanzas es bastante delicado, pues la planificación incluida en el proceso presupuestario es un elemento político muy importante. Sobre el particular, distintos países han optado por esquemas alternativos. En los países con ministerios de finanzas fuertes, estos frecuentemente se encargan tanto de la tarea de planificación como del registro y administración de los ingresos. Esto tiene el mérito de colocarlos como una suerte de *primus inter pares*, y existe literatura según la cual en esos casos hay mayores incentivos a controlar el gasto que cuando Finanzas es un mero agente de registro y control contable. Eso no significa, por supuesto, que el Secretariado Técnico de la Presidencia deje de tener un rol central en la política económica del país, sino que en los aspectos de gasto, ingresos y deuda la Secretaría de Finanzas debería tener la capacidad de influir en las decisiones, entendiéndose que quien tiene la “restricción presupuestaria” como centro de su gestión debería tener el poder de controlar excesos de otros ministros.

Avances recientes

Las limitaciones en el proceso de formulación y ejecución presupuestaria han sido ampliamente reconocidas. Sin embargo, en ausencia de un marco legal adecuado, esto ha dado origen a diversas medidas ad hoc, generalmente de corta duración y escaso grado de efectividad. En ese sentido, el Decreto 614-01 (12 de julio de 2001), se partía del reconocimiento de que “el actual sistema de asignación de recursos en el sector público dominicano evidencia dificultades instrumentales que han limitado la vigencia del presupuesto como herramienta de planificación de corto plazo, debilitando la gestión de las instituciones que tienen bajo su responsabilidad la ejecución de sus programas y producción de servicios”. En correspondencia con tales premisas, el Decreto estableció un sistema de programación trimestral del gasto, a nivel de capítulo, programa y objeto.

Paralelamente, el Decreto 9-00 instauró formalmente el Sistema de Información y Seguimiento de Proyectos (SISPRO), bajo la coordinación de la ONAPLAN, con el objetivo de armonizar los procedimientos relativos a los proyectos de inversión y la inclusión de los mismos en los presupuestos de cada año. Este sistema debía abarcar, en principio, tanto al Gobierno central como a las entidades autónomas, descentralizadas y Ayuntamientos.⁸ En correspondencia con las disposiciones en el Decreto 685-00, se estipulaba además que ONAPLAN tendría la facultad de devolver proyectos que no reuniesen las condiciones de factibilidad requeridas, y que ONAPRES sólo daría recursos a proyectos ya incorporados al Sistema. Tradicionalmente, sin embargo, ONAPLAN indica a ONAPRES sólo montos globales de inversión, sin especificar la naturaleza de los proyectos individuales. Fue sólo a partir del diseño del Presupuesto del 2003 cuando se comenzó a asignar recursos especificando cada proyecto.

Dos años más tarde, el Decreto 646-02 del 31 de octubre del 2002 volvió a focalizar la necesidad de un mayor control sobre el uso de los recursos presupuestarios, estableciendo que el programa de caja mensualizado estipulado en los Artículos 39 y 49 de la Ley Orgánica de presupuesto debería ser remitido al Congreso Nacional, conjuntamente con el proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos. Se estableció además que los recursos a disposición del presidente no podrían ser utilizados para financiar proyectos multianuales, ni para financiar gastos recurrentes de la administración.

El esfuerzo aún más reciente en la misma dirección es el Decreto 1524-04, del 3 de diciembre del 2004. Este Decreto derogó al precedente 614-01 e introdujo nuevas modificaciones al proceso de asignaciones mensuales de cuotas de compromiso y pago, otorgando a la SEF y al STP la responsabilidad de establecer conjuntamente la programación de la ejecución del presupuesto. Esta programación establecería cuotas mensuales por capítulo, fondo y objeto del gasto al primer nivel de agregación, y la asignación de cuotas mensuales “será el único mecanismo por el cual la ONAPRES tramitará y comunicará las asignaciones de fondos mensuales para los distintos capítulos del Gobierno central.”

⁸ En cada caso, las disposiciones cubrían todos los proyectos relacionados con aumento de capital público; esto es: (a) inversión real; (b) de desarrollo de recursos humanos, naturales y tecnológicos, (c) estudios básicos de investigación tendientes a identificar nuevos proyectos y (d) proyectos múltiples.

En la práctica, el Decreto 1524-04 tiene dos implicaciones importantes. En primer lugar, su aplicación efectiva eliminaría la necesidad de aprobaciones caso a caso por parte de ONAPRES, lo que generalmente ha sido una fuente de dilaciones y negociaciones políticas al momento de aprobar un determinado gasto. En otras palabras, se elimina la crítica de Gutiérrez (2004), según la cual se tiene en la práctica una entidad sin conocimiento fungiendo realmente como decisor de las prioridades. Las asignaciones no usadas al final de mes caducarán de inmediato.

En segundo lugar, la aplicación efectiva del mencionado Decreto limita significativamente la discrecionalidad presidencial en el gasto. En efecto, los artículos 16 y siguientes estipulan que los excedentes presupuestarios se determinarán según la programación mensual, siguiendo el siguiente procedimiento: 1. si hubiera sobrante al final de mes, se verificará entonces si hay atrasos en el servicio de la deuda, así como la existencia de compromisos devengados no pagados con vencimiento superior a 30 días; si aún así hubiera excedente, entonces éste podría ser utilizado --como indica la Ley Orgánica en sus artículos 50 y 51. Esto implica que no se considera excedente en base al flujo de caja ni si hay deuda administrativa. De igual modo, se indica que “no existirá excedente presupuestario cuando los ingresos mensuales efectivamente recaudados del fondo general se incrementen como consecuencia de reformas fiscales aprobadas por el congreso y que no hayan sido incorporadas previamente al presupuesto.” En dicho caso, se deberá someter un proyecto de ley para establecer el uso de los recursos. El Decreto establece sanciones específicas (artículo 24) frente a la violación de la norma.

En resumen, la aplicación de este Decreto modificaría significativamente la práctica actual de ejecución del presupuesto, pues equivale a una renuncia del propio Ejecutivo a la discrecionalidad. Dado que este intento ha estado presente en Decretos anteriores con limitado grado de éxito, cabe preguntarse la probabilidad de que el mismo se mantenga. En particular, en ausencia de un consenso político fuerte, es previsible que el Decreto generaría reacción adversa de las entidades cuyo poder de decisión sobre el gasto se vería limitado, como es el caso de la Oficina Nacional de Presupuesto. Las probabilidades de supervivencia de la medida son aumentadas, sin embargo, por el hecho de que la misma se enmarca en las exigencias emanadas del FMI como parte de las condiciones previas a la firma del Acuerdo Stand by con el país.

En la actualidad existen dos proyectos de Ley para mejorar el régimen presupuestario y el de Tesorería, y tales propuestas han sido enviadas recientemente al Congreso. En general ambas propuestas mejoran sustancialmente la legislación actual y darían, de ser aprobadas, un marco legal más adecuado para consolidar el proceso de mejora de las instituciones presupuestarias del país.

Además de mejorar el proceso presupuestario, las propuestas prohíben la asignación específica de fondos, obligan a depositar todos los ingresos en cuentas de la Tesorería y exigir aprobación presupuestaria para que puedan utilizarlos quienes los generan, facultan al Poder Ejecutivo a hacer los ajustes necesarios que permitan cumplir con las metas de resultado financiero presupuestado, sancionan con la suspensión de la cuota trimestre a los organismos que no provean información sobre la ejecución presupuestaria, y avanzan en la presupuestación multianual al exigir una estimación del impacto en ejercicios futuros de las obras.

Como aspectos a mejorar se pueden mencionar los siguientes:

- a. Se mantiene una asignación para la Presidencia de la República entre 1 y 3% de los gastos financiados con recursos del fondo general para atender demandas sociales insatisfechas. Las contingencias pueden preverse en un margen de ahorro general, y las demandas sociales insatisfechas deberían poder ser previstas al discutirse el presupuesto anual.
- b. Las normas para las empresas públicas no financieras son mucho más laxas que para el resto del sector público nacional.
- c. No se obliga a realizar un análisis costo/beneficio social de los proyectos de inversión pública, aunque ello podría ser subsanado con reformas a las normas que regulan estas erogaciones del estado.

C. Administración de la deuda

La ausencia de planificación y control en el gasto público ha determinado una deuda pública cuya evolución no parece responder a un lineamiento macroeconómico deliberado, sino que más bien es un producto de las decisiones separadas de diversas instancias gubernamentales.

Diagnóstico de la situación actual

Un problema muy importante es que las agencias pueden endeudarse sobre la base de su aprobación presupuestaria inicial. Por lo tanto, si la Tesorería termina depositando menos que lo presupuestado, la unidad de gasto puede suplir la diferencia con endeudamiento. Esta sería la principal causa de la deuda interna al margen de lo proveniente por el déficit cuasi fiscal o por la crisis energética. En un esquema de administración en base al método de caja, la Contraloría sólo percibe este problema de forma tardía, a diferencia de un sistema en base al devengado en donde por lo menos esa entidad podría conocer los gastos que están en proceso. El Decreto 581-02 ha ordenado un poco este proceso al exigir la autorización previa de la Secretaría de Finanzas para que una agencia pueda incurrir en endeudamiento; en el año 2003, además, se creó la Oficina de Contabilidad en la Secretaría de Finanzas para regular ese proceso, y a partir del presupuesto 2004 ONAPRES está exigiendo que se registren las transacciones utilizando el método de lo devengado. Pero Gutiérrez (2004) señala que todavía se continúa contrayendo endeudamiento en forma irregular, lo que en parte se explica por el hecho de que no existen sanciones administrativas y/o penales concretas para los funcionarios que violen las normas.

Avances Recientes

En los últimos meses, han surgido varias iniciativas que tienden a regular el endeudamiento, tanto interno como externo. Por ejemplo, se destaca el Decreto 1093-04 que traspasó a la Secretaría de Estado de Finanzas la administración (registro y servicio) de la deuda pública. Este Decreto creó el Departamento de Crédito Público dentro de la SEF, y

le otorga la responsabilidad de la administración de la deuda. Esto forma parte de un proceso que procura consolidar ingresos, gastos y financiamiento en una única entidad.

Más recientemente, el Decreto 1523-04 estableció procedimientos para la contratación del crédito público interno y externo, designando al Consejo de Gobierno como la instancia encargada de establecer los lineamientos, prioridades y objetivos globales para la deuda. Asimismo, el Decreto estableció limitaciones al endeudamiento interno de entidades públicas autónomas y descentralizadas, pues estableció que antes de cualquier gestión encaminada a concertar deuda pública, se deberá solicitar autorización previa a la Secretaría de Estado de Finanzas (si se trata de crédito interno) y también al Secretariado Técnico de la Presidencia (si se trata de crédito externo). Las decisiones de la SEF y el STP estarían basadas en un informe de la Oficina Nacional de Planificación sobre la operación de crédito externo sobre la cual se requiera autorización, en el cual se evaluaría la consistencia con la política macroeconómica y fiscal, y la vinculación con el Plan Nacional de Inversiones.

El ámbito de este Decreto abarca la ejecución de contratos de bienes, obras o servicios multianuales que impliquen compromisos a futuro, así como procesos de refinanciación o reestructuración de pasivos públicos. Entre sus puntos más relevantes figuran: (i) el Gobierno central no podrá formalizar ningún tipo de aval, fianza o garantía para ninguna operación que no esté en las disposiciones de la Ley de Presupuesto vigente o en una ley específica; (ii) las deudas administrativas quedarían prohibidas, salvo con autorización previa de la SEF y del STP; (iii) la aprobación de la SEF y del STP requiere que se cuente con balance de apropiación presupuestaria y que se certifique que no habrá moras o recargos por el atraso, entre otras condiciones. (Art 23).

El artículo 26 establece que el Gobierno central y las demás entidades sólo podrán endeudarse con el sistema financiero local (incluyendo al Banco de Reservas) en caso de eventuales déficits estacionales de caja, y sólo en préstamos que no abarquen otro ejercicio presupuestario. De igual modo, toda apertura de cuenta bancaria en moneda nacional o extranjera tendría que tener autorización de la Contraloría General y la Tesorería Nacional, mediante resolución conjunta. Por último, el Decreto 1524-04 establece que al final de cada trimestre la SEF publicará el estado de los flujos y stocks de la deuda pública interna y externa, así como de la deuda administrativa del Gobierno central.

En la actualidad, existe un anteproyecto de ley para crear el sistema de crédito público que, de ser aprobado, mejoraría la legislación en este sentido, aún cuando no avanza en la totalidad de los temas a resolver. Dentro de los aspectos positivos del proyecto se destacan los siguientes:

- a. La cobertura es amplia (aunque insuficiente) al incluir al gobierno central, todas las entidades no financieras del gobierno nacional y a los municipios. Quedan fuera las entidades financieras.
- b. La definición de las operaciones que se consideran deuda pública es amplia, al incluir, por ejemplo, a las deudas contingentes.
- c. Se prevé la aprobación previa por parte del Secretario de Finanzas para iniciar las gestiones de cualquier operación de deuda que contraigan las entidades no

financieras del gobierno nacional y los municipios. Se exige además que la emisión de deuda haya sido prevista en el presupuesto anual.

- d. Los avales serán válidos únicamente si están contemplados en el presupuesto, excepto los que otorguen las entidades financieras.
- e. Se faculta al Secretario de Finanzas a debitar automáticamente las cuentas del resto del sector público en caso de incumplimientos de la deuda contraída por éstos. Ello permite evitar que un agencia del Estado nacional o un municipio entre en default, afectando negativamente la calificación crediticia del resto de la deuda pública.
- f. El artículo 44 establece una suerte de “regla dorada” al estipular que la deuda es para gastos de capital. El problema con estas restricciones es la fungibilidad del dinero.
- g. Se prohíbe que las dependencias del gobierno central y los organismos del sector público puedan otorgar avales a entidades públicas o privadas (pero el Tesoro puede hacerlo).
- h. Se establecen penalidades para los funcionarios que incumplan la ley.

Dentro de los puntos que podrían ser mejorados en el anteproyecto cabe mencionar los siguientes:

- a. Debería evaluarse la posibilidad de incluir objetivos cuantitativos de deuda pública o un sendero de reducción hasta que se alcance un nivel que despeje dudas sobre la solvencia del Estado.
- b. Se excluyen como operaciones de crédito público a las Letras del Tesoro con vencimiento dentro del ejercicio en que se emitan y a los contratos de obra cuyos pagos se estipule realizar a medida que avanza la obra. De esta manera, las Letras del Tesoro de corto plazo no entrarán en la definición de deuda pública y no estarán obligadas a ser registradas como tales, subvaluándose el verdadero monto del endeudamiento global. Lo mismo ocurre con las deudas de las entidades financieras, incluido el Banco Central, al excluirse estas entidades del ámbito de la ley en cuestión.
- c. También se excluye de la deuda pública a la deuda flotante que la Tesorería tenga por obligaciones sin cancelar al final del ejercicio. Una simple cancelación de letras del Tesoro en el último día del año, compensada con un aumento en la deuda flotante ese mismo día, revirtiendo la operación el primer día hábil del año siguiente permite eludir el impacto de decisiones de política fiscal sobre el nivel de deuda registrado.
- d. No se establece una metodología para estimar la deuda contingente ni límites al monto de la misma. Tampoco se ponen límites a la deuda flotante que queda al final del ejercicio presupuestario.
- e. Se permite que las entidades financieras otorguen avales, lo que relaja la disciplina que pretende incorporar el proyecto. Además, no se prohíbe que el Tesoro otorgue avales al sector privado, con lo cual éste o entidades financieras públicas podrían

avaluar operaciones de endeudamiento privado sin demasiados controles, con el riesgo de que ello resulte en un aumento de la deuda pública futura.

D. Compras gubernamentales

El sistema de compras gubernamentales dominicano data del 1966, cuando se promulgó la ley sobre Aprovisionamientos del Gobierno. El punto central de esta ley que regula la compra de bienes (modificada por el reglamento 262-98, del 10 de julio del 1998) fue la creación de una Comisión de Aprovisionamientos del Gobierno (entidad a nivel ministerial a cargo de aprobar procedimientos y sistemas de aprovisionamiento) y una Dirección General de Aprovisionamientos, adscrita a la Secretaría de Estado de Finanzas y a cargo de recomendar políticas y supervisar el cumplimiento de las normas. En torno a los procesos de adquisición y compras, la Ley se limita a estipular que las adquisiciones: (i) “se realizarán por medio de licitaciones que garanticen el mismo trato justo para todos los suplidores, (ii) deberá(n) corresponder a los precios más bajos ofrecidos por los abastecedores calificados, de acuerdo con la descripción y especificaciones prescritas, y (iii) se dará preferencia a los artículos procesados, manufacturados o armados en el país.”

Diagnóstico de la situación actual

El sistema de compras públicas en República Dominicana ha sido tradicionalmente opaco. Un primer diagnóstico fue realizado en 1999 por el Banco Mundial y el BID, que aunque actuando de forma separada arribaron a las mismas deficiencias: “serias deficiencias en los marcos regulador y de adquisiciones, controles ineficaces, falta de mecanismos para asegurar el cumplimiento de las disposiciones normativas, poca uniformidad en las prácticas de aplicación y una capacidad de adquisición sumamente débil en los organismos responsables”. Esa conclusión fue ratificada en una revisión conjunta del 2004, al indicarse que “no se ha logrado ninguna mejoría en el sistema de adquisiciones”⁹.

Un problema esencial es que se carece de un marco legal apropiado que englobe en forma consistente, completa y con un marco de transparencia, el proceso de compras públicas en el país. Una muestra de ello es que la ley 105 de compras¹⁰ nunca fue reglamentada, no existen reglas para los contratos de construcción, la Comisión de Licitaciones instituida por la misma nunca fue organizada, y la normativa tiene aspectos contradictorios u oscuros que admiten más de una interpretación. En particular, si bien el marco legal preveía un manejo centralizado de las compras públicas a través de la DGA, las mismas se mantuvieron descentralizadas en los hechos, con las instituciones públicas realizando compras aún fuera del presupuesto a través de mecanismos de compras directas o de licitaciones poco transparentes. Además, la amplia discrecionalidad concedida a la Presidencia para realizar contratos directos en los casos que se consideren de “interés público” limita severamente cualquier esfuerzo por establecer un régimen general de compras públicas.

⁹ Informe de Evaluación Fiduciaria, volumen iii, Resumen Ejecutivo, pág. 2.

¹⁰ Ley 105 del 16 de julio del 1997, que derogó la ley 5557 del 23 de junio de 1981. Esta ley regula la contratación de obras y servicios públicos.

En la evaluación reciente por parte del Banco Mundial y el BID sobre las características de una muestra de 109 contratos de compras y contrataciones públicas (CPAR, 2004), sólo 8% de los mismos se realizó bajo la forma de licitación pública. La mayor parte de los contratos (84%) se otorgaron en forma directa, mientras que los contratos bajo licitación privada (restante 8%) contenían serias deficiencias que incluyen desde escaso tiempo otorgado para preparar la licitación, ausencia de competencia en la mayoría de los casos, y documentación preparada con posterioridad a la licitación. Las principales características observadas por quienes analizaron el sistema de compras (CPAR, 2004; Gutiérrez, 2004; Banco Mundial, 2004) incluyen:

La licitación pública es un mecanismo de excepción en RD. Los problemas de agencia exigen en el sector público el uso de mecanismos de licitación pública en la mayoría de los casos (*por default*), ya que no se pueden replicar en forma artificial los mecanismos más flexibles de contratación utilizados en general en el sector privado. Sin embargo el mecanismo típico de selección de proyectos en RD es, según documenta el CPAR y otra evidencia disponible, la contratación directa.

Fuentes de la opacidad contractual. La contratación pública es realizada por empleados públicos que son miembros de una administración política. Las relaciones entre principal y agente no siempre están alineadas, y en general los incentivos para alinear tales intereses son débiles. De allí que la regulación de las acciones de los agentes y los mecanismos de control resultan esenciales, debiendo establecerse las “reglas de juego” del proceso de compras de forma clara y precisa. En particular debe limitarse la discrecionalidad del agente, y establecer los organismos y mecanismos de control que aseguren que tanto los agentes como los proveedores cumplan con las reglas. En la RD sin embargo los procesos de contratación “escapan” a las reglas en al menos tres dimensiones:

- a) *Discrecionalidad en la selección y financiación de los proyectos.* La fuente de mayor opacidad formativa es la práctica de asignar desde la Oficina del Presidente fondos “excedentes” para contratos que son considerados “de interés público”, de acuerdo con la autorización que otorga el artículo 2 de la ley 105 de 1997. Adicionalmente el método “grado a grado” en obras públicas facilita la discrecionalidad en cuanto a la selección y adjudicación de las mismas.¹¹ Debe tenerse presente que la discrecionalidad en la contratación debería depender de la naturaleza del bien o servicio por contratar. En casos en que la compra está relacionada con componentes de alta tecnología, un determinado nivel de discrecionalidad puede justificarse dada la dificultad de evaluar ex-ante las características relevantes del bien a comprar. Este nivel de discreción es, en cambio, innecesario en casos de bienes o servicios bien definidos, más allá que el objeto del contrato sea o no “de interés público”, como establece la norma en RD.
- b) *Ausencia de procedimientos estandarizados,* que permiten una amplia discrecionalidad de las instituciones públicas contratantes. Aún cuando se eliminara la discrecionalidad del “primer tipo” asignada al Ejecutivo, persistiría esta fuente de

¹¹ El método "grado a grado" permite la selección y adjudicación de contratos de obra pública en forma directa, sin recurrir a mecanismos de licitación pública, aún para montos elevados.

opacidad contractual en la ausencia de normas estándares que deberían regir el proceso de compras para las diversas instituciones públicas.

- c) *Ausencia de mecanismos de control.* Existe una tercera fuente de opacidad, dada por la ausencia de mecanismos de control ex ante y ex post de las compras públicas.

Informalidad contractual y fragmentación. Más allá de la discrecionalidad en la selección y en los procedimientos, y la debilidad o ausencia de controles, con frecuencia las obras y servicios se entregan en RD sin la existencia misma de contratos firmados. En algunos casos los contratos son escritos y firmados con posterioridad a la entrega de la obra. Asimismo, los contratos suelen estar excesivamente fragmentados, lo que a su vez favorece la aparición de cambios en las especificaciones originales de la obra y demanda nuevos contratos y estudios.

Inexistencia o debilidad de mecanismos presupuestarios. A pesar de no estar presupuestados, muchos contratos se ejecutan con financiamiento otorgado por el sistema bancario a las instituciones públicas. El desorden contractual, sumado a la ausencia de una restricción de presupuesto fuerte (en la medida que exista crédito disponible), favorece cambios en los proyectos que aumentan el costo final. Por otro lado se incrementa la deuda contraída con proveedores y contratistas públicos, eludiendo la aprobación presupuestaria y los controles del Congreso.

Compras recurrentes de bienes. Aún en el caso de compras recurrentes (provisiones, alimentos, etc.), que constituyen un caso típico en el que se pueden obtener importantes ganancias de la utilización de métodos de licitación pública, y de la eventual centralización de compras, las mismas se realizan en RD en general sin programa presupuestario previo, a medida que surge su necesidad.

Existencia de leyes que limiten las compras a empresas nacionales y efectos del CAFTA. Existen algunas normas que establecen la prohibición del uso de fondos públicos para compras a empresas extranjeras (ley 27 de 2001, no aplicada en general), así como leyes que establecen contenidos mínimos nacionales o “compre nacional” en porcentajes del 30 al 50% (ley 322 de 1981), que limitan la competencia de firmas internacionales en los procesos de compras. La implementación de acuerdos de libre comercio no conlleva la obligación de “armonizar” legislación para lograr una mayor transparencia y competitividad en los procesos de compras. Sin embargo, si bien los acuerdos de libre comercio sólo se limitan a grandes contrataciones en general (en la medida que las restricciones arriba señaladas sean debilitadas), se estima que la suscripción de un tratado como el CAFTA debería derramar en una mejor regulación del régimen de compras públicas en RD. El acuerdo suscrito establece períodos de transición con umbrales (montos para obras y para bienes y servicios) más elevados en los primeros años para facilitar la adaptación a las nuevas reglas de contratación consistentes con el área de libre comercio. La Convención Interamericana Contra la Corrupción, de la que RD es signataria, también se estima puede favorecer la adopción de reglas de transparencia, aún cuando la virtual ausencia de información sobre compras públicas en RD hace difícil la realización de las evaluaciones que la Convención requiere.

Nivel de difusión de las compras electrónicas. El nivel de difusión de compras electrónicas es bajo, por lo que existe un espacio para incrementar sustancialmente su importancia a través de procedimientos simples que pueden iniciarse a través de la implementación de un boletín electrónico que informe sobre licitaciones, documentos, listas de proveedores, etc. Sin embargo este sencillo paso exige el compromiso político –aún pendiente de explicitar en una norma legal- que permita que estos mecanismos más transparentes predominen, en el tiempo, por sobre los mecanismos más discrecionales hoy vigentes.

Algunas consecuencias observadas del régimen comentado y de las características de los procedimientos de compras públicas son:

a) Indeterminación de los precios. Existe evidencia de que las prácticas vigentes en RD que incluyen la “contratación ex-post”, la fragmentación contractual, la virtual garantía de ausencia de competencia, la prolongación de contratos que están mal programados financieramente o no están programados, favorecen el aumento de los precios finalmente pagados respecto de los presupuestos originales.

b) Obras que se paralizan. La ley de presupuesto carece de un mecanismo que establezca prioridades para la inversión. El cambio frecuente de prioridades en materia de políticas y la debilidad presupuestaria llevan a la paralización de obras, al aumento del período medio requerido para finalizarlas, y a mayores costos.

c) Ausencia de información. Las características apuntadas del sistema de compras hacen difícil la confección de estadísticas (contratos fuera de presupuesto, obras que deben ejecutarse en varios períodos pero carecen de presupuesto o se interrumpen, ausencia de documentación básica –incluyendo contratos-, etc.), así como la difusión de resultados con el objeto de monitoreo y auditoría ex post.

d) Reputación de Proveedores. Existe evidencia de proveedores que no cumplen con la legislación tributaria (la nueva legislación propuesta restringe la entrega de contratos en estos casos), y por otra parte la falta de información acerca de los contratos otorgados, y la inexistencia de Registros unificados de Proveedores, determinan un marco propicio para la fragmentación de grupos de proveedores que se “especializan” en instituciones públicas, y favorecen la ineficiencia y la corrupción.

Avances Recientes

Como en el caso de la ejecución presupuestaria, la ausencia de normas consistentes, ha dado origen a la promulgación de Decretos ad hoc del Poder Ejecutivo. En 1998, por ejemplo, fue emitido el decreto 262-98 (10 de julio), el cual procuraba regular las compras y contrataciones de bienes y servicios del gobierno central y de las entidades autónomas y descentralizadas. Posteriormente, el Decreto 121-01 del 23 de enero del 2001 creó las Unidades de Auditoría gubernamental, las cuales funcionarían como dependencia de la Contraloría General de la República. Estas unidades funcionarían al interior de las distintas dependencias del gobierno central, con la función de velar por el cumplimiento de los procedimientos de control. Estas unidades rendirían informes a la Contraloría General,

sirviendo así simultáneamente como asesores y evaluadores de la gestión de las distintas entidades.

La necesidad de contar con un nuevo marco normativo que sea a la vez consistente, completo, reglamentado y que limite estrictamente la discrecionalidad fue claramente identificada desde el año 2003, en que se presentaron propuestas de ley para establecer un nuevo marco regulatorio y de políticas de compras públicas. Estas propuestas de ley no fueron aprobados, y la probabilidad de que se apruebe en el corto plazo un proyecto que contemple en forma integral las diversas dimensiones del problema no parece muy alta. En todo caso, la evaluación del Banco Mundial y el BID concluye que ninguno de los proyectos presentados cubre adecuadamente las funciones de monitoreo y evaluación del impacto de la reforma sobre el desempeño del nuevo sistema. En definitiva, “las perspectivas de cambios sustanciales no son buenas”.

E. Existencia, uso y efectividad del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

En enero del 2004, el Decreto 9-04 estableció formalmente el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF), compuesto por los subsistemas de Presupuesto, Contabilidad, Tesorería, Crédito Público y Control Interno, y por los subsistemas conexos de inversión pública, administración tributaria, compras y contrataciones, administración de bienes y administración de recursos humanos. Según el Decreto 9-04, su modelo conceptual y sus normas deberán ser referencia obligatoria para todas las instituciones del sector público, y su implantación sería obligatoria para el gobierno central, entidades descentralizadas y autónomas.

La implantación del SIGEF ha recibido un fuerte apoyo político para cubrir en una primera etapa al gobierno central y en una segunda fase el resto del sector público nacional. El sistema ya opera en el gobierno central y cada entidad puede gestionar desde su terminal el gasto, a partir de la cuota anual que le corresponde. Sus operaciones han permitido mejorar el proceso complicado de ejecución con controles engorrosos ex ante.

El SIGEF tiene como objetivos generales: (i) apoyar el proceso de obtención de ingresos con la utilización de técnicas que permitan vincular la planificación y el presupuesto; (ii) administrar los ingresos públicos a fin de asegurar el cumplimiento de la política fiscal en particular y de la política económica en general; y (iii) garantizar la absoluta transparencia de las cuentas públicas, entre otros (SEF/PIAF (2004), pág. 8).¹² Como uno de sus objetivos específicos, la administración del SIGEF plantea implantar el presupuesto por programas y la elaboración del presupuesto preliminar como metodología para identificar los resultados y productos definidos en el plan estratégico de cada institución.

¹² El origen del SIGEF data de 1996, cuando el Gobierno dominicano solicitó al BID una cooperación técnica para preparar el programa de reforma de la administración financiera gubernamental. Sus trabajos se iniciaron formalmente en el 2001, al recibirse un primer desembolso del BID y están supuestos a concluir en septiembre del 2005.

Entre las prioridades del SIGEF se encuentran:

- Modernizar las leyes básicas del sistema de administración pública (presupuesto, tesorería, crédito público y compras).
- Avanzar hacia la implantación de un presupuesto basado en el desempeño.
- Mejorar recaudación y el manejo financiero de lo recaudado.
- Modernizar la gestión de la deuda pública.
- Establecer un registro de bienes del estado, elaborando una ley o reglamento para el registro y mantenimiento de bienes del Estado.
- Fortalecer la Oficina Contabilidad Gubernamental.
- Fortalecer capacidad de auditoría.

Los trabajos del SIGEF han generado algunos resultados tangibles, aunque limitados. En el subsistema presupuestario, puede considerarse como un logro la preparación de un nuevo Manual de Clasificadores Presupuestarios. Este nuevo manual organiza la clasificación de los medios de financiamiento, incorpora el concepto de devengado como medio de valoración de las transacciones y expresa todas las transacciones pública, incluyendo las de nivel subnacional. Además, desde la gestión presupuestaria del 2003, los esfuerzos del SIGEF han motivado una incipiente aplicación de la metodología de presupuesto preliminar, a través de la cual se ajustaron las propuestas iniciales de las distintas entidades hasta llegar a una versión presupuestaria final. La administración del SIGEF estima que, “a partir de la gestión del 2003, el presupuesto preliminar y la determinación de los objetivos y metas institucionales forman parte del proceso de formulación presupuestaria.” El método de presupuesto preliminar ha sido aplicado, en fase experimental, en instituciones piloto (SEE, SESPAS y SEA, entre otras).

El esfuerzo por dar un sentido económico al presupuesto del gobierno central se observa en la introducción de mejoras a los documentos presupuestarios de los tres últimos años. A partir del 2002, por ejemplo, se ha procurado profundizar la aplicación de presupuestos por programas en todas las instituciones del gobierno central. Si bien esta técnica tiene una cierta tradición en el país, su práctica se ha tornado progresivamente rutinaria, con escasa vinculación con los productos y resultados, en oposición a la distribución puramente financiera. El aporte reciente, por tanto, ha sido avanzar hacia una definición precisa de los bienes y servicios provistos por cada entidad, y su vinculación con su modelo funcional. Sin embargo, la aplicación de presupuesto por programas ha encontrado muchas dificultades debido a la falta de actualización en la organización y funciones del Poder Ejecutivo, y a la excesiva concentración de decisiones en la ejecución del presupuesto en las instituciones.

En el año 2003, a su vez, se hizo un presupuesto preliminar con metas y costos, pero al ajustarse el presupuesto no se consultó con las instituciones. Para el presupuesto del 2004, Gutiérrez (2004) destaca que se presentaron las cifras siguiendo el esquema de la Cuenta Ahorro-Inversión, se introdujeron limitaciones a la posibilidad de modificar las apropiaciones (aunque no alcanzan al Poder Ejecutivo) y se estableció la programación mensual de la recaudación. Además, se observa una mejor identificación de los logros físicos que se esperaba alcanzar, y se estableció la categoría programática “proyecto” para identificar los gastos de inversión.

Por último, en la Ley de Presupuesto 2005 se hace una mejor estimación de los niveles de ingresos, gastos y financiamiento, en los presupuestos de las instituciones se indican los objetivos y metas programados –junto a algunos indicadores para la medición del desempeño–, y se incluyen elementos de análisis como la cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento. Por primera vez, el documento presupuestario permite prever, aun sea tímidamente, los resultados económicos y financieros derivados de su aprobación.

En términos normativos, el SIGEF ha generado varias propuestas de leyes, algunas de las cuales han sido presentadas al Congreso, mientras otras permanecen en proceso de discusión interna.

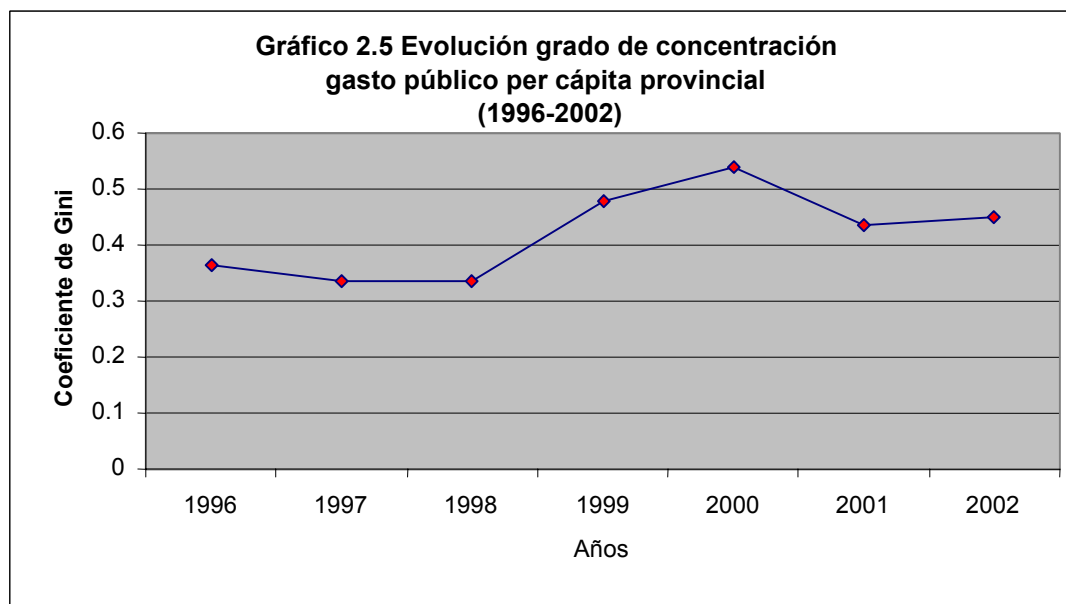
F. El proceso de descentralización fiscal

Un aspecto importante en la calidad del gasto, sobre todo en su componente social, es su grado de concentración geográfica. El análisis de dicho aspecto se dificulta por la ausencia de estadísticas oficiales públicamente disponibles, tanto en lo que respecta al gasto del gobierno central como en lo referente a las ejecuciones de los gobiernos locales. De hecho, el consolidado de las cuentas de los municipios no han sido nunca publicadas.

Una aproximación a la distribución geográfica del gasto puede ser construida a partir de estadísticas internas de ONAPRES, en las cuales se registra la distribución provincial de los pagos realizados a cargo de obras de infraestructura. Esas cifras permiten observar que el gasto del gobierno central ha sido geográficamente concentrado, con una parte significativa en las ciudades principales, y que aún tras ajustar por las diferencias poblacionales y niveles de pobreza, persiste un alto grado de inequidad.

Esto se refleja en el gráfico a seguir, donde se presenta la evolución de una medida de concentración del gasto público per per.¹³ Se observa que el grado de concentración tendió a elevarse durante los dos últimos años de la década anterior, cuando una gran parte de la inversión pública se concentró en la ciudad capital, y aunque se ha reducido en los años más recientes, continúa aún por encima de los niveles que había experimentado dos cuatrienios atrás.

¹³ En esencia, esta medida parte de la abstracción de que cada provincia es habitada por un individuo representativo, y captura entonces el grado en que el gasto público es concentrado en algunos de tales individuos en desmedro de otros. Mientras mayor es el índice, mayor es el grado de desigualdad. Por supuesto, el grado de desigualdad óptimo desde el punto de vista social debería depender de la estrategia económica y social del gobierno, y de las preferencias de la población.



El reconocimiento de la concentración del gasto y la necesidad de acercar su estructura a las necesidades provinciales ha generado un relativo consenso político sobre la necesidad de aumentar los recursos asignados a los gobiernos municipales. Un resultado de tal consenso fue la aprobación de la ley 17-97, mediante la cual se estipuló que el 4% de los ingresos de recaudación interna sería transferido a los gobiernos locales (ayuntamientos), para ser distribuidos entre estos en proporción a sus poblaciones. La Ley especificaba además que sólo un 30% de tales recursos podrían ser usados para gastos de personal, hasta un 30% para servicios municipales y al menos 40% para gasto de capital e inversión en obras de desarrollo.

Más recientemente, la Ley 166-03 dictó que para el 2004 la participación de los ayuntamientos en los montos totales de los ingresos de los ingresos internos del Estado sería de un 8%, y que a partir del año 2005 debería alcanzar un mínimo de 10%. Además, esta vez se estipuló que se podría dedicar 25% para gastos de personal fijo o temporal, 35% para servicios municipales, y 40% para inversión en obras, y se exigió también que trimestralmente los ayuntamientos enviaran un informe a la Contraloría General, a la Cámara de Cuentas y a la Liga Municipal Dominicana justificando sus cuentas.

En correspondencia con esto, la participación de las transferencias a los ayuntamientos en el total de gasto del gobierno central ha crecido paulatinamente.¹⁴ No obstante, no existe información suficiente sobre el uso de tales recursos, aunque existe la presunción de que los mismos no son usados en la forma indicada por la Ley, y de que no se cumplen los reportes solicitados por ella. En gran parte, esto refleja el hecho de que los ayuntamientos carecen de sistemas administrativos adecuados.

¹⁴ En el presupuesto 2005, sin embargo, la suma consignada para ser transferida a los ayuntamientos es de algo menos que 8% --lo que obedece a un acuerdo político entre el Gobierno Central y los cabildos.

**Cuadro 2.7 Aportes del Gobierno Central a LMD
1996-2002**

Año	Transferencia	Ingresos gobierno Central		Porcentaje de transferencia en:	
		Tributarios	Corrientes	Tributarios	Corrientes
1996	737.9	24,031.0	26,001.7	3.07	2.84
1997	1,176.2	31,547.5	34,181.1	3.73	3.44
1998	1,843.3	36,260.4	38,389.9	5.08	4.80
1999	1,639.2	40,898.9	43,375.4	4.01	3.78
2000	1,836.7	47,617.0	51,203.1	3.86	3.59
2001	2,673.0	56,995.7	59,641.6	4.69	4.48
2002	3,055.2	63,390.5	66,295.1	4.82	4.61

FUENTE: Oficina Nacional de Presupuesto. Informes de Ejecución Presupuestaria.

**Cuadro 2.8 Indicadores seleccionados gobiernos locales
2000-2001**

	2000	2001
<i>Composicion ingresos totales gobiernos locales</i>		
Ingresos Propios	17.38	15.69
Transferencias gobierno central	82.62	84.31
<i>Relacion con el PIB</i>		
Total de ingresos gobiernos locales	0.7	0.85
Ingresos propios	0.12	0.14
Transferencias del gobierno central	0.6	0.7
<i>Relacion con ingresos gobierno central</i>		
Total de ingresos gobiernos locales	4.41	5.11
Ingresos propios	0.76	0.83
Transferencias gobierno central	3.65	4.28

FUENTE: Comisión Nacional para la Reforma del Estado (CONARE).

Objetivos y problemas de la descentralización fiscal

Las ventajas de descentralizar la política fiscal han sido reconocidas en diversos países de la región. Acercar la decisión de gasto al votante/contribuyente puede mejorar la responsabilidad y control de los funcionarios que ejecutan el gasto y, de ese modo, aumentar la calidad de las prestaciones públicas. Pero para que la descentralización sea eficaz debe reconocerse que existen algunas limitaciones y problemas a resolver.

Por ejemplo dentro de las primeras se puede mencionar que los gobiernos locales pueden tener limitada capacidad administrativa y ello impedir una descentralización inmediata, algunas jurisdicciones pueden tener bases tributarias débiles que les impidan hacerse cargo de las obligaciones de gasto transferidas, determinadas actividades tienen economías de escala, algunos bienes públicos benefician al conjunto del país y deben ser prestados por el gobierno central (por ejemplo la defensa nacional), etc.

Similarmente, una descentralización eficiente requiere resolver el problema de los de incentivos que aparecen cuando se trata de compensar las insuficiencias en las bases tributarias propias por medio de transferencias del gobierno central, y la posibilidad de que las decisiones de los gobiernos locales afecten negativamente las decisiones de la política

macroeconómica nacional (por ejemplo, haciendo una política contractiva cuando el gobierno central decidió hacer una expansiva), etc.

En la práctica es habitual que: a) existan más razones técnicas para descentralizar el gasto que la tributación, lo cual lleva a que se presente el problema de diseñar un sistema de transferencias intergubernamentales incentivo-compatible, b) existan presiones para que se concrete una redistribución regional que favorezca a las regiones más pobres, aún cuando ello pueda resultar en una transferencia desde las familias pobres de las regiones ricas hacia las familias ricas de las regiones pobres, c) se dé importancia a la coordinación de las políticas de cada nivel de gobierno de modo tal que se evite que las decisiones locales afecten negativamente a la política fiscal nacional (coordinación o límites al endeudamiento, instrumentos para atenuar la prociclicidad de la política fiscal, etc.).

En el caso dominicano, la descentralización es un proceso incipiente, que ha cobrado más importancia a partir de la decisión de ir asignando un porcentaje creciente de los ingresos del gobierno central a los gobiernos locales. La pregunta esencial es si en el país se respetan las premisas básicas para un proceso de descentralización adecuado. Los puntos a seguir resumen algunos principios básicos que deberían adoptarse para aumentar las chances de éxito del proceso.

1. Asignación clara de responsabilidades de gasto a los gobiernos locales

Idealmente, cuando se decide transferir ingresos a los municipios en forma sistemática y por medio de un marco legal que evite los riesgos de depender de la buena voluntad del gobierno central de turno, deberían definirse las responsabilidades de gasto que le caben a los gobiernos locales y cuáles nuevas asumirán al mejorar sus ingresos como consecuencia de los mayores aportes del gobierno central.

La legislación vigente en República Dominicana no ha seguido este camino. Se decidió transferir recursos crecientes a los municipios sin aclararse qué nuevas responsabilidades de gasto deberán enfrentar, que hasta ese momento eran responsabilidad del gobierno central.¹⁵

2. Criterio claro de distribución de las transferencias

La distribución entre municipios de los fondos del gobierno central es muy importante. El criterio debería ser transparente. Además, puede ser devolutivo (tratando de aproximar la forma en que se generaron regionalmente los recursos), o distributivo ente regiones.

¹⁵ Es nuestro entendimiento que el Consejo Nacional para la Reforma del Estado (CONARE) está actualmente tratando de impulsar un conjunto de iniciativas, que abarcan: (i) mejoras en el sistema de información estadística, (ii) desarrollo de incentivos para una mayor capacidad de los gobiernos locales para generar recursos propios, (iii) desarrollo de capacidad gerencial para la administración de los recursos propios y los recibidos del gobierno central. Todo parece indicar, sin embargo, que un apoyo efectivo del gobierno a estas iniciativas dependerá de que los resultados de las próximas elecciones congresuales y municipales aumenten el número de municipios en control del partido de gobierno.

Más allá de los cuestionamientos que se mencionaron anteriormente a la redistribución regional, debe tenerse en cuenta que cuanto más distributivo es un sistema, más hará que los municipios pobres dependan de las transferencias del gobierno central para financiar su gasto. Esto rompe con el principio de correspondencia fiscal ya que el costo político de financiar el gasto local “lo paga” otro nivel de gobierno, reduciendo las ventajas de la descentralización.

En República Dominicana el sistema es moderadamente redistributivo entre regiones. Al asignar los fondos por habitante se favorece a los municipios en los cuales sus residentes tienen un menor ingreso (consumo) per cápita y que supuestamente aportan menos a la recaudación de los impuestos al consumo y a la renta de las personas, que son parte importante de la recaudación que se utiliza como base para calcular el 10% que se distribuirá entre los gobiernos locales. Pero en ausencia de una estimación de la distribución regional de las bases tributarias del gobierno central, la distribución por habitante es una solución práctica bastante aceptable, ya que guarda alguna relación con la capacidad tributaria.

En cambio, existe un problema mayor al garantizar a cada municipio un mínimo de R\$ 500.000 (ajustables por la evolución de la recaudación) ya que ello incentiva a que se de un proceso de subdivisión artificial de municipios. Gutiérrez (2004) destaca que esto sería algo más que una especulación conceptual. Esto es un problema especialmente relevante si se considere que, como mostrado en la tabla a seguir, ya en la actualidad los municipios tienden a ser relativamente pequeños, lo que arroja dudas sobre si sería conveniente un mayor grado de agregación entre ellos.

**Cuadro 2.9 Distribución de municipios
según número de habitantes
2002**

Rangos de población	Número de municipios	Porcentaje
Menos de 20,000	53	40
De 20,000 a 40,000	39	30
De 40,000 a 100,000	18	14
Mas de 100,000	20	16
Total	130	100

FUENTE: Censo de Población 2002.

3. Coordinación de la política macroeconómica

Básicamente existen dos vías por las cuales la acción de los municipios puede afectar la política macroeconómica: que se adopten decisiones de impuestos o gastos contrarias a las que está siguiendo el gobierno central (por ejemplo, que sean expansivas cuando las nacionales son contractivas) o que un aumento en la deuda subnacional pueda afectar negativamente la calificación crediticia del gobierno central (por ejemplo, porque existen riesgos de que una crisis de deuda municipal termine en un salvataje del gobierno central) o sea la vía para llevar una política fiscal contraria a la nacional.

Lo deseable para evitar problemas es que exista un límite al endeudamiento subnacional o que éste sea supervisado por el gobierno nacional, y que las transferencias estén aisladas del ciclo económico.

La legislación de República Dominicana no tiene ninguno de estos recaudos. Las transferencias son procíclicas al estar atadas a los ingresos del gobierno central que oscilan con el ciclo económico. Ello puede darles recursos a los gobiernos subnacionales que éstos pueden gastar, aún cuando lo conveniente sea ahorrarlos. De todas maneras, como el gobierno central no tiene normas que aseguren un comportamiento anticíclico de la políticas fiscal el problema es de una entidad mayor. Si esto se resolviera, debería evaluarse que las transferencias del gobierno central a los municipios sean de suma fija ajustables por la inflación o con un crecimiento real independiente de las oscilaciones del PBI, ya que las necesidades de gasto local seguramente son independientes del ciclo económico (o incluso pueden ser mayores en los momentos de recesión cuando la recaudación del gobierno central se resiente).

Respecto de la deuda, no existe una coordinación o supervisión estricta. Aparentemente los municipios acceden a financiamiento bancario con avales de la Liga Municipal Dominicana que usa como garantía al conjunto de transferencias. Una sana política presupuestaria requiere, entre otras cosas, que el endeudamiento subnacional tenga límites más estrictos, supervisados por la Secretaría de Finanzas.

4. Transparencia en la información

Las leyes de transferencias de recursos son un buen vehículo para asegurar que los municipios provean la información presupuestaria adecuada en tiempo y forma, ya que se pueden prever recortes en los montos a transferir si no se cumple con determinados compromisos (por ejemplo, mejora del proceso presupuestario, difusión de los presupuestos y la ejecución, etc.).

En el caso de la ley 166-03 la retención de fondos se incluye para inducir a los municipios a que gasten de acuerdo a la distribución que prevé la norma entre salarios, gastos de funcionamiento y de inversión. Además de haberse perdido una oportunidad para exigir otras contrapartidas como las mencionadas en el párrafo anterior, la ley es algo ingenua porque ignora que como el dinero es fungible los gobiernos locales pueden “deshacer” los objetivos de distribución del dinero recibido del gobierno central, aportando menos contrapartidas con sus recursos propios.

G. Recomendaciones

Tanto en el Banco Mundial (2004) y en el CFAA (2004), al igual que en Gutiérrez (2004), se realizan sugerencias para completar el proceso de mejora en las instituciones fiscales de República Dominicana. En los puntos que siguen se destacan las recomendaciones de estos informes que se consideran más importantes para mejorar la calidad de la política fiscal y se agregan algunas sugerencias propias.

En lo que se refiere al proceso presupuestario y ejecución del gasto:

- i) Convertir a la Secretaría de Finanzas en un verdadero Ministerio con competencia plena en el proceso presupuestario. Ello exige que la ONAPRES dependa del Secretario de Finanzas, se refuerce el papel de la Tesorería haciendo que sea una verdadera Tesorería en lugar de tener un papel limitado a escribir cheques y hacer un balance de caja, y se evite que pueda volver a recrearse algo parecido a la cuenta 1401.¹⁶
- ii) Especificar en el presupuesto anual los objetivos de la política fiscal, su consistencia macroeconómica y avanzar en la presupuestación plurianual al menos para los gastos de capital obligando a quienes ejecutan inversiones a proyectar el impacto presupuestario futuro de cada decisión de inversión (tanto sobre gastos de capital, como para los gastos recurrentes que esas inversiones puedan requerir).
- iii) Evaluar los proyectos de inversión aplicando las modernas técnicas de análisis beneficio/costo social, de modo de hacer un ranking de proyectos que lleve a que se aprueben sólo los más rentables desde el punto de vista social. Dada la importancia de la inversión pública en el país es muy importante que la selección de proyectos se realice con criterios profesionales y no en forma arbitraria.
- iv) Completar la implementación del SIGEF en todos sus módulos. Incentivar a que los municipios participen (por ejemplo, limitando las transferencias a quienes no se adhieran en un plazo determinado).

En lo referente a la administración de la deuda:

- v) Limitar la capacidad de las agencias (ministerios, descentralizadas) de endeudarse. Ello requiere que se introduzcan penas creíbles para los funcionarios que violen el requisito de autorización previa de la Secretaría de Finanzas.
- vi) Evaluar la posibilidad de transferir la deuda del Banco Central a la Tesorería, y paulatinamente ir convergiendo hacia un manejo integral del endeudamiento (análisis de sostenibilidad, reportes confiables y completos a cargo de la Secretaría de Finanzas, profundizar el mercado de títulos públicos domésticos, hoy bastante limitado a los bancos, etc.).

En lo referente a compras y adquisiciones:

- vii) Producir y difundir información básica en forma detallada por agencia (contratos, documentos, montos, proveedores, etc.); especificar y estandarizar las compras recurrentes; diseñar procedimientos estandarizados para tales contrataciones (siguiendo el modelo de los Contratos Marco de Chile, o los Contratos consolidados en Argentina); eliminar todo mecanismo discrecional en tanto sea factible (por ejemplo, establecer que los contratos se asignan a la mejor oferta económica sin negociación ulterior, a efectos de minimizar las

¹⁶ La cuenta 1401 receptaba, entre otros, los fondos presupuestarios excedentes y podía ser utilizada por el Presidente de la República con gran discrecionalidad.

negociaciones entre la agencia y el proveedor); comparar en forma periódica los precios determinados en licitaciones con precios de referencia contruidos por una agencia pública, con el objeto de forzar ahorros de costos; desarrollar catálogos y boletines electrónicos; llevar registros unificados de proveedores; establecer mecanismos efectivos para la revisión de presentaciones, evaluando la creación de una Corte o instancia judicial en materia de compras públicas; reformar los organismos de control para lograr que desarrollen tareas de investigación, que puedan desembocar en debidos procesos judiciales.

En última instancia, es evidente que los problemas encontrados en el proceso de ejecución de la política fiscal dominicana no son de origen meramente técnico, sino que reflejan además importantes problemas de economía política. Cabe por tanto reflexionar sobre los factores que aumentarían o reducirían las posibilidades de mejorías significativas. En ese sentido, la implementación del Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos sería una fuerza favorable, pues sus normas exigen sistemas de adquisiciones transparentes en los países signatarios. A nivel interno, se percibe una cierta presión de algunas instancias de la denominada sociedad civil, pero no está claro hasta que punto esto representaría una fuerza de cambio significativa en lo que respecta a este aspecto.

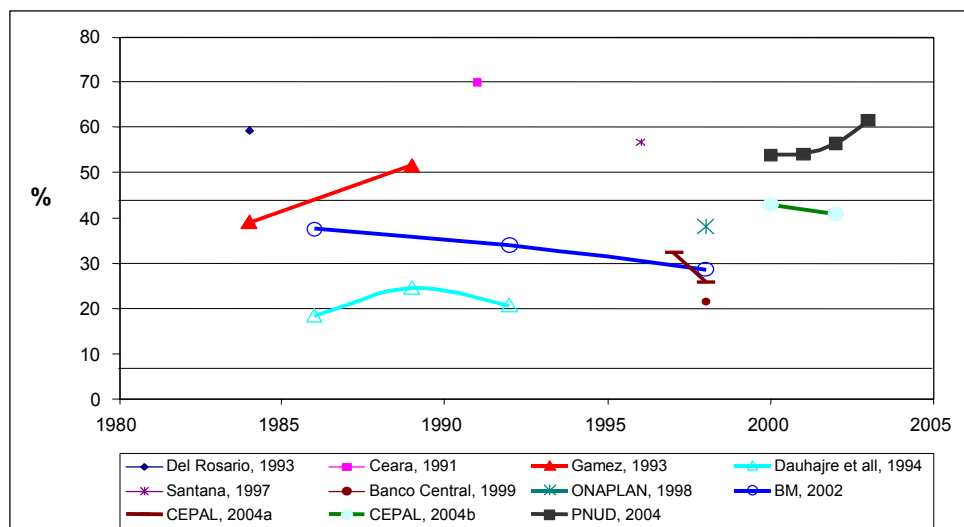
Entre las sugerencias para catalizar el proceso, podrían destacarse las siguientes:

1. Lograr muestras concretas y persistentes del convencimiento del Presidente sobre la importancia del tema. Esto incluye, por ejemplo, la aplicación de sanciones concretas a funcionarios que violen las normativas que procuran la racionalización del proceso presupuestario en todas sus etapas.
2. Colocar en los medios el tema de las reformas al proceso presupuestario y relacionados, para hacerlo más entendible para el público común. Es necesario aclarar al ciudadano común la relevancia de cambios sustanciales en la normativa jurídica y en la práctica, como forma de mejorar la calidad de la política fiscal.
3. De igual modo, difundir más ampliamente los casos en la región donde se permite controlar mejor el gasto a partir de un SIGEF eficaz.

III. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Según los datos oficiales más recientes (en base a datos del Censo 2002), el 42.2% de los dominicanos son pobres, mientras que el 7.5% indigentes. Esto representa un total de casi 900,000 y más de 170,000 familias en esas condiciones, respectivamente. La heterogeneidad regional es alta, desde un máximo de incidencia de la pobreza del 81.2% en la zona rural de Del Valle hasta un mínimo de 25% en el Distrito Nacional, aunque la distribución absoluta de los pobres es más heterogénea (las 5 provincias más pobres tienen 110,000 familias pobres, mientras que las 5 provincias más ricas tienen 280,000). Estas estimaciones de pobreza, calculados a través de índices de calidad de vida (ver Morillo et al (2004)) son los datos que está utilizando el gobierno para definir sus programas sociales, aunque existen otras estimaciones de pobreza con resultados muy diversos.

Gráfico 3.1. Resultados de distintas estimaciones de pobreza (método de la línea de pobreza), República Dominicana, 1990-2004



FUENTE: Morillo Pérez, Guerrero y Alcántara (2004)

La extensión e intensidad de la pobreza determinan que el gasto social debería adquirir particular relevancia dentro del conjunto de las políticas públicas, no sólo en cuanto a su magnitud –dado que, por lo general, en los países en desarrollo resulta fiscalmente inviable que sea suficiente para aliviar en forma significativa este problema-, sino muy especialmente en lo que respecta al grado de eficacia y eficiencia con el que se diseñan y ejecutan los programas. Contrariamente a ello, República Dominicana se ha caracterizado a lo largo de su historia por destinar un porcentaje relativamente bajo de recursos al gasto social –tanto en términos de su producto como del gasto público total- con un alto grado de ineficiencia, escasa focalización y el uso de criterios asignativos basados en el clientelismo político.

El reconocimiento de estas debilidades de la política social ha desembocado en los últimos años en el anuncio de reformas profundas en la mayor parte de las áreas, cuya implementación se encuentra, por lo general, en plena etapa de transición y, en algunos casos, hasta de definición del diseño del marco institucional y/o regulatorio.

A fin de evaluar estos temas, en la primera parte del capítulo se analiza en forma relativamente agregada la evolución del gasto público social y se efectúa su comparación con otros países de la región, en tanto que en la segunda parte se aborda con mayor detalle el estudio de algunos componentes específicos, en particular en las áreas de asistencia social y salud.

III.1. Análisis agregado del gasto público social

III.1.1 Evolución y composición del gasto público social

Previo a la crisis desatada en el año 2003, y en un marco de expansión del gasto total del gobierno central, los recursos asignados a las políticas sociales observaron un notable incremento en términos reales, determinando una suba de más de dos puntos porcentuales en relación al PBI, al pasar de 5.4% a 7.8% entre 1995 y 2002. En ese lapso, se registra incluso un aumento en la participación de los gastos sociales en el total del gasto público, aunque en este caso esta tendencia comienza a revertirse ya en el año 2001, debido al mayor peso que empiezan a adquirir los servicios de la deuda.

La mayor carga de los intereses ha requerido medidas de ajuste para reducir el déficit consolidado, medidas que también repercutieron en los gastos sociales. Así, estas erogaciones se redujeron, en términos reales, en un 16.5% entre el año 2002 y el 2004, equivalente a una caída de 1.4% en relación al PBI. Con todo, el ajuste en este tipo de gasto ha sido relativamente menor al que observaron otros rubros, por lo que, si bien su participación en el gasto público total acusó una disminución, en términos del gasto total neto de servicios de la deuda registró, en cambio, un aumento.

En lo que respecta a la composición del gasto social, se observa que históricamente el rubro más relevante ha sido el de Educación, que en el pico -alcanzado en el año 2002- llegó a representar 2.9% del PBI, 16% del gasto público y 38% del gasto público social. Los gastos en esta área fueron los que, a su vez, registraron la caída más importante en los dos últimos años, al reducirse casi a la mitad en términos reales, por lo que en relación al PBI la pérdida resultó del orden de 1.4 puntos porcentuales. Esto equivale a un nivel –en términos de este agregado- inferior al de diez años atrás. El fuerte peso que tienen los salarios en este sector explican que la incidencia de la inflación haya sido tan elevada en el proceso de ajuste.

El sector Salud, históricamente el segundo en orden de magnitud, observó un comportamiento similar al de Educación, aunque menos pronunciado, debido probablemente a la incidencia de los insumos importados en la prestación de estos servicios: de llegar a representar, en el año 2002, un 1.9% del PBI, dos años después ese guarismo caía a 1.2%, similar al registrado a mediados de los '90.

Una evolución diferente, en cambio, reflejaron los gastos destinados a Asistencia Social, sector que –con excepción de la reducción del año 2002- mostró un incremento ininterrumpido en los últimos diez años, incluyendo el bienio 2003-2004. El fuerte impulso que se le ha dado a este tipo de gasto significa que actualmente se destinan a tales fines el equivalente a 1.5% del PBI, superando levemente a los correspondientes al sector Educación.

La evolución del gasto social en las distintas finalidades no siempre es el reflejo de cambios en la cobertura y calidad de los servicios provistos. Así, por ejemplo, la impresionante expansión de los gastos en Asistencia Social tuvo lugar, hasta hace poco tiempo atrás, en un marco de múltiples programas administrados por un gran número de unidades, carentes de coordinación y evaluación, con escasa focalización, y, por lo tanto, con un muy bajo nivel

de eficiencia y eficacia para resolver los problemas de pobreza. A partir del año 2001, como se analizará más adelante, se comienza a redefinir la política social, orientando esta transformación principalmente a reducir el número de programas y agencias involucradas, dándole a esta política un enfoque estratégico, y a rediseñarla de modo tal de evitar filtraciones de los subsidios a los grupos que no los requieran.

Del mismo modo, el crecimiento en los gastos destinados a Salud observado durante la década del '90 se desperdició en buena medida en sostener una red de centros asistenciales que operaba con un importante exceso de capacidad, no sólo de infraestructura, sino también de recursos humanos, y en la que se prestaban servicios a personas cubiertas por seguros médicos y/o de ingresos medios altos. A partir del año 2003, y fundamentalmente debido al importante aumento que registraron los precios de los insumos hospitalarios y los medicamentos, en un contexto además de ajuste en las erogaciones reales, se estima –sin disponibilidad de datos que lo confirmen– que habría sido frecuente la escasez de tales bienes, resintiéndose de este modo la calidad de la atención asistencial.

El aumento del gasto en Educación observado durante la década del '90 hasta el año 2002, a diferencia de los de Salud y Asistencia Social, se realizó en un marco de transformación sectorial, a través de la implementación del Plan Decenal (1992-2002) y de la Ley General de Educación (1997), orientado a aumentar la cobertura, mejorar los contenidos y eficientizar el manejo de los recursos. De hecho, era la propia Ley General de Educación la que contemplaba un aumento de los recursos, estableciendo que el gasto debía alcanzar a 4% del PBI o 16% del gasto público total (el que fuera mayor) para 1999, disposición que no llegó a satisfacerse. Un breve análisis de los resultados del Plan Decenal se presenta en otra sección.

Cabe destacar, por último, un elemento importante en el análisis de la política social, como lo es que una porción no poco significativa de recursos se canaliza a través de subsidios a la electricidad y al gas propano, gastos éstos que –por no instrumentarse a través de transferencias a las familias sino a las empresas– no están dentro de los rubros presupuestarios correspondientes a los gastos sociales. Tales subsidios, que en el año 2004 se estima que representaron 1.7 puntos del PBI (más que los gastos en educación, por ejemplo), además de que introducen distorsiones que atentan contra la eficiencia, tienen un dudoso impacto distributivo, debido a una escasa focalización (Ver Capítulo IV).

Gráfico 3.2. Evolución del gasto público social

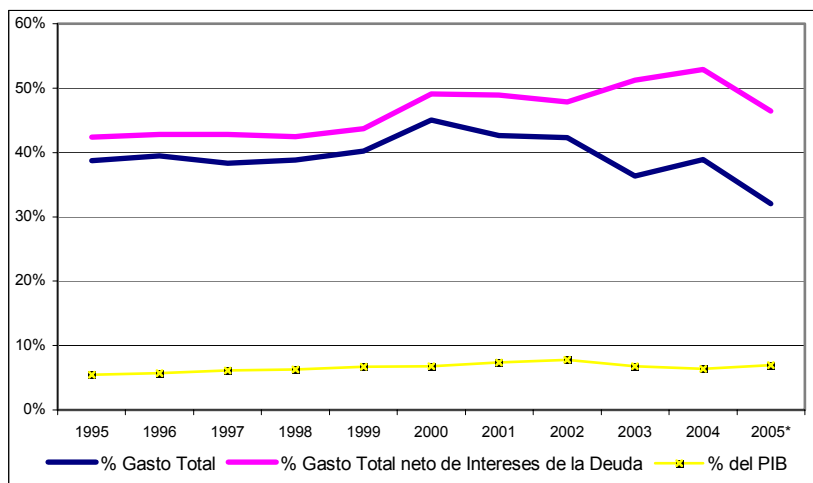
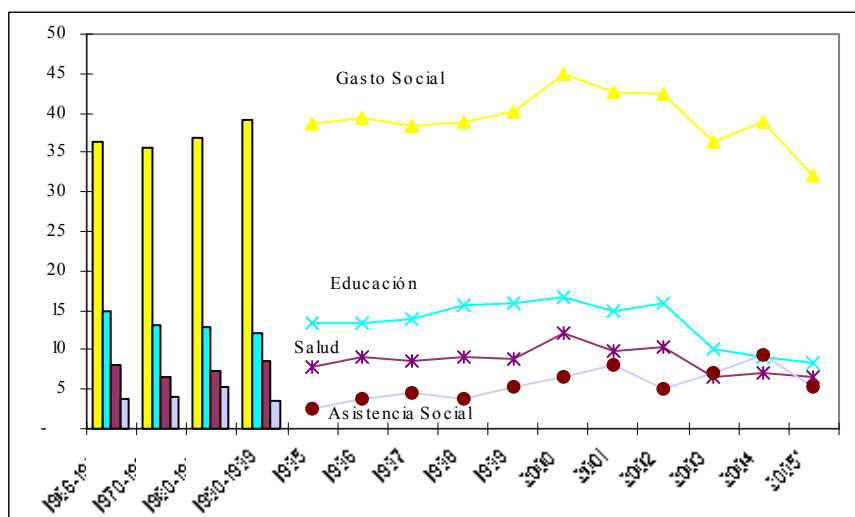


Gráfico 3.3. Evolución del gasto social y principales componentes como % del gasto total



Cuadro 3.1. Evolución del Gasto del Gobierno Central (millones de RD\$ del año 2000)

PARTIDAS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
SERV. GENERALES	5,100.7	4,595.0	8,513.1	10,183.0	12,166.7	11,250.6	13,147.4	15,015.9	13,032.2	10,623.6
SERV. SOCIALES	12,134.6	13,561.5	15,906.5	17,409.3	20,037.3	22,017.1	24,887.5	27,296.7	23,723.6	22,767.4
a) Educación	4,223.5	4,604.8	5,744.2	6,976.5	7,890.8	8,192.4	8,628.2	10,294.6	6,673.9	5,278.5
b) Deportes y Recreación	306.5	419.5	496.4	437.4	520.3	711.0	732.6	1,480.1	2,107.9	712.5
c) Salud	2,467.0	3,135.4	3,582.8	4,041.4	4,432.1	5,885.3	5,727.0	6,685.8	4,316.4	4,128.2
d) Asistencia Social	776.5	1,275.8	1,928.6	1,694.1	2,673.9	3,153.7	4,674.8	3,251.6	4,541.9	5,465.3
e) Vivienda y Urbanismo	1,539.1	1,311.6	907.5	1,018.3	1,180.6	1,104.9	1,171.1	1,191.8	2,505.2	858.2
f) Agua y Alcantarillado	2,138.9	1,719.1	1,656.8	1,357.8	1,500.0	1,084.7	1,305.6	1,590.9	903.6	964.4
g) Servicios Municipales	683.2	1,095.3	1,590.1	1,883.7	1,839.6	1,885.1	2,648.2	2,802.0	2,674.7	2,928.3
h) Seguridad Social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,432.0
SERV. ECONOMICOS	11,379.1	13,545.6	12,783.7	13,422.5	13,655.3	11,599.0	12,546.3	14,365.7	9,137.0	9,360.2
PROT. MEDIO AMB.	-	-	-	-	-	-	324.1	380.4	398.6	313.1
DEUDA PUB. (INT Y AM.)	2,727.6	2,671.3	4,325.0	3,851.9	3,992.5	4,079.9	7,439.4	7,438.8	19,048.8	15,453.6
TOTAL	31,342.1	34,373.4	41,528.3	44,866.6	49,851.9	48,946.6	58,344.6	64,497.5	65,340.2	58,517.9

Cuadro 3.2. Evolución del Gasto del Gobierno Central (% PBI)

PARTIDAS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
SERV. GENERALES	2.3%	1.9%	3.3%	3.7%	4.1%	3.5%	3.9%	4.3%	3.7%	3.0%
SERV. SOCIALES	5.4%	5.7%	6.2%	6.3%	6.7%	6.8%	7.4%	7.8%	6.8%	6.4%
a) Educación	1.9%	1.9%	2.2%	2.5%	2.6%	2.5%	2.6%	2.9%	1.9%	1.5%
b) Deportes y Recreación	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.4%	0.6%	0.2%
c) Salud	1.1%	1.3%	1.4%	1.5%	1.5%	1.8%	1.7%	1.9%	1.2%	1.2%
d) Asistencia Social	0.3%	0.5%	0.7%	0.6%	0.9%	1.0%	1.4%	0.9%	1.3%	1.5%
e) Vivienda y Urbanismo	0.7%	0.5%	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%	0.7%	0.2%
f) Agua Potable y Alcantarillado	1.0%	0.7%	0.6%	0.5%	0.5%	0.3%	0.4%	0.5%	0.3%	0.3%
g) Servicios Municipales	0.3%	0.5%	0.6%	0.7%	0.6%	0.6%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%
h) Seguridad Social	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.7%
SERV. ECONOMICOS	5.1%	5.7%	4.9%	4.8%	4.5%	3.6%	3.7%	4.1%	2.6%	2.6%
PROT. MEDIO AMB.	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
DEUDA PUB. (INT Y AMORT)	1.2%	1.1%	1.7%	1.4%	1.3%	1.3%	2.2%	2.1%	5.5%	4.3%
TOTAL	14.1%	14.4%	16.1%	16.2%	16.6%	15.1%	17.3%	18.4%	18.7%	16.4%

Cuadro 3.3. Evolución de la Composición del Gasto del Gobierno Central

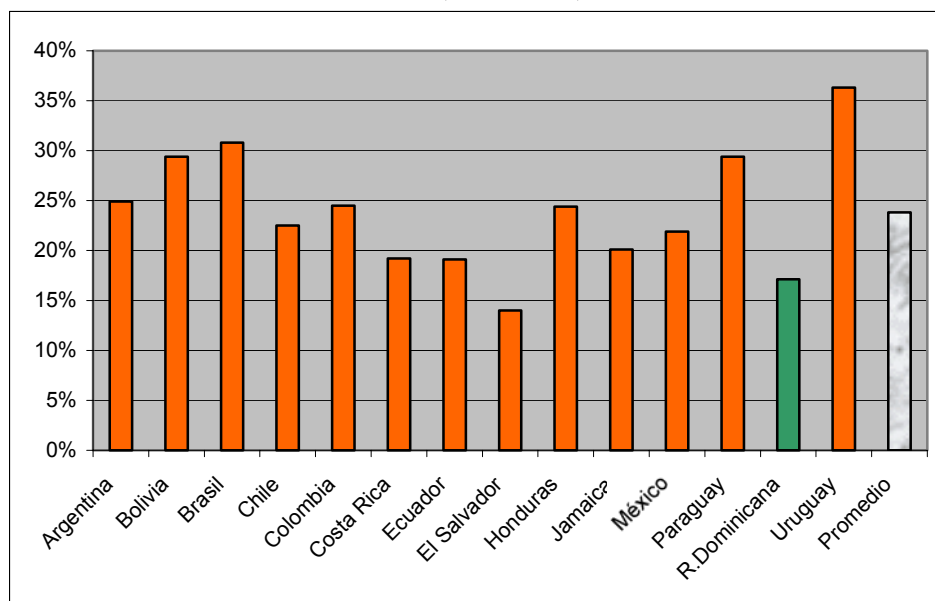
PARTIDAS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
SERV. GENERALES	16.3%	13.4%	20.5%	22.7%	24.4%	23.0%	22.5%	23.3%	19.9%	18.2%
SERVICIOS SOCIALES	38.7%	39.5%	38.3%	38.8%	40.2%	45.0%	42.7%	42.3%	36.3%	38.9%
a) Educación	13.5%	13.4%	13.8%	15.5%	15.8%	16.7%	14.8%	16.0%	10.2%	9.0%
b) Deportes y Recreación	1.0%	1.2%	1.2%	1.0%	1.0%	1.5%	1.3%	2.3%	3.2%	1.2%
c) Salud	7.9%	9.1%	8.6%	9.0%	8.9%	12.0%	9.8%	10.4%	6.6%	7.1%
d) Asistencia Social	2.5%	3.7%	4.6%	3.8%	5.4%	6.4%	8.0%	5.0%	7.0%	9.3%
e) Vivienda y Urbanismo	4.9%	3.8%	2.2%	2.3%	2.4%	2.3%	2.0%	1.8%	3.8%	1.5%
f) Agua y Alcantarillado	6.8%	5.0%	4.0%	3.0%	3.0%	2.2%	2.2%	2.5%	1.4%	1.6%
g) Servicios Municipales	2.2%	3.2%	3.8%	4.2%	3.7%	3.9%	4.5%	4.3%	4.1%	5.0%
h) Seguridad Social	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	4.2%
SERV. ECONOMICOS	36.3%	39.4%	30.8%	29.9%	27.4%	23.7%	21.5%	22.3%	14.0%	16.0%
PROT. MEDIO AMB.	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%	0.6%	0.6%	0.5%
DEUDA PUB. (INT Y AMOR)	8.7%	7.8%	10.4%	8.6%	8.0%	8.3%	12.8%	11.5%	29.2%	26.4%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Nota El año 2004 no incluye 1,153 millones de anticipos y fondos de terceros no liquidados.

III.1.2 Comparación del gasto público social con otros países de la región

Los gastos del gobierno en la República Dominicana, aún a pesar del aumento observado en la década del '90, son relativamente bajos en comparación con los países de la región latinoamericana. En este resultado influye el reducido peso de los gastos en seguridad social y el hecho que parte de los recursos y los gastos del sector público son administrados por agencias autónomas, que no integran el presupuesto del gobierno central.¹⁷

Gráfico 3.4. Gasto gobierno central en países latinoamericanos seleccionados, 2001 (% del PBI)



FUENTE: Banco Mundial, República Dominicana, Informe sobre el Gasto Público, 2004.

Otra característica distintiva de la estructura del gasto público en República Dominicana es el reducido peso que se le asigna a los gastos sociales, aún sin considerar el ajuste del bienio 2003-2004, y a pesar de la mayor atención que habían recibido en los años pre-crisis. Con todo, debe señalarse que esta calificación no es aplicable a todos los componentes del gasto social, quedando excluida de la misma las erogaciones correspondientes a Asistencia Social. En efecto, aunque históricamente bajas, la mayor asignación de fondos destinados a Asistencia Social a partir de la segunda mitad de los '90s, partidas que además no han sido sometidas al recorte presupuestario general efectuado a partir del año 2003, fueron suficientes para que este tipo de gasto se ubicara –medido en términos del PBI- en niveles comparables a los de la región latinoamericana, y entre los más altos en relación a la proporción del gasto público destinado a estos fines (aún cuando sus índices de pobreza resultan inferiores a los del promedio de la región).

¹⁷ Una correcta comparación internacional debería tener en cuenta el gasto público consolidado del gobierno general, sin embargo, esta información no está disponible para todos los países. Para República Dominicana, la diferencia entre gobierno central y gobierno general en el gasto social no es muy importante, por lo que mirar sólo el gobierno central no introduciría sesgos muy grandes.

Si bien es cierto que los cambios recientes observados en el gasto se deben en parte al cambio de precios relativos luego de la devaluación, que típicamente tienden a reducir la importancia relativa de los sectores intensivos en trabajo, como Educación, e incrementar el peso relativo de sectores intensivos en insumos importados, como es el caso de los programas de Asistencia Social en un país importador neto de alimentos y medicamentos, es preocupante que esta tendencia se institucionalice, y que el sector de asistencia social pase a tener un peso relativo mayor que educación, algo atípico en la mayoría de los países. De todos modos, la creciente importancia presupuestaria de Asistencia Social, así como la mayor discrecionalidad a la que normalmente está expuesta la distribución de estos recursos, torna aún más relevante la reformulación de estos programas, incluyendo los aspectos institucionales, de modo tal de evitar la falta de transparencia, el clientelismo, y la ineficiencia que fue característica del pasado.

Cuadro 3.4. Gasto asistencial en países latinoamericanos seleccionados (1998-2003)

1998/2002	Población en situación de pobreza (%)	Población en situación de indigencia (%)	% del ingreso quintil más pobre	% del ingreso quintil más rico	Gasto alivio pobreza (% del PBI)	Gasto alivio pobreza (% del Gasto Público)
Argentina	42.9	14.3	3.1	56.0	1.2	3.7
Bolivia	62.4	37.1	1.5	64.4	1.3	2.8
Brasil	37.5	13.2	2.0	67.9		
Chile	20.6	5.7	3.5	61.0		
Colombia	51.1	24.6	2.9	61.1		
Ecuador	45.0				1.3	5.3
El Salvador	48.9	22.1	2.9	56.4		
Guatemala	59.9	30.3	3.8	59.5		
Honduras	77.3	54.4	2.6	62.6		
México	39.4	12.6	4.0	56.6		
Nicaragua	69.3	42.3	2.6	61.7	1.3	2.5
Perú	54.8	24.4	3.3	56.6	1.8	7.0
R.Dominicana	42.2	7.5	5.1	53.2	1.3	7.0
Uruguay	11.9	2.3			0.7	2.3
Venezuela	48.6	22.2	3.5	54.4		
Promedio LATAM	47,5	22,4	3,1	59,3	1,3	4,4

Fuente: CEPAL, WHO e informes presupuestarios de diversos países.

En lo que respecta a la evaluación comparada del gasto público destinado a salud, este análisis debe necesariamente contemplar el arreglo institucional del sistema, ya que ello es determinante del tamaño de la población a la que supuestamente el sector público debe brindar cobertura asistencial.¹⁸

¹⁸ Si bien el sector público debe encarar actividades de prevención y promoción de la salud de carácter general, regular el sistema y fiscalizar, la atención médica de las personas es lo que mayor peso presupuestario tiene en todos los países.

Debe notarse, al respecto, que la realidad de los países latinoamericanos es bien diferente en este sentido: mientras que la mayoría de los países de menor nivel de desarrollo tienen una baja cobertura de la seguridad social (inferior al 20% de la población), en los relativamente más avanzados, como la Argentina, Chile y Uruguay, esa proporción resulta muy superior. En este contexto, la baja participación del gasto público en salud en la totalidad de los gastos de gobierno como así también en el financiamiento de la salud frente a otros subsectores que se observa en el caso chileno en relación a los otros países de la región, se explica por la reducida porción de la población que no cuenta con cobertura de seguro de salud. En cambio, en Bolivia una situación similar estaría reflejando en principio una insuficiencia de fondos para atender las necesidades de una mayoritaria población no asegurada.

Cuadro 3.5. Gasto público en salud en países latinoamericanos seleccionados (2000)

Países	Población con cobertura de seguro de salud (%) (1)	Gasto en salud como % PBI	Gasto público en salud como % del PBI	Gasto público en salud como % del gasto público	Gasto público en salud como % del gasto en salud	Gasto seguridad social en salud como % del gasto en salud	Gasto privado en salud como % del gasto en salud
Argentina	59	8.9	2.0	9	22	33	45
Bolivia	19	5.2	1.2	3	22	45	33
Brasil		7.6	3.1	8	41	0	59
Chile	87	6.8	0.8	3	12	31	57
Colombia	11	5.5	3.0	10	54	13	33
Ecuador	19	4.1	1.4	6	34	21	45
El Salvador	14	8.0	2.0	14	25	20	55
Guatemala	16	4.7	1.0	7	20	27	52
Honduras	14	6.0	2.7	11	45	9	47
México	49	5.7	0.8	5	15	31	54
Nicaragua	18	7.1	2.7	12	38	14	48
Perú	30	4.7	1.4	7	29	26	45
R.Dominicana	17	6.5	1.7	7	24	18	58
Uruguay	63	10.9	3.3	10	30	16	53
Venezuela	36	5.9	2.5	10	43	14	43
Promedio LATAM	32,3	6,5	2,0	8,1	30,3	21,2	48,5

FUENTE: WHO y (1) Gragnolati, M. y A. Marini, Health and Poverty in Guatemala, World Bank WP 2966, 2003 (Datos correspondientes a 1995).

La República Dominicana pertenece al grupo de países con reducida proporción de la población cubierta por seguros de salud, los que, por otra parte, pertenecen en su mayoría a los estratos de niveles medios y altos de ingreso. En función de ello, es que el gasto público destinado a salud puede considerarse comparativamente bajo, aún cuando el gasto total en salud (de todas las fuentes), no lo sea: este resultado es consecuencia de los abultados gastos de bolsillo que realiza la población para esta finalidad.

Según se analiza más adelante, la implementación plena de la reforma de salud en marcha requerirá seguramente un incremento sustancial del gasto público en salud, dado que por su diseño, se estima que recursos fiscales y de la seguridad social financiarán muchos de los gastos que actualmente asumen en forma directa las familias.

Del mismo modo que en el caso de salud, la comparación internacional del gasto público en educación expresado como porcentaje del PBI o bien como asignación per cápita¹⁹, requiere que sea llevada a cabo sobre bases homogéneas, si se pretende reflejar adecuadamente la importancia o el interés social que el sector educativo concita en cada país. Este resultado sólo puede ser obtenido o ubicado en su magnitud real, considerando simultáneamente la participación del sector privado como prestador del servicio educativo, porque aunque es usual que parte del sector reciba financiamiento estatal, en general esta fuente sólo cubre una fracción del costo.

Cuadro 3.6. Gasto público en educación en países latinoamericanos seleccionados (2000)

Matrícula Privada/Total Alumnos %				Gasto Público en Educación			
Países	Preprim.	Primario	Secundario	% PBI	% del Gasto Público Total	Gsto.Corr. Educ./Gsto. Educ.Total- %	Gsto.Prim. por alum./PBI per cápita-%
Argentina	28,2	19,9	25,1	4,7	13,6	97,7	12,2
Bolivia	9,8	9,3	17,3	5,7	23,1	85,5	11,7
Brasil	27,8	8,3	11,3	4,0	10,4	95,1	10,6
Chile	45,7	45,5	49,7	4,3	17,5	88,8	14,2
Colombia	40,8	18,7	30,1	5,2	17,4	...	...
Costa Rica	15,9	6,9	13,2	4,8	...	99,6	16,1
Cuba	...	...	...	8,7	15,1	92,6	32,0
Ecuador	41,0	22,7	24,6	1,7	8,0	94,8	...
El Salvador	...	...	...	2,4	13,4	96,8	...
Guatemala	19,6	12,8	56,2	1,7	11,4	88,5	...
México	10,0	7,7	16,3	4,5	22,6	97,7	11,8
Nicaragua	17,5	16,4	...	...	13,8	...	...
Panamá	22,0	9,9	15,7	6,2	...	97,4	16,1
Paraguay	28,7	14,8	27,6	5,0	11,2	91,9	...
Perú	15,1	13,0	16,9	3,5	21,1	87,9	7,1
R.Dominicana	42,8	15,4	22,2	2,5	16,7	95,7	7,0
Uruguay	19,7	14,0	11,8	2,8	11,8	94,8	8,0
Venezuela	15,7	9,0	27,5	...	...	...	...
Promedio LATAM	21,2	12,6	24,3	3,7	15,5	93,4	10,0

Aún teniendo en consideración la relativamente alta participación del sector privado en el sistema educativo dominicano, es evidente que –si bien no como proporción del gasto público total- la asignación presupuestaria dedicada a esta función resulta baja frente a lo que destinan la mayor parte de los países de la región latinoamericana. Debe notarse, a su

¹⁹ Costo promedio/alumno como proporción del PBI per cápita.

vez, que este sector fue uno de los más afectados por el ajuste fiscal a partir del año 2003, por lo que presumiblemente su situación relativa se encuentre aún más deteriorada en la actualidad.

La conclusión de que la República Dominicana presenta un comparativamente reducido gasto público en educación se refuerza con el análisis del gasto por alumno de nivel primario respecto del PBI per cápita. Este indicador no sólo resulta bajo frente a la experiencia de la región, sino también porque el país enfrenta un desafío educativo adicional en este nivel, dada la significativa porción de niños que fracasan en sus estudios y no terminan su escuela primaria o no lo hacen en el tiempo requerido.

En cuanto al rendimiento académico, según el test internacional OREALC (1998), República Dominicana se encuentra a la cola de los países Latinoamericanos (sólo Honduras tiene un performance ligeramente peor que Dominicana en ambos tests, lengua y matemáticas). La tasa de graduación también es relativamente baja cuando se la compara con otros países de Latinoamérica, pero está en línea con los países latinoamericanos de similar PBI per cápita.

Cuadro 3.7. Porcentaje de estudiantes que aprueban la educación básica

País	Año Lectivo	Grados Escolares								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
Argentina	1998-1999	99	97	95	93	90	87	80	70	
Brasil	1998-1999	98	95	89	83	75	69	64	59	54
Chile	1997-98/1998-99	96	94	93	91	89	85	81	75	68
Colombia	1998-1999	95	87	84	81	75	66	60	56	51
Ecuador	1998-1999	94	89	86	83	81	55	48	45	42
Guatemala	1999-2000	95	84	77	69	64	63	35	25	19
México	1998-99/1999-00	99	96	95	92	90	75	59	56	
Panamá	1998-1999	99	95	93	90	88	83	76	73	70
Perú	1998-1999	99	95	92	89	86	79	67	62	57
R. Dominicana	1997-98/1998-99	95	86	79	74	69	62	56	53	49
Uruguay	1998-1999	96	96	95	94	93	85	72	65	53
Promedio LATAM		97	92	89	85	82	74	63	58	51

FUENTE: Cabrol (2002) "Los desafíos de la educación secundaria, ¿qué nos dice el análisis de flujos" BID.

Se sugiere frecuentemente, sin embargo, que los resultados educativos están más relacionados con la asignación del gasto entre diferentes insumos que con el nivel del gasto público en general. En este sentido, resulta crucial la consideración de los recursos humanos destinados a ofrecer el servicio, siendo el número de alumnos por docente un indicador que, si bien débil, permite una primera aproximación a esta cuestión.²⁰ Al

²⁰ Entre otros factores, se sostiene que la relación alumnos/ docente es un indicador débil para la evaluación de los recursos humanos, dado que una gestión, por ejemplo, caracterizada por la ineficiencia y por

respecto, cabe señalar que las investigaciones realizadas dirigidas a hallar la relación entre este indicador y los resultados educativos muestran que sólo es relevante para el caso de niños que provienen de hogares pobres, quienes ubicados en grupos de menor tamaño parecen obtener mejores logros.

Teniendo en consideración estos resultados y la estadística sobre la relación alumnos/docente para los países latinoamericanos, que muestra que la República Dominicana, del mismo modo que Guatemala y Nicaragua, presenta valores sustancialmente por encima del promedio latinoamericano, debería profundizarse la investigación de si el origen de los pobres resultados educativos del país se encuentre, al menos en parte, en una dotación insuficiente de docentes.

Cuadro 3.8. Relación alumnos/docente para países latinoamericanos seleccionados (2000)

País	Preprimaria	Primaria	Secundaria
Argentina	21	20	12
Bolivia	42	24	22
Brasil	19	25	22
Chile	24	31	27
Colombia	20	26	19
Costa Rica	19	25	19
Cuba	18	11	11
Ecuador	15	23	12
El Salvador	27	26	...
Guatemala	23	33	14
Honduras	19	34	...
México	22	27	21
Nicaragua	26	36	32
Panamá	19	25	16
Perú	...	29	21
República Dominicana	22	40	28
Uruguay	28	21	15
América Latina y Caribe	19	22	18

FUENTE: OECE, Education at a Glance.

III.2. Diseño y funcionamiento de programas sociales seleccionados

III.2.1 Reforma del sistema de salud

En el año 2001, la República Dominicana inició una ambiciosa reforma en la organización de su sistema de salud, cuya implementación se ejecutaría en forma gradual hasta completarse en el término de diez años.

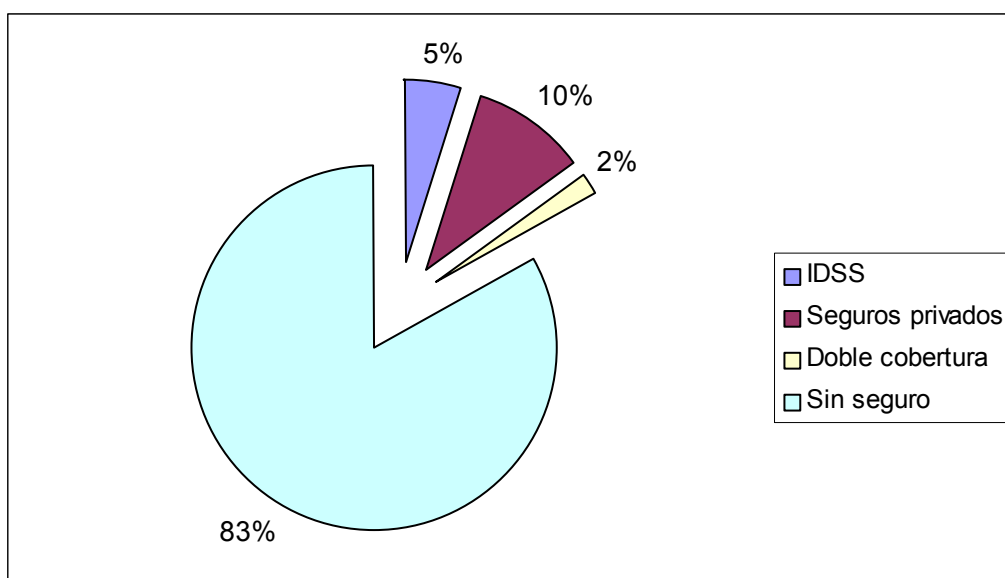
condiciones laborales laxas, darán lugar a una baja productividad de los planteles, ausentismo, etc., que requerirán dotaciones más abultadas, sin que ello signifique una mejora en la calidad de los servicios.

En la estructura del sistema tradicional se destacaba la fuerte presencia del sector público, que participaba a través de una extensa red de centros asistenciales (56% del total de camas de internación del país) operados directa y centralizadamente por la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS), de acceso libre y sin cargo para toda la población, atendiendo por lo general la demanda espontánea de ésta, y cuyo financiamiento se basaba en recursos fiscales.

El sistema estaba también integrado por el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), institución pública que monopolizaba la cobertura en salud obligatoria de los trabajadores formales, que a su vez disponía y operaba su propia red de establecimientos asistenciales (8% del total de camas de internación), y se financiaba de aportes y contribuciones salariales. Dada, sin embargo, la elevada informalidad del mercado de trabajo y el hecho de que este régimen cubría sólo a los trabajadores, sin extenderse a su grupo familiar, sólo el 6% de la población era beneficiaria del mismo.

Completaba el sector un importante segmento asegurador privado, integrado por entidades que operaban en la modalidad de planes prepagos –denominadas Iguales Médicas–, empresas que organizaban un autoseguro para sus empleados (fundamentalmente, empresas públicas autónomas) y compañías aseguradoras comerciales, que ofrecían cobertura en la forma de reintegros monetarios. En estos esquemas, que cubrían en conjunto cerca del 12% de la población, en general de ingresos elevados, la atención médica era provista por prestadores privados (36% del total de camas de internación), que, en algunos casos, estaban integrados verticalmente con el asegurador.

Gráfico 3.5. Cobertura de seguro de salud (% de la población)



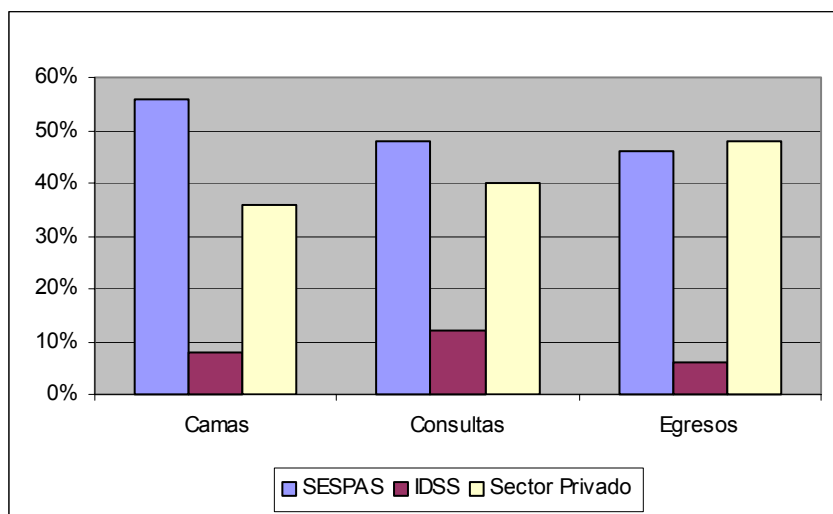
Esta organización presentaba serias deficiencias en todos los segmentos. En efecto, en el sistema público, la ausencia de incentivos para un manejo eficiente de las instituciones, en un contexto en el que además las decisiones de inversión en infraestructura y equipamiento eran adoptadas con un criterio político por la Secretaría de la Presidencia sin coordinación con la SESPAS, criterio que también primaba para la contratación de personal, condujo a

un sobredimensionamiento de las instalaciones y del staff que, en consecuencia, operaban con un importante grado de capacidad ociosa, al tiempo que era habitual la falta de mantenimiento de los centros asistenciales, el ausentismo del personal, así como la escasez de medicamentos y otros insumos hospitalarios.

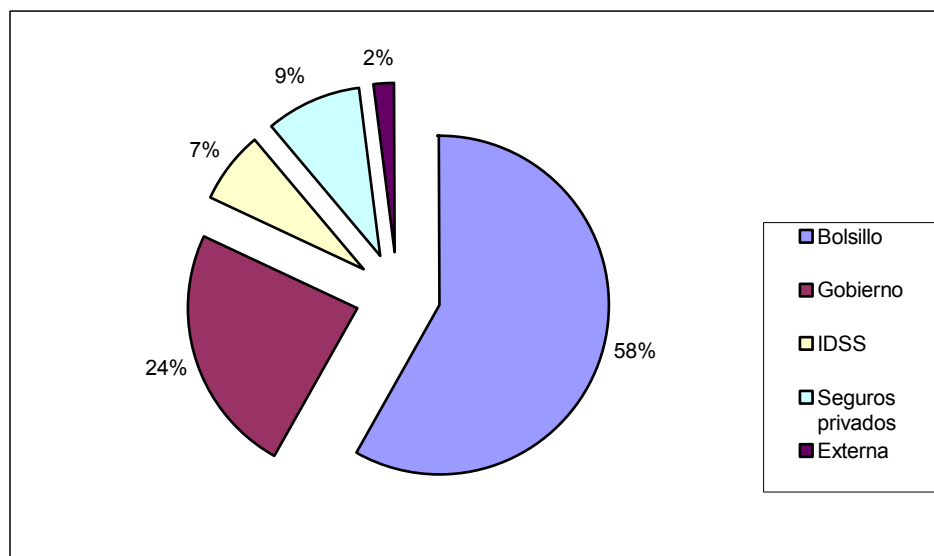
El IDSS, por su parte, dado su carácter monopólico y el de población cautiva que tenían sus beneficiarios, presentaba problemas de sobredimensionamiento y baja calidad similares a la red pública. En lo que respecta a los seguros privados, la cobertura que éstos brindaban era por demás limitada, excluyendo aquellos riesgos considerados catastróficos, el tratamiento de enfermedades crónicas, estableciendo límites en los días de internación, elevados copagos en los exámenes de diagnóstico más caros, etc. Estas características del sistema explicaban, a su vez, la falta de correspondencia entre la cobertura y el patrón de utilización de los servicios, como así también el grado de desarrollo de los prestadores privados y la composición del gasto en salud.

Así, si bien los servicios de SESPAS estaban razonablemente focalizados en los hogares pobres, de todos modos había un uso considerable de los mismos por parte de la población de más altos ingresos, particularmente en lo que respecta a hospitalización: ello es probable que estuviera relacionado, por un lado, con la baja proporción de población protegida por algún tipo de seguro y, por el otro, con la cobertura limitada de los de naturaleza privada. Estos mismos factores explicarían la fuerte diferencia en la participación en el sistema de los seguros privados frente a la de los prestadores privados, muy a favor de estos últimos, en virtud de que los mismos eran frecuentemente contratados en forma directa por los usuarios. A esta demanda se agregaba, además, la proveniente de beneficiarios del IDSS que no estaban conformes con los servicios de esa entidad, quienes incluso en algunos casos contrataban un seguro privado adicional al obligatorio.

Como consecuencia de este comportamiento de la población, según datos de 1998, los prestadores privados concentraban el 40% de las consultas ambulatorias y el 48% de los egresos hospitalarios, frente al 48% y 46% de SESPAS y el 12% y 6% de IDSS, respectivamente. A pesar, sin embargo, de la fuerte presencia del sector privado en las prestaciones, el grado de complejidad de las instalaciones no resultaba muy elevado, hecho éste que podría obedecer a que –aún la población con seguros voluntarios de salud, por los límites en la cobertura- utilizaba las instalaciones del sector público para los casos más complicados, dados los abultados gastos asociados a los tratamientos correspondientes a los mismos.

Gráfico 3.6. Participación sectorial en el sistema de salud

Dada esta organización del sistema, se explica que –según surge de información del Banco Central correspondiente a 1996- del total del gasto en salud, que ascendía a 6.5% del PBI, 58% era financiado de bolsillo por los propios usuarios²¹, mientras que la participación del sector público representaba 24%, el IDSS 7% y los seguros privados 9%, en tanto que el 2% restante provenía de fuentes externas.

Gráfico 3.7. Fuentes de financiamiento del gasto en salud

²¹ Según datos de ENDESA 2002, más de un tercio del 40% de la población más pobre tuvo que pagar todo o parte de las consultas médicas que realizaron en el período de referencia de la encuesta, en tanto que el 30% tuvo que pagar completa o parcialmente los gastos de internación.

La elevada ineficiencia que caracterizaba al sistema público de salud y al IDSS, conjuntamente con la limitada cobertura de los seguros privados, desembocó finalmente en el lanzamiento de una profunda reforma del sector, la que además de apuntar a superar los problemas asistenciales señalados, intenta concentrar los esfuerzos de la SESPAS en las actividades de carácter sanitario y de control y supervisión del sistema, incluyendo especialmente la calidad de los recursos, temas éstos que en el régimen anterior no resultaban prioritarios.

La reforma del sistema se plasma en dos textos legales, las Leyes 42-01 y 87-01, y un conjunto amplio de normas reglamentarias, aunque por tratarse de un proceso gradual, aún éstas no han sido completadas en su totalidad. Las características principales del nuevo régimen pueden sintetizarse en lo siguiente:

- Se separan las funciones de regulación, provisión, financiamiento y supervisión que tradicionalmente concentraba la SESPAS, quedando a cargo de este organismo -y de las delegaciones territoriales de éste que se crean- la función rectora del sistema de salud, con el asesoramiento de un órgano de concertación - el Consejo Nacional de Salud- en el que están representados todos los actores del sistema.
- Se crea en el marco del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), el Seguro Familiar de Salud, bajo la dirección y conducción del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) y bajo el control y fiscalización de la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL).
- A los fines del seguro, que tiene carácter obligatorio para todos los habitantes, se categoriza a la población beneficiaria en los siguientes tres regímenes, de acuerdo con la fuente de financiamiento: a) Régimen Contributivo: comprende a los trabajadores formales, jubilados y pensionados del Régimen Contributivo, y su grupo familiar primario; se financia con un 9.43% de aportes y contribuciones salariales (hasta el tope de diez salarios mínimos), de los cuales 70% está a cargo del empleador y 30% a cargo del trabajador, y con aportes de los jubilados y pensionados; b) Régimen Subsidiado: comprende a los cuentapropistas con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo, a los desempleados, discapacitados e indigentes, en todos los casos incluyendo al grupo familiar primario; su financiamiento proviene de recursos fiscales; c) Régimen Contributivo Subsidiado: comprende a los profesionales y técnicos independientes, a los cuentapropistas con ingresos superiores al salario mínimo, y a los jubilados y pensionados del Régimen Contributivo Subsidiado, extendiéndose la cobertura al grupo familiar primario; su financiamiento resulta de una combinación de aportes personales y subsidio público, estando este último inversamente relacionado con los ingresos de los beneficiarios. La cobertura de estos dos últimos grupos se ejecutará en forma gradual y progresiva, según lo establezca el CNSS.
- La recaudación del sistema es centralizada, no obstante lo cual se establece la separación de fondos, de manera que no haya transferencia de recursos del Régimen Contributivo hacia los otros dos.
- Toda la población, independientemente del régimen al que pertenezca, tiene acceso a un Plan Básico de Salud (PBS) de carácter integral. El PBS tiene un costo por persona (cápita) que fijan las autoridades y que se actualiza anualmente, y cuyo financiamiento provendrá de los recursos antes citados. Esto es, en el Régimen Contributivo, la totalidad de

las cotizaciones (independientemente de la contribución individual al sistema) se utiliza para financiar la cápita de los afiliados de este segmento, mientras que en los restantes regímenes, los recursos fiscales solventan totalmente (Subsidiado) o completan (Contributivo Subsidiado) la cápita de los beneficiarios.

- Los beneficiarios podrán acceder a servicios no incluidos en el PBS mediante el pago de adicionales a cargo del afiliado o del empleador, los cuales serán objeto de reglamentación.

- Si bien el PBS es integral e igual para todos los beneficiarios (así como también lo es la cápita), los que pertenezcan al Régimen Contributivo y Contributivo Subsidiado deben abonar cuotas moderadoras para algunas prestaciones y copagos del 30% sobre los medicamentos ambulatorios.

- El seguro de salud es provisto por entidades denominadas Administradoras de Riesgos de Salud (ARS), que pueden ser privadas, públicas o mixtas, y por un asegurador público, el Seguro Nacional de Salud (SENASA), de carácter autónomo. La función de estas entidades es la de asumir y administrar el riesgo de la provisión del PBS a sus afiliados, para lo cual recibirán del organismo recaudador una transferencia mensual equivalente al producto de la cápita establecida por el número de beneficiarios. El valor de la cápita es igual para todos los individuos de cualquier régimen, previéndose en el futuro sólo su diferenciación por riesgo individual; hasta que ello ocurra (presumiblemente), se les exige a las ARS tener un mínimo de 5% de afiliados mayores de 60 años y 20% de mujeres entre 15 y 44 años de edad.

- Para cumplir su función, el SENASA y las ARS deben contratar Prestadores de Servicios de Salud (PSS), constituidos por profesionales de la salud y entidades públicas, privadas o mixtas dedicadas a la provisión de servicios de salud. No se admite que exista otro vínculo más que el contractual entre las ARS y los PSS, impidiendo toda clase de integración vertical.²²

- Además de satisfacer determinados requisitos que apuntan a garantizar que puedan cumplir con sus funciones, incluyendo relaciones técnico financieras de solvencia y una cantidad mínima de afiliados, el SENASA y las ARS deben contar con un seguro de garantía contra contingencias extraordinarias de salud y contra reclamos de los afiliados.

- Los trabajadores formales del sector privado y los informales no subsidiados tienen la libertad de elegir para sí y su grupo familiar primario a cualquier administrador de riesgo, incluyendo el SENASA, pudiendo ejercer la opción de cambio una vez al año, excepto que hayan demandado servicios de alta complejidad, en cuyo caso deben permanecer al menos dos años con el mismo administrador. A su vez, una vez seleccionada la entidad, pueden elegir a los PSS, dentro de los contratados por ésta. Ningún administrador de riesgo puede rechazar o cancelar la afiliación de un beneficiario, ni establecer exclusiones o límites no contemplados en el PBS, al tiempo que ningún beneficiario puede afiliarse a más de un administrador.

²² Se exceptúa de este requisito a las aseguradoras existentes con anterioridad a la reforma que se transformen en ARS, permitiéndoles mantener la infraestructura de la que ya disponían.

- Los empleados públicos (excepto para los que se desempeñan en organismos que se autoaseguren), los trabajadores informales del Régimen Contributivo Subsidiado y los beneficiarios del Régimen Subsidiado, junto con su grupo familiar primario, son afiliados obligatorios del SENASA. En los dos primeros casos, sin embargo, pueden optar entre los PSS que esa institución contrate, mientras que los que revisten en el Régimen Subsidiado no tienen esa posibilidad, quedando esa facultad reservada a las autoridades sanitarias que organizan la red pública.
- El IDSS se transforma en una ARS pública, estableciéndose que hasta el año 2006, mantendrá como beneficiarios obligatorios a todos los trabajadores privados que dos meses antes de la entrada en vigencia de la Ley 87-01 sólo estaban afiliados al régimen del seguro social, a los que se agregan los integrantes del grupo familiar primario. Durante el período de transición, el Estado Dominicano podrá subsidiar a la entidad para solventar su déficit operativo, pero con recursos que no provienen del SDSS.
- Los establecimientos públicos de salud, tanto los que están bajo la órbita de SESPAS como de IDSS, son organizados por éstos en redes regionales, cada una de las cuales debe contar con un Hospital Regional de Referencia, establecimientos de nivel especializado básico y centros de atención primaria. En el futuro estas redes serán entidades descentralizadas, con personería jurídica y patrimonio propio, y se solventarán de los contratos que –en su carácter de PSS- realicen con las ARS y el SENASA. El SENASA tiene la obligación de contratar con estos prestadores, al tiempo que estos prestadores deben prioritariamente proporcionar servicios al SENASA. En la transición, hasta que se complete la transformación de los establecimientos públicos, el SENASA contrata los servicios de atención médica con el SESPAS y el IDSS, y éstos, por presupuesto, financiarán a los prestadores públicos, teniendo en consideración la producción y la población a cargo de los mismos, y permitiendo el establecimiento de incentivos financieros al personal en base al desempeño.
- Si bien las acciones de promoción y prevención individual están incluidas en el PBS, por lo que son cubiertas por las ARS y el SENASA, los programas de salud pública de carácter general permanecen a cargo de la SESPAS. Sin embargo, dado que SESPAS no tendrá efectores bajo su órbita, estas actividades serán contratadas con los prestadores del sistema, incluyendo los de naturaleza privada.
- Se regulan los honorarios profesionales, estableciendo tarifas mínimas que rigen para todos los contratos, sea con instituciones públicas, privadas o mixtas. La contratación de profesionales de la salud en los establecimientos públicos se rige por la normativa vigente y su retribución básica se fija por un régimen de escalafón, a lo que se agrega un sistema de incentivos basado en criterios de distancia, antigüedad, etc.

El análisis de los aspectos más relevantes de la reforma en marcha revela, por un lado, que a través de la implementación de un seguro universal, en el que el subsidio público se concentra en la población desprotegida y la seguridad social se organiza sobre la base del reparto, se apunta a brindar una cobertura efectiva básica a toda la población, eliminando los gastos de bolsillo de los grupos carenciados, y permitiendo al mismo tiempo la contratación de servicios complementarios para quienes tienen capacidad de pago, sin incurrir en la duplicación de gastos. Por otra parte, la competencia entre administradoras de riesgo para captar beneficiarios y los mecanismos de asignación de fondos públicos en base

al criterio de subsidio a la demanda, en reemplazo del tradicional esquema de financiamiento de la oferta, muestra una intención de alentar la eficiencia, tanto en la provisión del seguro como en las prestaciones.

A pesar de los indudables avances que el nuevo régimen representa sobre la organización tradicional del sector, diversos aspectos del diseño del marco regulatorio –que no tienen una clara justificación- resultan inadecuados a la luz de los objetivos propuestos, pudiendo incluso comprometer el éxito de la reforma, al tiempo que otros, que se determinan a nivel reglamentario, constituyen elementos medulares, por lo que su definición también puede ser determinante de los logros a alcanzar. Algunas de las cuestiones más relevantes en ambas dimensiones serían las siguientes:

- Si se parte del diagnóstico que la ineficiencia del IDSS obedecía a su condición de asegurador monopólico de los trabajadores formales, ya que ello suponía ausencia de incentivos para captar beneficiarios, no se explica porqué se crea el SENASA, que tendrá un carácter similar para una población casi diez veces mayor: todos los beneficiarios de los regímenes Subsidiado y Contributivo Subsidiado e incluso buena parte de los trabajadores del sector público y su grupo familiar primario. En otros términos, no se explica la razón de limitar la competencia entre administradoras de riesgo, con las ventajas que ello supone para los afiliados, sólo para captar las familias de trabajadores formales e informales que no requieren subsidio y que se desempeñan en el sector privado de la economía.
- Si bien se prevén distintos mecanismos de participación de la comunidad en la red de servicios públicos (encuestas de satisfacción, integración de los consejos de administración, etc.), se le impide a la población que reviste en la categoría de Subsidiado o Contributivo Subsidiado la forma más directa y efectiva de participación: no sólo no pueden seleccionar su administrador de riesgos, sino tampoco los prestadores públicos dentro del conjunto que el SENASA contrata. Esto significa que tampoco se establece una competencia genuina entre los PSS públicos, que se supone atenderán mayormente a esta población, por lo que los incentivos para proveer servicios de calidad de una manera eficiente se diluyen.
- En lo que respecta al segmento de las ARS, diversos elementos en apariencia no contemplados o previstos de introducir sólo más adelante, podrían obstaculizar una sana competencia. Un ejemplo de ello es la postergación en la diferenciación de primas por riesgo, debido a que los costos esperados de atención médica entre los diversos grupos poblacionales, particularmente al considerar distintos tramos de edad e inclusive por sexo, son distintos. Al no diferenciar, son escasos los incentivos de las ARS de atraer a los individuos de más alto riesgo, como lo son los ancianos, por lo que se pierde una de las principales ventajas asociadas a la competencia. Este factor impactaría también sobre el tamaño del subsidio público necesario para financiar el seguro de salud de los grupos carenciados, dado que la composición por edad de los más pobres muestra una mayor proporción de jóvenes (bajo riesgo) que el conjunto de la población.
- Otro elemento a considerar es que si bien se exige a las administradoras la contratación de un seguro contra contingencias extraordinarias, en apariencia éste sería de carácter individual, es decir de cada aseguradora en particular. La libertad de elección por parte de los beneficiarios, sin carencias ni exclusiones, requeriría en cambio otro tipo de reaseguro que implique que ante el traspaso de afiliados con enfermedades preexistentes, la

administradora elegida sea compensada por los mayores costos ciertos asociados a la respectiva patología. De no ser así, el traspaso de beneficiarios en estas condiciones significará un aumento en la rentabilidad de la administradora que se abandona y, por el contrario, una pérdida para la que es seleccionada: éste es, precisamente, el resultado opuesto al que se espera en un marco competitivo. Por el mismo motivo, sería beneficioso diseñar en forma adicional al reaseguro, un esquema simple de compensaciones entre administradoras ante traspasos que impliquen, durante cierto breve lapso, el uso de determinados servicios por parte de los afiliados (cirugía, por ejemplo), bajo la presunción de que fue esa condición la que motivó el cambio de administradora.

- Tampoco queda claro el motivo por el que se impide que las administradoras dispongan de infraestructura propia, ya que esta es una práctica orientada –vía la internalización- a controlar los excesivos costos de atención médica que se derivan normalmente de los esquemas de “tercer pagador”.

- Un factor distorsivo fundamental en el esquema competitivo que se intenta establecer, es el privilegio que se le otorga al IDSS (y la pérdida de bienestar de los afiliados), al garantizarle una población cautiva por cinco años que, merced a la incorporación de los familiares, más que duplica la nómina de beneficiarios que tenía, y que representaría cerca del 30% del total de la población del Régimen Contributivo, y alrededor del 40% de los que pueden enrolarse en una ARS (recuérdese que los empleados públicos no tienen esa opción). A esta competencia desleal se agrega el subsidio que durante el período de transición el Estado Dominicano aportará al organismo para solventar sus déficits operativos.

- Un elemento central en el sistema de seguro universal lo constituye la definición y, por lo tanto, el costo del PBS: el gasto público en salud depende de ello y del número de beneficiarios que requieran subsidio. Al respecto, según datos de la SISALRIL y fuentes privadas, los afiliados al Régimen Subsidiado totalizarían casi 5 millones de personas (54% de la población), a lo que debe agregarse un conjunto de 400 mil beneficiarios adicionales que revestirían en el Régimen Contributivo Subsidiado. A fines del año 2002, la CNSS aprobó el PBS, valuando su costo en RD\$ 2,176 anuales; en función de ello el gasto público que se requeriría para cumplir con la cobertura universal sería del orden de los RD\$ 11,000 millones al año, cifra 20% inferior al presupuesto en salud para el corriente ejercicio, recursos éstos que, por otra parte, se deberían destinar a los Programas de Salud que retiene la SESPAS y a sostener la burocracia.²³ Sin embargo, dada la depreciación de la moneda local y la inflación ocurrida desde que se aprobara el PBS, estimaciones de la SISALRIL ubicaban su costo hacia fines de 2004 en una cifra no inferior a los RD\$ 4,500 por año. Esto elevaría los requerimientos de fondos públicos, sólo para cubrir el SFS de la población con subsidio parcial o total, a más de RD\$ 23,000 millones anuales, por lo que la asignación de recursos públicos a la función salud, por todo concepto, debería ser cerca del doble de la presupuestada en el año 2005.

²³ Debe señalarse que el presupuesto 2005 contempla un aumento nominal del gasto público en salud del 47% en términos nominales, estimándose una variación real del 42%.

Cuadro 3.9. Beneficiarios por régimen

	Cobertura		Gasto estimado (mill RD\$)	
	Afiliados	%	PBS: RD\$ 2176	PBS: RD\$ 4500
Régimen Contributivo	3,763,918	41%	8,190	16,938
Titulares	1,581,478	17%	3,441	7,117
Titulares privados	1,183,131	13%	2,574	5,324
Titulares públicos	398,347	4%	867	1,793
Dependientes	2,182,440	24%	4,749	9,821
Dependientes privados	1,632,721	18%	3,553	7,347
Dependientes públicos	549,719	6%	1,196	2,474
Régimen Subsidiado	4,915,837	54%	10,697	22,121
Régimen Contr.Subs.	420,429	5%	915	1,892
Total	9,100,184	100%	19,802	40,951

FUENTE: Elaboración propia en base a SISALRIL.

- Una situación que al momento de completarse la reforma debería estar solucionada es la elevada proporción de la población que carece de documentos, en su mayoría de bajos recursos, ya que ello sería un obstáculo para el logro de la cobertura universal, dejando a estos grupos absolutamente desprotegidos.

Las sucesivas postergaciones y retrasos que ha sufrido la puesta en marcha de esta reforma son las que, por un lado, brindan margen para revisar algunos de los aspectos mencionados que, de no hacerlo, podrían distorsionar su impacto. Por el otro, la aparente inviabilidad fiscal que supone subsidiar a más del 50% de la población un PBS por demás abarcativo podría constituir también uno de los factores –no el único, por cierto- que permiten anticipar que llevará más de los 10 años previstos completar esta transformación.

III.2.2 Transformaciones en el área de asistencia social

La política de Asistencia Social en la República Dominicana se ha caracterizado, a pesar del peso preponderante de la Presidencia en las decisiones, por la alta fragmentación y dispersión institucional. La mayoría de los programas carecen de una adecuada focalización, presentan superposiciones y escasa coordinación, sin seguimiento de resultados ni medición de desempeño, con cierto sesgo hacia los territorios urbanos y con filtraciones significantes hacia la clase media. Su estructura histórica parece responder al clientelismo político que ha caracterizado al país. La mayoría de los programas han surgido como iniciativas específicas y se han institucionalizado, muchas veces desviándose de su objetivo inicial (e.g. INESPRES surgió con la misión de regular precios, pero en la actualidad opera como un organismo de asistencia social).

Cuadro 3.10. Gasto en programas de asistencia social por área responsable (2004)

Área	Monto	
	en millones de RD\$	% del total
Presidencia de la Republica	4.823,6	24,9
Secretaria de Estado de Fuerzas Armadas	53,7	0,3
Secretaria de Estado de Educación	2.529,7	13,1
Secretaria de Estado de Salud Pública y Asistencia Social	2.273,7	11,7
Secretaria de Estado Deportes, Educación Física y Recr.	107,1	0,6
Secretaria de Estado de la Mujer	125,2	0,6
Secretaria de Estado de la Juventud	53,0	0,3
Secretaria de Estado de Educación Sup., Ciencia y Tecn.	3,6	0,0
Obligaciones del Tesoro	9.394,5	48,5
Total	19.364,0	100,0

El elocuente desorden de la política asistencial ha dado lugar, en los últimos años, a la firme intención de modificar tanto el diseño de los programas como el marco institucional. Un primer paso importante en esa dirección ha sido la creación del Gabinete Social en el año 2001, el cual está integrado por representantes de todos los organismos vinculados a la política social, y cuya finalidad original fue la de definir, diseñar, coordinar y conducir las políticas sociales con una visión integrada. Aunque en la práctica este rol se reduce a los programas de Asistencia Social, se observa cierto avance en cuanto a la coherencia del sector.²⁴

Otro paso en el mismo sentido ha sido la implementación del denominado Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), que constituye una base de datos con información sobre los hogares en situación de pobreza, cuya Unidad Ejecutora es el Gabinete Social, y que será el instrumento de carácter técnico que se utilizará para identificar y priorizar a las familias elegibles para recibir los beneficios de los programas públicos sociales.

Para la elaboración del SIUBEN, y utilizando como punto de partida el Censo de Población y Vivienda 2002, el país fue dividido en áreas geográficas de prioridad I, II y no prioritarias según sus niveles de pobreza²⁵, realizándose posteriormente un censo de hogares²⁶ en las

²⁴ La actual administración ha intentado darle mayor peso al Gabinete Social, colocando al vicepresidente a cargo de la coordinación del mismo. En la actualidad el Gabinete se encuentra trabajando en el rediseño de ciertos programas de asistencia social. Para una evolución de los cambios institucionales relacionados con el Gabinete Social, ver Solís Araya (2004).

²⁵ Para clasificar las áreas según el nivel de prioridad se consideraron tres indicadores: porcentaje de hogares pobres, número de hogares pobres y densidad, para evitar excluir zonas de alta incidencia pero de mucha cantidad de pobres.

²⁶ El Censo comenzó en Agosto 2004 y está en su etapa final. El censo es coordinado por técnicos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Agencia Internacional del Desarrollo (USAID), quienes han contratado a los empadronadores que realizan el levantamiento junto a las iglesias y organizaciones comunitarias de las distintas comunidades, pueblos y provincias donde se lleva el registro. Por ejemplo, en la región Este el censo fue realizado por la AID; en el Distrito Nacional, por la ONU; en San Cristóbal, la

áreas prioritarias para identificar dentro de éstas a las familias en condiciones de pobreza.²⁷ Según los datos preliminares, se habrían identificado aproximadamente 170.000 hogares indigentes y 900.000 pobres, lo que significa que más del 40% de la población está en esta última condición.

La confirmación de la intención de reorientar la política social ha quedado manifiesta con la sanción, en diciembre de 2004, del decreto 1554-04, que establece el Programa de Protección Social de la Presidencia. A través de dicho decreto se reorganiza el sector eliminando algunos programas menores y reestructurando otros que tenían superposición. También se establece que los programas que protegen a los más pobres deberán estar focalizados geográfica o individualmente en base al Mapa de Pobreza o al SIUBEN, y que además deben contar con reglas de operación definidas y permitir la activa participación de sus beneficiarios.

La eliminación de algunos programas parece ser un paso en la dirección correcta, ya que los que fueron objeto de ello no tenían una meta clara, ni mecanismos de monitoreo y control. Por ejemplo, se eliminó el Programa de Asistencia Social Inmediata (PASI), que en 2004 contó con un presupuesto de RD\$ 1 millón (aunque recibiría más fondos desde Presidencia), que estaba diseñado para la “resolución de problemas sociales inmediatos”. En la práctica, comprendía acciones tan diversas como el suministro de medicinas, donación de sillas de ruedas, reparaciones de viviendas o el apoyo de la crianza caprina.²⁸

En cuanto a la reestructuración de los programas, en general ésta se limitó a su transferencia hacia otra secretaría o institución existente. Así, por ejemplo, el programa PROJIL (Programa de Jóvenes a la Integración Laboral), que estaba a cargo de la Presidencia y se dedicaba a entrenar jóvenes de barrios marginales en oficios, pasó a la Secretaría de Estado de Trabajo; del mismo modo, el Programa de Construcción y Reparación de Acueductos en Zonas Fronterizas, del Programa de Protección Social, pasó al Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (INAPA).

En lo que se refiere a la aplicación del principio de focalización en base al sistema de selección de beneficiarios a partir de la información del SIUBEN, ésta ya ha comenzado, y lo ha hecho además –en pos de la transparencia– en un marco de un novedoso diseño de los programas sociales consistente en la entrega de subsidios a través de una tarjeta magnética.

De este modo, fijado el criterio de cobertura de determinado subsidio (por ejemplo, hogares en extrema pobreza, o familias pobres en general, entre otros), el SIUBEN confecciona la

parroquia de la ciudad; en Pedernales, la Fundación Araucaria; en San Juan, una fundación del Obispado; y en Santiago, la Iglesia Evangélica Dominicana, entre otras entidades de la sociedad civil”.

²⁷ Los hogares fueron clasificados a través de un índice generado por el método de “proxy mean testing”, basado en 17 variables relacionadas con la calidad de vida del hogar.

²⁸ Los otros programas eliminados son: Programa de Educación Motoconchistas, Construcción de Viviendas Ecológicas, Boticas Comunitarias Descentralizadas, Programa de Empleo Alternativo (PROCREA), Comisión Presidencial de Lucha contra la Pobreza, Programa de Bienestar Social del SESPAS, Programa Social de Producción Agrícola de la Secretaría de Estado de Agricultura y Programas Sociales de Fondo Dominicano de Preinversión (FONDOPREI) (que se transfiere, tanto su presupuesto como sus activos, a Comer es Primero).

lista de hogares elegibles y el subsidio llega a la familia beneficiaria en forma no personal a través de la tarjeta de débito a cargo de un adulto responsable del hogar. La tarjeta tiene tecnología VISA y múltiples gavetas, que permite cargar distintos programas, con funcionamiento independiente para cada uno. Los organismos que ejecutaban los programas incluidos en la tarjeta de débito pasarían a constituirse en unidades ejecutoras, encargadas de verificar que el programa funcione correctamente.

En la actualidad sólo el programa alimentario “Comer es Primero” está funcionando con tarjeta, pero en el año 2005 también se incluirán el Incentivo para la Asistencia Escolar (IAE) y el subsidio al GLP, los cuales se analizan a continuación. Otros programas existentes continuarían funcionando como lo han hecho hasta ahora, si bien en el presupuesto del 2005 se le da prioridad en la ejecución (luego de las cargas fijas) a estos programas focalizados y a otros protegidos por acuerdos con organismos internacionales.

III.2.3. Consideraciones sobre el sector educación

El reciente estudio sectorial del BID (Álvarez (2004)) da una descripción actualizada de la situación del sector educativo en República Dominicana por lo que esta sección no se extenderá en conceptos adecuadamente cubiertos en dicho estudio. Nuestro objetivo es presentar una breve descripción de la situación del sector educativo, enfatizando los aspectos relacionados con la calidad de la intervención pública.

Breve Descripción de las Reformas Recientes

República Dominicana comienza los 90s con un sector educativo muy deprimido, que había pasado de gastar 2.8% del PIB en 1970 a 0.97% en 1991, con un claro deterioro de los insumos. A principios de los 90s se lanza un ambicioso proceso de reforma que todavía se encuentra en evolución: se diseña el Plan Decenal (1992), se aprueba la Ley General de Educación (1997), se crea un nuevo Estatuto del Docente (2003) y se lanza el Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Dominicana (2003) –comúnmente denominado Plan Decenal.

Según Álvarez (2004), el Plan Decenal (1992-2002) fue mayormente cumplido y mostró consistencia de políticas entre los distintos gobiernos, hecho que refleja el amplio consenso generado en el proceso de formulación. Esto último, a su vez, fue producto de un buen trabajo de discusión previa en el que se integraron los distintos actores del sector. Desde el lanzamiento del plan, se han observado numerosos logros, algunos de carácter intermedio – es decir, que no constituyen indicadores de resultado-, tales como el avance en la descentralización y la modernización en el manejo de los recursos humanos (Estatuto del Docente, 2003)²⁹, y otros que representan efectivamente una mejora en el desempeño, como lo es el hecho que entre comienzos de los '90 y fines de esa década, el porcentaje de alumnos que finaliza la primaria pasó del 22% al 53% de los ingresantes.

²⁹ El nuevo Estatuto del Docente modifica problemas graves del estatuto previo; por ejemplo, el viejo estatuto no preveía una carrera docente ni escalafones de cargos y categorías, no existía una política ni mecanismos explícitos para la selección de los docentes, no describía la estructura salarial ni los derechos y deberes de los docentes.

A pesar de estos logros, aún la cobertura sigue siendo baja, menos de la mitad de los alumnos de primer grado terminan cuarto grado a tiempo, menos de un cuarto llegan a tiempo al octavo y, aún más grave, sólo 10% de los que ingresan al primer grado finalizan la secundaria a tiempo. Existen grandes y crecientes inequidades entre zonas rurales y urbanas, y entre zonas urbanas y urbanas marginadas.³⁰ La Secretaría de Estado de Educación aún necesita ejecutar varias de las reformas administrativas y gerenciales iniciadas en los últimos cuatro años, y el currículo reformado y las nuevas prácticas de enseñanza aún no han sido completamente internalizadas en la práctica docente.

En cuanto al nivel de gasto, la Ley General de Educación preveía que el gasto llegara a 4% del PIB o 16% del gasto total (el que fuera mayor) para 1999; sin embargo, no sólo no se ha llegado a esos niveles, sino que el sector educativo ha sido uno de los más golpeados por la reciente crisis económica; el gasto por alumno retrocedió a niveles de principios de los 90s y el presupuesto 2005 no planea una recuperación.³¹

Diagnóstico

En general, aún los resultados del sistema continúan siendo insatisfactorios. Sus deficiencias son resultado de limitaciones en el lado de la oferta y en el de la demanda. Entre los factores de oferta se destaca la escasez de infraestructura en los barrios carenciados o en las zonas rurales (en las áreas rurales sólo el 44% de las escuelas ofrece el ciclo primario completo), la ausencia de diferenciación de currícula (que permita una adaptación a las necesidades de los distintos grupos, particularmente en áreas rurales), y la falta de estrategias efectivas para mejorar el rendimiento y la retención de los niños más pobres (escuelas de doble jornada para niños en situaciones más críticas, por ejemplo).³²

Por el lado de la demanda, la baja cobertura puede ser producto de falta de interés en los potenciales beneficiarios del sistema escolar, lo que puede ser solucionado con los incentivos adecuados. En este último sentido, lo importante es destinar los subsidios hacia aquellos que de otra manera no irían al colegio. Se debe tener en cuenta que para la República Dominicana los subsidios universales en educación tienden a ser regresivos debido a la alta deserción, en particular de los niños más pobres (el sesgo regresivo es más grave en los niveles educativos más elevados).³³

³⁰ En los ‘barrios’ (zonas urbanas marginales) no hay suficiente infraestructura y el exceso de demanda debe ser racionado por orden de llegada para evitar una superpoblación aún mayor de las escuelas (algunas llegan a tener 60 niños por aula).

³¹ Existen muchos otros servicios de carácter universal y no estrictamente relacionados con educación, tales como servicios médicos, odontológicos y oftalmológicos, servicios de vacunación y desparasitación que se desarrollan en el ámbito educativo.

³² Debe señalarse, al respecto, que si bien existe libertad de elección del establecimiento educativo, el costo de transporte constituye una barrera de acceso, ya que no existe transporte escolar o subsidios a escolares en los medios de transporte público. Sólo algunos municipios proveen cierto transporte público, pero es principalmente para los estudiantes de la escuela media. Un problema para implementar un subsidio a los estudiantes escolares es el alto grado de informalidad y subdesarrollo del sector de transporte público.

³³ Al igual que en muchos países de Latinoamérica la educación superior es gratuita. Irónicamente hay indicios de sobreoferta de profesionales en un país de baja escolaridad.

Infelizmente, el sector educativo dominicano incorpora pocos elementos de progresividad en su gasto. Salvo el IAE, no se observan políticas especiales para niños pobres, que operen como incentivos para incrementar la cobertura; las escuelas no tienen currícula adaptada a las necesidades de los niños, ni existe apoyo especial, en términos de aprendizaje, para los más necesitados. El desayuno escolar, que podría operar como un incentivo, es universal y no tiene en cuenta las necesidades nutricionales de los estudiantes. Una política más efectiva sería focalizar el servicio y, con el excedente monetario, cubrir en mayor medida las necesidades nutricionales de los más pobres. Otras características del sistema educativo dominicano que afectan la progresividad y son susceptibles de reforma son los subsidios a las escuelas privadas y la entrega de textos gratuitos para todos los niños (subsidio universal).

Si bien existe libertad de elección de escuela -algo que podría aminorar el problema de superpoblación en las escuelas de los barrios más pobres- el traslado de los niños podría ser limitado por el costo de transporte, ya que no existe transporte escolar o subsidios a escolares en los medios de transporte público.³⁴ Para solucionar los excesos de demanda en algunos barrios, debería realizarse un análisis costo-beneficio sobre la instalación de una nueva escuela (o expansión de la existente) vs. subsidiar el transporte para los niños de esos barrios.³⁵

Finalmente, vale destacar como un factor que constituye un obstáculo adicional al sistema educativo, el elevado porcentaje de niños indocumentados que residen en República Dominicana. Este es el motivo por el cual -aunque no se cumple plenamente- las autoridades han instruido a los establecimientos escolares a facilitar la matriculación de estos grupos.

Perspectivas

En el año 2003 se lanzó el segundo plan decenal, el Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Dominicana (2003-2013). La duda que surge es en qué medida el recorte presupuestario antes señalado, que ha impactado muy especialmente sobre el sector educativo a punto tal de implicar un retroceso en el gasto por alumno a niveles similares a los de principios de los 90s, afectará el desempeño y la implementación de reformas en el sector. En adición, existe una extendida opinión de que, dada la forma y el tiempo en que fue diseñado, la formulación del Plan no contó con un proceso amplio de consenso. Sin embargo, un aspecto positivo es que el actual gobierno ha afirmado que continuará con su implantación, sujeto a cambios menores.³⁶

³⁴ Sólo algunos municipios proveen cierto transporte público, pero es principalmente para los estudiantes de la escuela media. Un problema para implementar un subsidio a los estudiantes escolares es el alto grado de informalidad y subdesarrollo del sector de transporte público.

³⁵ En Dominicana se exige el uso de uniforme escolar con un costo no menor. Existen programas que subsidian o entregan gratis uniformes en teoría a los más pobres. Esto puede operar en la práctica como un factor limitante para niños pobres que no logren acceder al subsidio.

³⁶ Es importante el apoyo de la comunidad internacional para el desarrollo de este plan (cuenta con EU\$ 54 millones de la Comisión Europea) lo que tal vez influya en la estabilidad de las estrategias. Entre los elementos de la estrategia educativa del nuevo plan decenal se encuentra la generalización de la enseñanza de inglés en las escuelas (en particular en zonas turísticas), generalización de instrucción en tecnología (hoy sólo algunas secundarias tienen computación), promover la participación social (se crearon Fondos Concursables

III.3 Hacia una nueva generación de programas sociales

III.3.1 Los programas

a) Comer es Primero

El programa Comer es Primero otorga un subsidio de RD\$ 550 mensuales por familia beneficiaria, cargado en una tarjeta de débito sólo útil para los planes sociales. El crédito es utilizado para comprar ciertos alimentos en los colmados habilitados y no puede cambiarse por efectivo. Dentro de los productos permitidos, el beneficiario tiene libre elección de consumo (por ejemplo, con la tarjeta no pueden comprar bebidas alcohólicas).

Los RD\$ 550 representan aproximadamente 7% del ingreso promedio de las familias pobres y 11% del salario mínimo nacional. Para ser beneficiario, la familia debe calificar como indigente o de extrema pobreza de acuerdo con el SIUBEN. El programa está funcionando desde diciembre 2004 y en la actualidad tiene alrededor de 15.000 familias beneficiarias, previéndose en el presupuesto 2005 alcanzar a 150.000 familias al final del año, sobre una población potencial de 200.000 hogares (correspondientes a los que se encuentran en situación de extrema pobreza de acuerdo a las estimaciones del SIUBEN).³⁷

El programa se lanzó sin un reglamento previo ni un diseño acabado de sus objetivos y forma de implementación, aunque se contaba con ciertos lineamientos generales. A medida que se implementa el programa se va definiendo su diseño, encontrándose actualmente el Gabinete Social abocado a la elaboración de un reglamento que sería el definitivo. Así, por ejemplo, si bien el programa es de carácter nacional, hasta el momento se está implementando sólo en zonas urbanas y aún no se ha definido cómo operará en áreas rurales.

En el mismo sentido, las familias que acepten ser beneficiarias tienen que cumplir con ciertas corresponsabilidades para no perder su condición, entre las que se encontrarían asistir a cursos y charlas de capacitación y que la libreta sanitaria de los niños esté en regla (vacunación, controles médicos, etc.), aunque aún está en análisis la definición precisa de tales condicionalidades y cómo se llevaría a cabo el control. En principio, deberían involucrarse en estas actividades personal de otras dependencias (por ejemplo la Secretaría de Estado de Salud o la Secretaría de Estado de Educación), lo cual exige ciertas tareas de coordinación.

Un aspecto relevante en el diseño del programa –también en vías de definición– lo constituye la habilitación de comercios para operar bajo esta modalidad. Hasta el momento, esta selección –que ha estado a cargo de la dirección del Programa Comer es Primero– se ha basado en criterios tales como el tamaño, disponibilidad de grupo electrógeno, higiene,

para financiamiento de ONGs con proyectos educativos), incrementar la cobertura en el secundario y crear opciones a las carreras universitarias tradicionales (crear Community Colleges).

³⁷ En principio, el verifácil –la terminal que deben poseer los colmados para operar con la tarjeta– funcionaría a pilas y con celular, lo que permitiría instalarlo en cualquier establecimiento.

variedad de productos, localización, teniéndose además en cuenta la densidad de beneficiarios en cada barrio para determinar la cantidad de colmados a habilitar. En cada caso, se acuerda con los colmados el listado de productos (de consumo básico) pasibles de ser vendidos bajo este Programa, como así también, los precios (no marcas) de los mismos. Sin embargo, esta metodología podría ser revisada, dado que en el seno del Gabinete Social predomina la opinión contraria a los acuerdos de precios, dejándose, en cambio, operar a la competencia, al tiempo que la selección de los colmados se pretende que sea más transparente, con publicación en los periódicos de los requisitos necesarios para calificar, y con un proceso de selección objetiva entre los postulantes.

De todos modos, en principio no se prevé que los supermercados puedan entrar en el Programa, bajo el argumento de que se persigue también dinamizar los colmados, en general pequeños locales instalados en barrios muy pobres. A su vez, el fundamento para establecer un límite a la cantidad de colmados por barrio consiste en que cada uno tenga un número considerable –estimado en 200- de potenciales clientes, por razones de “enforcement”. Se considera que, de este modo, se hace menos costoso monitorear directamente el funcionamiento de los colmados, al tiempo que al otorgarse cierto volumen, el incumplimiento resultaría más oneroso para el comercio, por la posibilidad de que su contrato sea cancelado.

Otra cuestión relevante a los fines de este programa lo constituye el requisito de documentación del jefe de hogar, a quién se le otorgará la tarjeta, teniendo en consideración que, según el SIUBEN, la cantidad de familias pobres indocumentadas estaría en el orden del 15% al 20%. Una opción para reducir la cantidad de familias excluidas sería hacer responsable del subsidio a un adulto mayor de edad con documento (jefe de hogar o hijos). Según el SIUBEN, sólo 5% de las familias en extrema pobreza no calificarían usando este criterio. El Gabinete Social ha expresado su interés en dejar a la familia que opte por elegir quién es el jefe de hogar responsable por el subsidio, y otorgar el subsidio en forma temporaria aún sin que tengan documentación, pero exigir como corresponsabilidad la documentación en un plazo de tiempo dado.

Los fondos presupuestados para el año 2005 rondan los RD\$ 1.000 millones, de los cuales –según estimaciones de la dirección del programa- RD\$ 924 millones representarían el costo financiero y el subsidio a cargar en la tarjeta, mientras que el resto serían costos administrativos directos (lo que rondaría el 8%). Este programa, aunque no se encuentra explicitado, en principio sería temporario, sometiéndoselo a una evaluación al cabo de 3 o 4 años de funcionamiento, que eventualmente determinará su continuidad a futuro.

Este programa constituye un claro avance en la política social de la República Dominicana, dado que por un lado tiende a una clara focalización y de manera, además, transparente, eliminando el tradicional clientelismo en asistencia social, al tiempo que establece ciertas condicionalidades a sus beneficiarios, en línea con las tendencias más modernas de la política asistencial a nivel internacional. Sin embargo, resulta conveniente señalar algunas de sus posibles debilidades, en particular teniendo en consideración que, por encontrarse en una etapa incipiente de su implementación, aún su reglamentación no ha sido completamente definido. Algunas de las consideraciones en este sentido, son las siguientes:

- Los costos del programa no están evaluados. Si bien, por ahora, parecería no ser demasiado oneroso, no se está controlando todavía que los comercios cumplan ni se está monitoreando el cumplimiento de las corresponsabilidades, y aún no está muy extendido.
- La exclusión de los supermercados como proveedores reduce el poder de compra del subsidio, dado que los colmados tienen precios que pueden llegar a ser hasta 20% superiores en relación a los supermercados. Esto significa que el subsidio va en parte a los beneficiarios directos y en parte a los dueños de los colmados seleccionados.
- Todavía no está definido cómo se implementará el programa en zonas rurales ni cómo se va a verificar que los colmados cumplan con el compromiso de no vender productos vedados, como bebidas alcohólicas.
- Requiere coordinación entre distintos organismos públicos para poder cubrir las necesidades de corresponsabilidades (cursos de capacitación, salud, etc.).
- El correcto monitoreo de las corresponsabilidades es esencial para que el programa no se desvirtúe y caiga en un mero reparto de dinero. Todavía no está claramente definido como se van a controlar algunas de las corresponsabilidades.
- El subsidio es un monto fijo por hogar, independientemente del tamaño y composición del mismo, aunque debe destacarse que otros subsidios que van a ser integrados a la tarjeta sí consideran la composición familiar, como por ejemplo el subsidio a la asistencia escolar, con lo cual existiría cierta asociación entre tamaño de la familia y subsidio.
- Los demás programas de subsidios alimentarios (INESPRE, comedores económicos, etc.) siguen existiendo lo que plantea cierta superposición (aunque es difícil determinar cuánto existe de superposición dado que estos viejos programas no son focalizados y con muchas filtraciones hacia personas que no enfrentan extrema pobreza). Este programa nació como una promesa de campaña y parece tener mucho apoyo político, pero los otros programas también representan intereses políticos y siguen vigentes sin planes ciertos de ser eliminados.

b) Incentivo a la asistencia escolar (IAE)

El Incentivo Asistencia Escolar (IAE) es un programa que reemplaza a otro existente, la Tarjeta de Asistencia Escolar (TAE), aunque hasta el momento el cambio ha sido meramente de nombre.

En su versión actual este es un programa que entrega un subsidio de RD\$ 300 pesos (en cheque) por familia beneficiaria con niños en edad escolar, suma que es independiente de la cantidad de niños, y que apunta a establecer un incentivo a la educación al fijar la asistencia como corresponsabilidad. Actualmente el programa cubre 2147 escuelas, de las cuales aproximadamente 60% son rurales.

Este programa adolece de serias irregularidades y problemas de diseño. Así, por ejemplo, en la práctica el cumplimiento de la condicionalidad de asistencia escolar no se controla. Otro hecho ilustrativo en el mismo sentido es que con el cambio de administración del programa, de las 100,000 familias beneficiarias, en el primer pago se depuraron 10,000

casos por irregularidades. Por otra parte, no existen registros históricos de los beneficiarios ni se sigue la evolución de los niños (cantidad de hijos por beneficiaria, repitencia, logros, etc.). Resulta difícil evaluar la eficiencia de este programa en su versión actual ya que carece de estadísticas, y el presupuesto que obtiene refleja solamente los subsidios, ya que los empleados (en la actualidad cerca de 18, pero en el momento de distribuir los cheques colaboran más personas) son contratados por la Secretaría de Estado de Educación y no por la dirección del programa.

En función de estas deficiencias, y en el marco del cambio en la orientación de la política social, la nueva versión del programa, que aún se encuentra en elaboración y que comenzaría a funcionar en el ciclo lectivo 2005-2006, contempla que el subsidio sea por niño (de 6 a 14 años de edad), que el monto correspondiente se cargue en la tarjeta de débito, manteniendo la corresponsabilidad de asistir a la escuela (en principio se exigiría una asistencia mensual del 85%). Para preservar la naturaleza del subsidio, se está analizando la posibilidad que además de poder comprar productos en el colmado, se pueda obtener efectivo en el mismo colmado.

Para este año se planea llegar a 80,000 familias beneficiarias, de un total de 200,000 objetivo, que recibirían un monto aproximado de RD\$ 150 por mes, aunque se está evaluando introducir no linealidades por edad en el subsidio, dado que la deserción es más alta en los grados más altos. El presupuesto para el 2005 es de aproximadamente RD\$ 489 millones.

El tema del control de la corresponsabilidad (mandar a los hijos a las escuelas) no está resuelto, dado que existen incluso graves problemas de asistencia de los propios maestros.

c) Subsidio al Gas Licuado de Petróleo

República Dominicana subsidia el consumo de GLP a través de precios por debajo del mercado. A partir de abril de 2005 el subsidio será canalizado a través de la tarjeta de débito. Si bien todavía no se ha terminado de diseñar el nuevo subsidio y se está trabajando en su implementación, el subsidio sería de RD\$275 por beneficiario, los beneficiarios serían las familias pobres (aproximadamente 800.000 familias), aunque la implementación sería gradual. Para el 2005 se planea llegar a 500,000 beneficiarios y recién en el 2006 se completaría la cobertura a toda la población objetivo. A diferencia de Comer es Primero, aquí no se piensa limitar el expendio a través de algunos locales de venta, sino que se planea que todo local que expendia gas pueda operar con la tarjeta. Si bien con el nuevo diseño existe la posibilidad de revender el gas, no se piensa realizar controles. El presupuesto 2005 para el subsidio al GLP es de RD\$ 1.125 millones.³⁸

³⁸ En el presupuesto del 2005 se determinó un techo al gasto mensual tanto del subsidio al GLP como al subsidio a la tarifa eléctrica y si bien ambos se están reestructurando para que dejen de ser universal, su peso en el presupuesto sigue siendo elevado. Para el 2004 se estima un gasto ejecutado en concepto de ambos subsidios cercano a los RD\$ 17.124 millones, mientras que para el 2005 se presupuestó RD\$ 18.224 millones (lo que representa prácticamente el 9% del total del gasto público presupuestado).

III.3.2 Los desafíos de la focalización

a) Costo de focalizar

Focalizar puede tener costos elevados que deben ser comparados con los beneficios de eliminar filtraciones. No se contó con información detallada de costos, ni información de las filtraciones potenciales como para realizar un análisis costos beneficio. El SIUBEN es financiado en parte por el BID con un crédito de US\$ 600.000. El costo del relevamiento y digitalización ha sido estimado en RD\$ 60 a 70 por encuesta. Por otro lado, las primeras tarjetas emitidas costaron RD\$ 240 cada una (RD\$ 270 para los que provee el Banco de Reserva en zonas marginales). El verifácil, maquina lectora de las tarjetas de débito, es propiedad de la institución financiera prestadora del servicio (por lo que su costo estaría incorporado en la remuneración que recibe la entidad financiera).

b) Población indocumentada

La focalización de los programas de asistencia social, del mismo modo que la reforma previsional y de salud, plantean un problema importante en relación a la población indocumentada. El esfuerzo por focalizar y eficientizar el gasto puede excluir a una parte de la población con carencias que no cuenten con la documentación necesaria. Según el Banco Mundial 13% de la población carece de documentación y, si bien no se cuenta con una caracterización precisa de los indocumentados, muchos de ellos son dominicanos y la mayoría sería de bajos recursos.

En la región IV de salud, la más pobre del país, se encontró de un 20 a 25% de indocumentados. Mientras que el SIUBEN encontró que para el país, aproximadamente un 15-20% de las familias pobres son indocumentados.³⁹ Si bien el gobierno ya ha tomado ciertas medidas (amnistía, subsidio para pagar los costos de documentarse, etc.), estas parecen insuficientes y debe definirse cual es la posición en este sentido. Si bien algunos programas hoy no admiten indocumentados, los numerosos subsidios no focalizados no discriminarían a estas personas.

c) Captura

Es importante que el funcionamiento del SIBUEN sea lo más transparente posible y preservar la institución de la “captura política”. Si la mayoría de los subsidios se canalizan a través del SIUBEN, quien maneje esta organización tendrá una renta política potencial muy significativa, al ser quién elija los beneficiarios. Al igual que en los entes reguladores de servicios públicos, se debe prestar especial atención al diseño y autonomía del organismo para evitar desviaciones indeseables.

³⁹ La documentación en República Dominicana es un proceso costoso y tortuoso. Los mayores de edad tienen que ir al registro civil con un abogado, lo que puede costar uno RD\$ 10.000. Es requisito tener a los padres en regla, por lo que se excluye a inmigrantes e hijos de inmigrantes que llegaron sin papeles (muchos). Desde 1996 existe una norma que exige a los hospitales controlar que ningún niño salga del hospital sin la partida de nacimiento, pero en la práctica esto no se ha controlado. Numerosos actores del sector han mencionado que la baja eficiencia de las juntas electorales dificulta el proceso de documentación.

III.3.3 Los programas tradicionales

Como se mencionara, los novedosos programas o el rediseño de los existentes en el marco de redefinición de la política social, conviven aún con muchos de los tradicionales planes poco focalizados y con escasa o nula evaluación y control. No existe por el momento una definición de cómo se van a coordinar los distintos programas con algún grado de superposición. Por otro lado, la reciente decisión de que todos los programas de asistencia social estén focalizados ya sea con el mapa de pobreza o utilizando el SIUBEN parece ser un paso en la dirección correcta, pero esto contrasta con la expansión de programas con serios defectos de diseños. En esta sección se analizarán algunos de los programas más importantes.

a) INESPRES

El Instituto Nacional de Estabilización de Precios (INESPRES) es un organismo autónomo cuya misión original era regular los precios de los productos agrícolas y ganaderos, así como regular otras condiciones de mercadeo, pero que en la práctica presta asistencia social.⁴⁰ En la actualidad, además de tener programas de capacitación orientados a los productores agropecuarios y de armar mercados eventuales en diversas partes del país tiene supermercados propios donde se venden productos a precios hasta 40% inferiores a los de otros supermercados.⁴¹ Con la actual dirección, el programa se muestra muy activo en sus intenciones de crecer y expandir su servicio. Para el 2005 se planea pasar de 3 a 23 supermercados, instalar mercados fijos y operativos móviles permanentes en los diferentes barrios y sectores pobres del país, y planea subsidiar las compras de productos de primera necesidad.⁴² Si bien en la mayoría de los anuncios se afirma que la intención es extenderse a áreas pobres, no existe una planificación adecuada, un reglamento que permita entender la estrategia de la institución, en particular en cuanto a la focalización y, además, puede generar superposición con otros programas (tales como Comer es Primero o Comedores Económicos).

Un cambio sustancial que lanzó la actual administración fue el traspasó de las áreas financieras de las gerencias regionales a las iglesias, al igual que la administración de los supermercados (le otorgó la administración de los 3 supermercados existentes a la iglesia católica, evangélica y adventista, uno para cada una). Con esto se busca dar transparencia al programa.

⁴⁰ El INESPRES fue creado por ley en 1969, su autoridad ejecutiva es ejercida por un director, designado directamente por el presidente de la República.

⁴¹ Para el año del lanzamiento del INESPRES mercados (2001) se planeaban realizar 800 mercados de productores; sin embargo INESPRES ejecutó 2,730. Desde el 23 de septiembre al 30 de Junio del 2004 se efectuaron 9,550 mercados (puestos fijos) y 732 operativos (calle). El último informe cuatrimestral del INESPRES (de septiembre a diciembre 2004) indica que el INESPRES organizó 725 mercados de productores y generó un movimiento económico de RD\$ 635.4 millones con un subsidio de RD\$244 millones, lo que permitió un ahorro a los consumidores de RD\$160 millones.

⁴² En una escalada constante de noticias de expansión el INESPRES anunció que “suplirá mensualmente a precios subsidiados la canasta básica a millón y medio de dominicanos”. Esto se llevaría a cabo mediante las llamadas Unidades Básicas de Distribución, que estarán repartidas por todo el país y que serán dirigidas por la iglesia y las organizaciones comunitarias.

Cuadro 3.11. Montos asignados desde el presupuesto para mercados y ventas INESPRE

(Valores en millones de RD\$)

C. Año	2000	2001	2002	2003	2004
Monto	...	248,5	362,0	583,0	1.423,9

b) Comedores económicos

Es un programa no focalizado de larga data (comenzó en 1942) a cargo de la Presidencia que vende a precio subsidiado comida elaborada. Los objetivos del programa son mejorar la calidad de raciones alimenticias para población de bajos ingresos y mejorar la alimentación de los indigentes. Sin embargo, por diseño el programa tiene filtraciones importantes hacia sectores no indigentes.

Los beneficiarios adquieren las raciones en los 34 comedores existentes en todo el país o en los puestos móviles de venta a un precio subsidiado de RD\$ 5,00 pudiendo comer en el lugar o llevarse las raciones mediante el llenado de cantinas (lo que permitiría la reventa). También existen raciones ejecutivas a RD\$15. Ambas se encuentran muy por debajo del precio de mercado de estas comidas. Gran parte de estas raciones son vendidas a las cárceles (cerca del 85% entre 2000 y 2003).

Para el año 2004 se planeaba distribuir 21.6 millones de raciones con un presupuesto asignado de RD\$ 292 millones, lo que representa un costo en subsidio por ración de casi RD\$ 14, mientras que para el 2005 se asignó cerca de RD\$ 500 millones. Esto debe compararse con las aproximadamente 69 millones de raciones distribuidas entre el 2000 y 2003, y el presupuesto de 1999 de RD\$ 63.9 millones, que a precios de 2004 representan RD\$ 152.2 millones (entre 2004 y 1999 la variación del IPC fue de aproximadamente 140%).⁴³

En anuncio reciente (febrero 2005) el gobierno informó que en el 2005 se utilizarán 200 comedores móviles para llevar comida subsidiada a las personas de bajo recurso, a un precio por ración de 5\$ (el mismo que en 2004), se crearán al menos 25 comedores nuevos (principalmente en el sur) y se venderán bolsones de comida sin cocción. Estos bolsones costarían RD\$ 500 pero se venderían a RD\$ 200, lo que representa un subsidio de RD\$ 300 por bolsón. También se anunciaron para el año 2005 el programa "Plan Comedor a la Cárcel" (donde las propias cárceles participarían en la elaboración de los alimentos) y "Plato Solidario" (éste último daría raciones a las personas con limitaciones físicas y mentales a través de "instituciones o personalidades con vocación de servicio"). Esto muestra que el programa lejos de ser substituido por Comer es Primero, sigue creciendo.

c) Desayuno escolar

El programa de desayuno escolar se encuentra bajo la órbita de la Secretaría de Estado de Educación. Es un subsidio universal que cubre a casi la totalidad de los niños de la escuela

⁴³ Si bien no se contó con datos sobre personal, la planta rondaría los 1100 trabajadores distribuidos entre las distintas funciones (cocina, distribución, gerenciamiento, etc.), lo que da un ratio de aproximadamente 72 raciones diarias por trabajador empleado.

primaria, desde primero hasta octavo grado.⁴⁴ El desayuno consiste en un vaso de leche y un biscuit por día para aproximadamente 1.5 millones de estudiantes.⁴⁵ Para estar enrolado en la escuela el niño necesita un certificado oficial de nacimiento, aunque recientemente se flexibilizó este requisito para niños hijos de dominicanos. Se logró la inclusión de 63 mil niños de los 200.000 indocumentados en edad escolar (estimados).

No se conocen los costos y beneficios del programa,⁴⁶ aunque existe cierta evidencia que mostraría problemas de eficiencia. En particular se ha descubierto que las escuelas han recibido exceso de raciones y se desconoce la utilización que se le ha dado a esos excesos (la nueva administración encontró establecimientos con excedentes de hasta 400 raciones diarias) y existe cierto rechazo de los niños mayores a las raciones, generándose un desperdicio importante. Por otro lado, su carácter universal es criticable,⁴⁷ ya que no se consideran las necesidades nutricionales diferenciales entre niños de distinto nivel socioeconómico. Algunos defectos de diseño ya han sido abordados. Por ejemplo, el Banco Mundial otorgó un crédito con el requerimiento que los insumos se compren por medio de subastas abiertas y que se permita la importación de leche en polvo donada.

d) Plan presidencial de lucha contra la pobreza

Es un programa de asistencia social creado por decreto (928-00) en el año 2000, que tiene el vago objetivo de combatir la pobreza, con instrumentos diversos, desde saneamiento barrial, alumbrado para seguridad, hasta la distribución de comida. La selección de los beneficiarios, en teoría pobres, es llevada a cabo por los líderes comunitarios y barriales. El instrumento más utilizado ha sido la donación de raciones alimenticias (44% de los recursos ejecutados en el período septiembre 2000 a febrero 2004). No existen mecanismos de control, ni registros de beneficiarios, ni criterios objetivos para la selección de los beneficiarios, ni evaluaciones. Para el año 2004 contó con un presupuesto de RD\$68.8 millones, mientras que para el 2005 contaría con RD\$400 millones de pesos, que se destinarán principalmente para los operativos de entrega de alimentos (que se realizarán cada 15 días y en muchos casos entregados “casa por casa”).⁴⁸

Si bien este programa es relativamente chico, por diseño otorga demasiada libertad a quién lo opera y se presta a la utilización clientelística. De acuerdo a las declaraciones recientes no habría intenciones de reducirlo sino que, por el contrario, expandirlo, continuando con la práctica de entrega personal de los alimentos.

⁴⁴ Existen dos programas de pequeño alcance, aproximadamente 100.000 niños, financiado por the World Food Program y USAID.

⁴⁵ Para el 2005 el gobierno planea incrementar las raciones en al menos 100.000 más por día, con un costo de un millón de pesos diarios.

⁴⁶ Actualmente esta siendo evaluado con la colaboración del PNUD.

⁴⁷ Originalmente el programa era focalizado, pero durante el gobierno de Mejía fue universalizado.

⁴⁸ Según declaraciones del propio director del programa (declaraciones recogidas por la Sala de Prensa de Presidencia el 21 de diciembre de 2004), para el 2005 se contempla distribuir más de 500 mil canastas a igual número de familias en las zonas más pobres del país con costo total de RD\$400 millones de pesos.

Cuadro 3.12. Acciones ejecutadas período septiembre 2000 - febrero 2004

Destino	Monto (en millones de RD\$)	Participación (en %)
Donación de Raciones Alimenticias	242,6	44,2
Mejoramiento Barrial	84,3	15,4
Salud	47,0	8,6
Bateyes	36,7	6,7
Asistencia Social	34,1	6,2
Capacitación Laboral	18,1	3,3
Proyectos con otra Institución	53,8	9,8
Educación	9,8	1,8
Producción	7,6	1,4
Agua	7,0	1,3
Deporte	5,6	1,0
Cultura	1,6	0,3
Otros	0,5	0,1
Total	548,6	100,0

e) Estancias infantiles

La Ley 87-01 dentro de su capítulo de salud crea las Estancias Infantiles, que brindarán servicios de atención física, educativa y afectiva a los hijos de los trabajadores desde los 45 días hasta los cinco años de edad. La Ley establece al Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) como la entidad responsable de la prestación del servicio (que podrá hacerlo con instituciones propias o bien con contratos con terceros), mientras que el Consejo Nacional de las Estancias Infantiles (CONDEI), es la institución encargada de establecer normas y metodologías. El Consejo Nacional para la Niñez (CONANI) es la institución encargada de velar por el cumplimiento del Código para la Protección de los Derechos del Niño y Adolescente (Ley 136-03).

La ley 87-01 prevé que las estancias sean financiadas con 0.10% de lo que se recaude del Seguro Familiar de Salud, y de existir déficit, con recursos del presupuesto nacional. Al momento no existen proyecciones de cual podría ser el costo financiero de este programa para el estado, el cual podría ser muy alto si hay una elevada cobertura (actualmente los diversos centros estatales atienden cerca de 18.000 niños, pero la población potencial sería cercana al millón).

Por otro lado la ley no especifica que pasa con los centros existentes. Al momento las estancias infantiles del IDSS (que ya funcionaban antes de la ley)⁴⁹ conviven con los centros de atención infantil del DAPI⁵⁰ (las guarderías infantiles que estaban en la órbita de

⁴⁹ Las estancias infantiles existían antes de la promulgación de la ley. El IDSS creó la primera en 1990 (para la zona franca) y luego en 1996 se extendieron a otras zonas del país. En la actualidad operan 61 estancias (y 2 hogares comunitarios) con 5,761 niños repartidas por todo el país.

⁵⁰ El DAPI (Dirección de Asistencia para la Primera Infancia) fue creado en febrero de 2004 (Decreto 114-04) para asumir las funciones de prestación de servicios de atención infantil que anteriormente realizaba el CONANI. En la actualidad DAPI tiene dos modalidades de servicios, la modalidad familiar y la

la Secretaría de Estado de Educación fueron por el momento suspendidas por duplicidad con los centros del DAPI, y aún no se sabe que destino tendrán las instalaciones). La ley estipula que el IDSS puede subcontratar servicios, pero siempre en un marco de financiamiento por demanda, lo que parece inconsistente con la existencia de los centros de atención infantil financiados por el DAPI.⁵¹

En cuanto a la calidad de prestación del servicio, existe la presunción de que las normas del CONDEI no son aplicadas en la práctica, que si bien se ha avanzado en la elaboración de manuales de gestión/operación no hay supervisión y la práctica se aleja del manual, la situación es muy heterogénea y la calidad del servicio no es supervisada. Se aduce cierta falta de poder organizacional para la correcta supervisión. Este sector requiere definiciones y organización para evitar duplicaciones y mejorar la calidad del servicio.

III.4 Comentarios finales

En República Dominicana coexisten dos tendencias contrapuestas. Por un lado hay un interés explícito de mejorar la eficiencia y focalización de los programas sociales a través de la tarjeta de débito, en línea con las prácticas más modernas. Por el otro lado, programas tradicionales con defectos de diseño y evaluación importantes siguen existiendo y expandiéndose. No hay coordinación de políticas entre los viejos y nuevos programas, existe superposición, y eventualmente competencia por los recursos. El peso presupuestario de los programas tradicionales no es menor, INESPRE, Comedores Económicos y Lucha Contra la Pobreza, los tres programas que financian alimentos, representan en conjunto aproximadamente RD\$2.400 millones, mucho más que los RD\$ 1.000 millones de Comer es Primero. Desayuno escolar, que tiene entre sus objetivos incentivar la asistencia a la escuela, cuenta con un presupuesto para el 2005 casi cuatro veces mayor al IAE, programa con igual meta.

organizacional. En la modalidad familiar (que surge en 2001) se le pide a algún vecino del barrio que se haga responsable de atender de 12 a 20 niños de 0 a 2 años en su casa a cambio de un subsidio estatal. Se hace una capacitación del vecino y se nombran personas para colaborar (conserjes, auxiliares, etc.). En promedio tienen 6 personas por centro y operan 114 centros, localizados en Santo Domingo y Distrito Nacional. La modalidad organizacional (CIANI) es más masiva. Estos centros se iniciaron en 1980, están diseñados para niños de 2 a 5 años, operan en inmuebles propios o alquilados y se proveen servicios educativos, de estimulación precoz y comidas (desayuno/almuerzo o almuerzo/merienda dependiendo del turno). En promedio los centros tienen de 300 a 400 niños (aunque hay algunos que llegan a los 700). En la actualidad operan 43 centros distribuidos por todo el país. El DAPI cuenta con un presupuesto para el 2005 de RD\$220 millones y atiende alrededor de 12.800 niños (en 1998 CONANI recibía RD\$23.1 millones, que a precios del 2005 representarían RD\$60.8 millones).

Existe cierta evidencia (Análisis del Gasto de Programas de la Presidencia de la República, estudio llevado a cabo por la Fundación Economía y Desarrollo en 1998, citado en Mena (2001)) de que los centros CIANI que ahora administra el DAPI contaban con los recursos físicos y humanos adecuados. La eficiencia de los centros es algo a analizar, operan en forma muy vertical, las compras son llevadas a cabo en forma centralizada por la dirección del programa, tienen un gran centro de almacenamiento, y luego son distribuidas a los centros por medio de vehículos de la institución.

⁵¹ En uno de los tantos artículos confusos de la Ley 87-01 se establece que “la Contraloría General de la República y la Cámara de Cuentas fiscalizarán anualmente la gestión de las estancias infantiles sin menoscabo de la vigilancia que mantendrá el propio CONDEI y la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales sobre las estancias infantiles financiadas por el Seguro Familiar de Salud”, dando a entender que no todas las estancias serán financiadas por el seguro.

Desde que asumió el nuevo gobierno, y en concordancia con su slogan “Comer es Primero” se ha enfatizado la ayuda alimentaria. No sólo los programas mencionados participan en la asistencia, sino que también mucho otros organismos lo han hecho a pequeña escala, como el Instituto Agrario Dominicano, entregando alimentos a personas de escasos recursos económicos. Si bien estos anuncios pueden ser parte de la propaganda del nuevo gobierno para posicionarse en la sociedad, la tendencia es preocupante, ya que aumenta la fragmentación, pone énfasis en la publicidad y en la personalización del subsidio, se contradice con la idea de focalizar e incrementar la coordinación de las políticas sociales.

Cuadro 3.13. Importancia relativa de los programas

Programa	Presupuesto 2004	Presupuesto 2005
<i>Programas Nuevos</i>		
Comer es Primero		1.000
IAE		489
Subsidio al GLP		1.125
TOTAL		2.614
<i>Algunos Programas Tradicionales</i>		
INESPRE	1.423,9	1.500
Comedores Económicos	292	500
Lucha Pobreza	68.8	400
Desayuno Escolar	1.545	1.600
DAPI	191,5	220
TOTAL		4.220

En esta doble tendencia cabe mencionar que los organismos internacionales han resaltado en numerosas ocasiones la necesidad de focalizar los programas, que el SIUBEN surge con financiamiento internacional y que el FMI consideró la focalización en sus condicionalidades. Esto sugiere una fuerte presión de los organismos internacionales, con el riesgo de que el cambio observado en la primer tendencia mencionada (eficientizar el gasto social) no represente un movimiento interno, con consenso político. En este sentido el gobierno dominicano ha dado señales mixtas.

IV. EL PROBLEMA ENERGÉTICO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS

Desde hace varias décadas, la República Dominicana ha enfrentado un serio problema de abastecimiento eléctrico y, en los años recientes, serios inconvenientes en garantizar el suministro de gas licuado en condiciones asequibles para los grupos más pobres. Si bien las razones que han originado y mantenido tal situación seguramente son variadas, la decisión política de apartar los precios de venta al público de los costos de ambos productos, y la tradicional tolerancia ante la morosidad en el pago de la factura eléctrica han sido elementos importantes para aumentar el déficit fiscal y el déficit del sector eléctrico. El objetivo de este capítulo es presentar un breve diagnóstico de las implicaciones fiscales de la situación en el mercado energético, así como algunas sugerencias para impedir que esto continúe presionando la estabilidad de las finanzas públicas.

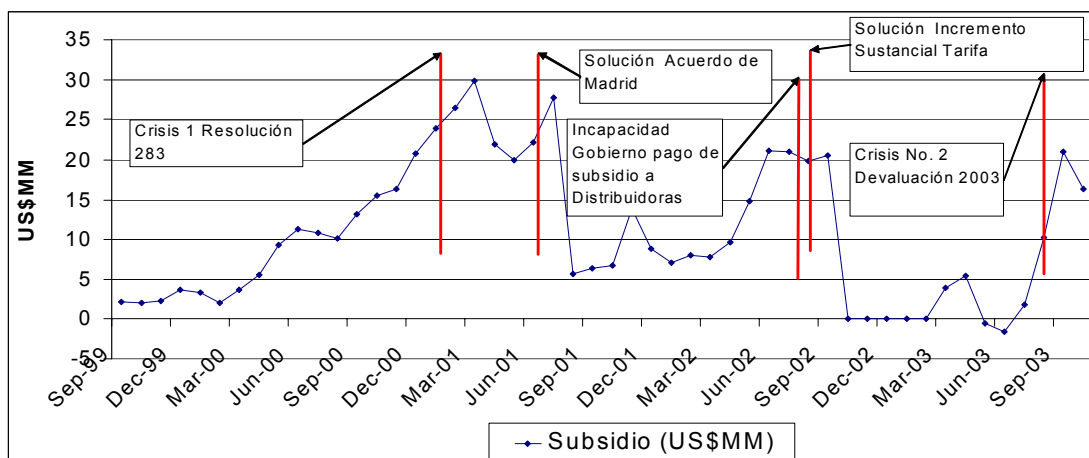
A. El problema energético e implicaciones fiscales

Básicamente en el sector eléctrico las empresas del sector tienen un déficit originado en los siguientes factores: a) un subsidio generalizado que muchas veces el gobierno no ha honrado de forma oportuna y que ha tratado de ser reemplazado por el programa PRA, que subsidia el 75% del costo de la luz para los habitantes de barrios pobres; b) incumplimientos de agencias públicas con el pago de sus facturas; y c) robo de energía y morosidad importantes. El costo fiscal directo para el gobierno surge de los subsidios que paga cada mes, los incumplimientos en los subsidios comprometidos y la morosidad mencionada en el punto b) dan lugar a una deuda con el sector eléctrico, y aunque el punto c) podría ser atribuido a las distribuidoras, existe una responsabilidad importante del gobierno en la medida en que no ha sido capaz de implantar los incentivos necesarios para que las compañías se vean impulsadas a resolver los problemas de robo y morosidad.

En el caso del gas licuado el costo fiscal aparece por la decisión de vender el producto por debajo de su costo, subsidio que recientemente el gobierno ha tratado de acotar a los consumidores residenciales. Como ya fue mostrado, estimaciones para el año 2004 indican que el subsidio gubernamental por este concepto alcanzó RD\$6,035.00 millones, lo que representó cerca de 4.5% del gasto total del gobierno central.

El impacto en los flujos de caja del gobierno y el stock de deuda. El gráfico 4.1 muestra la evolución del subsidio presupuestario al sector eléctrico desde finales de 1999 hasta finales del año 2003 con una explicación de las causas de los cambios principales.

Gráfico No. 4.1 Evolución del subsidio al sector eléctrico



FUENTE: Presentación de Agentes Privados del Sector Eléctrico. Junio de 2004.

La decisión del gobierno de evitar que la factura eléctrica reflejara plenamente el impacto de mayores costos de combustibles y de la depreciación del peso dominicano produjo la necesidad de aportar fondos al sector. Esto puede apreciarse en el cuadro No. 4.1, que muestra que la tarifa de los usuarios residenciales con consumos inferiores a 300 KWh al

mes es aproximadamente la mitad de la que surgiría de aplicar el cuadro tarifario acordado con las empresas, mientras que para los usuarios de 700 KWh al mes la tarifa que pagan en promedio es 38% inferior a la que regiría en ausencia de subsidios.

Cuadro No. 4.1. Cargos por energía en US\$/KWh (valores a setiembre de 2004)

	Tarifa teórica	Tarifa Aplicada Promedio 1/	Tarifa Marginal	% de la facturación
Residencial Usuarios BTS1				
Rango de consumo KWh/mes				
0 - 200	14.24	6.33	6.33	25%
201 - 300	14.24	6.88	7.98	4%
301 - 700	17.57	10.84	13.80	3%
Más de 701	17.57	17.42	17.42	2%
Comercial	11.40	11.25	11.25	17%
Industrial	11.22	11.07	11.07	49%

1/ Calculada para un nivel de consumo igual al tope del rango.

FUENTES: Tarifas de la Resolución SIE No. 66/04.

% de facturación de presentación de agentes privados Junio 04.

El subsidio del gobierno se aplica a los cargos por energía. La factura mensual incluye un cargo fijo que en la estructura tarifaria “sin subsidios” es creciente para los usuarios de menos de 175 KWh al mes, y luego uniforme de allí en más.⁵² Dada la mayor importancia relativa del subsidio a la energía se muestran los datos sólo para ésta.⁵³ El esquema prevé un precio medio que salta para los consumos superiores a 700 KWh por mes porque a partir de ese nivel de consumo la totalidad del monto adquirido se valúa al precio vigente para el rango de consumo, mientras que los anteriores se favorecen con el valor inferior que rige para los rangos anteriores (es decir para alguien que consume 500 KWh los primeros 200 los paga a 6.33 centavos, los siguientes 100 a 7.98 y los últimos 200 a 13.80). El gráfico No. 4.2. muestra el gasto mensual en electricidad que surgiría de aplicar la tarifas teórica y el que se aplica en la práctica, para los usuarios residenciales BTS1.⁵⁴ Se puede ver el salto para un nivel de consumo de 701 KWh al mes. La diferencia entre ambas líneas debe ser facturada por las empresas al gobierno.

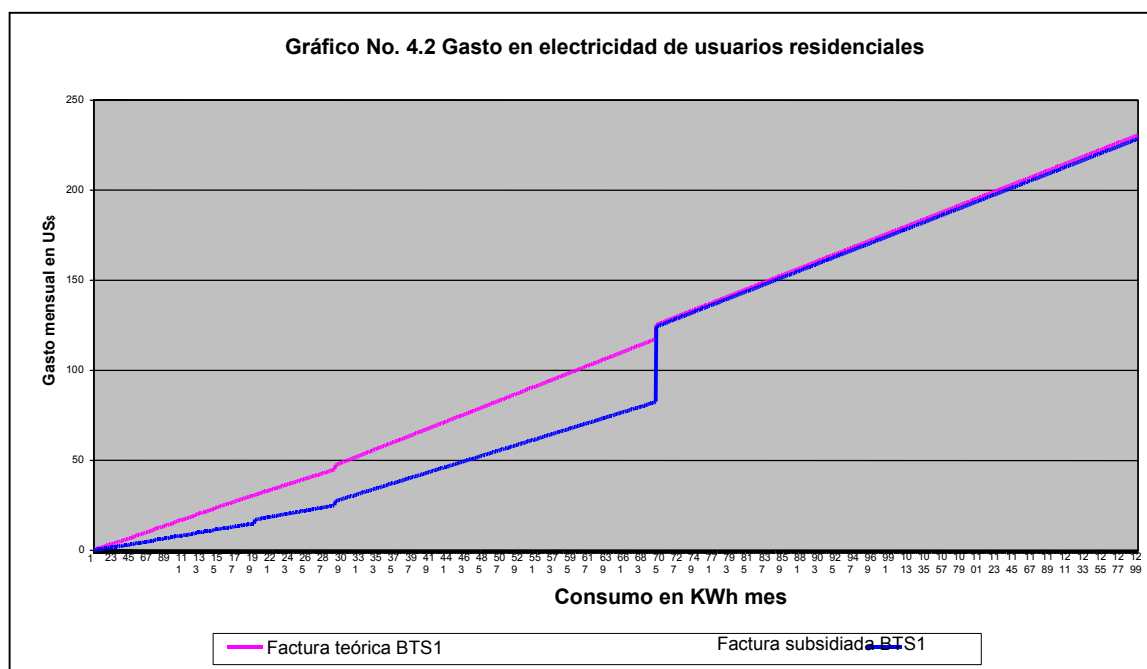
La tarifa teórica se estima a partir de una polinómica de costos reglamentada por la Resolución SIE No. 62/2002. En este caso los valores agregados de distribución y transmisión fijados en 5.9 y 0.6 centavos de dólar por KWh se corrigen por el efecto de la inflación al consumidor de Estados Unidos, de igual forma que un cargo por potencia estimado en aquel momento en 1.4 centavos de dólar por KWh. Finalmente se adiciona el costo de generación (estimado en el mes base en 6.2 centavos de dólar) pero en este caso corregido por una fórmula que refleja la evolución del costo de vida en Estados Unidos

⁵² El cargo fijo para los usuarios de la tarifa BTS1 de menos de 50 KWh al mes es de 28 centavos de dólar y aumenta hasta 2.20 dólares para quienes consumen más de 175 KWh. En el caso de usuarios de la tarifa BTS2 el cargo fijo es uniforme en 1.35 dólares por KWh.

⁵³ El cargo de energía constituye el grueso de la facturación de las distribuidoras (41.1 millones de dólares en el mes de febrero de 2004, último disponible en la página web de la Superintendencia de Electricidad, comparado con sólo 1.4 millones de cargos fijo y 5.3 millones cobrados por venta de potencia).

⁵⁴ Los valores para los usuarios BTS2 no difieren mucho de los correspondientes a los usuarios BTS1.

(ponderado por un 30%), el precio del fuel oil ponderado por 0.7 y dividido por el objetivo de cobrabilidad de las facturas (hoy en el máximo de 81%) y por un factor fijo de 0.7. En otras palabras, si no hubiera inflación en Estados Unidos y el precio del fuel oil fuese siempre el de la base (US\$ 21.38/bbl), el precio de generación incluido en la tarifa sería 10.6 centavos de dólar (6.2 por 1.7).



La tarifa promedio en el período base (septiembre de 2002) era de 14.07 centavos de dólar por KWh y dos años después aumentó a 15.67 centavos. El aumento en dólares se explica por el mayor precio del fuel oil (casi 25 dólares el barril). En pesos dominicanos aumentó de 2.54 a 7.02, claramente influida por la devaluación de la moneda de 18 a algo más de 45 R\$ por dólar.

El cuadro No. 4.2 muestra el impacto fiscal de los subsidios a la electricidad y el gas licuado estimado por el FMI para el año 2004 y las proyecciones de reducción de ambos que, como fuera señalado, son claves para poder alcanzar los objetivos fiscales de mediano plazo.

El FMI estimó que durante el año 2004 el subsidio al gas licuado habría alcanzado los 144 millones de dólares (0.8% del PBI) y el subsidio a las tarifas eléctricas a 166 millones (0.9% del PBI).⁵⁵ Para el año 2005 el impacto presupuestario del primero se reduciría a la mitad si efectivamente se restringe el tratamiento preferencial a los consumos familiares, pero aumentaría el otorgado a la electricidad a 355 millones de dólares (ó 1.5% del PBI), siendo aún más importante durante el primer semestre del año (238 millones de dólares en ese período y más de 2% del PBI).

⁵⁵ Los montos definitivos de ambos subsidios fueron de 137 millones de dólares para el gas licuado y de 211 millones de dólares para el caso de la electricidad.

Cuadro No. 4.2. Impacto presupuestario de los subsidios a la electricidad y al gas licuado

	Q I 2004	Q II 2004	Q III 2004	Q IV 2004	2004	Q I 2005	Q II 2005	Q III 2005	Q IV 2005	2005 (est)	2006 (est)	2007 (est)
Subsidio al gas licuado en mill. US\$	30.0	34.5	27.8	51.7	144.0	19.4	18.8	18.2	17.6	74.0	76.9	80.3
Subsidio a la electricidad en mill. US\$	50.5	44.0	0.0	71.0	165.5	135.4	102.6	73.8	43.3	355.2	60.0	62.7
Subsidio al gas licuado en % del PBI	0.83	0.93	0.60	0.74	0.77	0.34	0.35	0.30	0.25	0.30	0.30	0.30
Subsidio a la electric. en % del PBI	1.40	1.19	0.00	1.02	0.89	2.41	1.89	1.23	0.61	1.45	0.23	0.24

Fuente: Estimaciones del FMI. Diciembre de 2004

Respecto de la deuda acumulada con el sector eléctrico por el gobierno, la estimación del FMI es que la misma ascendía a algo menos de 400 millones de dólares a fin del año 2004 o el equivalente a casi 2% del PBI.

El déficit del sector eléctrico. El déficit total del sector eléctrico debe agregar al sacrificio fiscal el efecto de los robos de energía y la morosidad en el pago de las facturas, mientras que el problema para el sector se mide por este resultado, neto de los pagos que haga el gobierno del presupuesto (hoy básicamente los subsidios para hogares pobres en el marco del programa PRAS). El Banco Mundial ha estimado dicho déficit en alrededor de 650 millones de dólares para el año 2005 (en ausencia de medidas) explicado por una pérdida de energía (técnica más robos) que se ubica en 35%, cuando lo normal es alrededor de 10%, y una cobranza del orden del 75% de lo facturado, cuando lo habitual es lograr alrededor del 95 a 97%. Así, el sector compra energía por 70 millones de dólares por mes (valores estimados para un tipo de cambio de R\$ 40 por dólar y un precio del petróleo de US\$ 50 por bbl, ligeramente más pesimistas que los actuales), factura sólo 46 y cobra sólo 34. Al déficit de 36 millones de dólares por mes deben agregarse gastos operativos de las distribuidoras del orden de 10 millones de dólares al mes.⁵⁶

B. El impacto distributivo de los subsidios a la electricidad y el gas licuado

El gobierno de República Dominicana brinda un tratamiento preferencial a los consumos de gas licuado y de electricidad por dos medios superpuestos: la tarifa es inferior a los costos para muchos usuarios y, además, se los exime de los impuestos generales al consumo.

Estos subsidios son criticables por razones de eficiencia y de equidad. Por un lado, el subsidio a la electricidad al no ser pagado regularmente por el Estado ha contribuido a la situación de colapso que vive el sector. La alternativa forzada de autogenerar es más costosa, deteriorando la competitividad del sector privado. Por otro, el precio artificialmente bajo alienta a un sobreconsumo del producto (utilización del propano como combustible en los vehículos por ejemplo).

Desde el punto de vista de la equidad, los subsidios a la electricidad y al propano se concentran en las familias de ingresos medios y altos y se extendían también a determinados consumos no residenciales de propano. Por ejemplo, según estimaciones privadas sólo 27% del total de propano consumido en el país era realizado por familias de ingresos medio bajos y bajos. El 73% restante se dividía entre familias de altos ingresos

⁵⁶ El gasto operativo de las distribuidoras surge de una presentación realizada por los agentes privados del sistema eléctrico en junio de 2004. Puede verse que el déficit mensual de 46 millones resulta en uno anual de 550 millones y no en los 650 millones citados en el texto. Es posible que la diferencia se explique porque el Banco Mundial utilice una cifra mayor de gastos operativos, pero esa información no puede deducirse de la presentación realizada por funcionarios de este organismo en octubre del 2004.

(29%), consumo de vehículos (23%), restaurantes y hoteles (11%) e industrias (8%). A finales del año 2004 el gobierno decidió limitar el subsidio al consumo de gas licuado sólo a los hogares y se pretende restringirlo todavía más, a las familias de bajos ingresos, por medio de las tarjetas magnéticas.

El cuadro 4.3 muestra datos de la distribución por quintiles de gasto del consumo de ambos productos según la encuesta de gasto de las familias del año 1998.

Cuadro No.4.3 Consumo de propano y energía eléctrica por quintiles de ingreso

	Quintil	Quintil	Quintil	Quintil	Quintil	Q5/Q
Distribución del Gasto	8,77	13,17	16,66	22,26	39,14	4,46
Distribución del Ingreso (nacional y del	6,88	11,04	15,07	21,08	45,94	6,68
Distribución del Consumo de Energía	5,23	8,23	11,66	16,81	58,06	11,10
Distribución del Consumo de Gas	11,56	17,56	19,00	26,69	25,20	2,18

Datos extraídos de la Encuesta de Gastos de los Hogares de 1998.

Así, mientras el 20% más pobre de la sociedad dominicana consume el 8% del total de consumo del país (y recibe menos del 7% de los ingresos contando las remesas), su gasto en energía eléctrica es del orden del 5% del total del gasto en ese producto realizado por las familias. Por el contrario, el 20% más rico que realiza el 39% del consumo total (y recibe 46% del ingreso), explica el 58% del total del consumo eléctrico. Es evidente que el subsidio a la electricidad sería regresivo.⁵⁷ En el caso del propano, el subsidio a las familias sería moderadamente progresivo, pero aún en este caso, más del 70% del mismo favorece al 60% de mayores ingresos, lo cual luce como una filtración enorme (del orden de US\$ 65 millones al año) que podrían destinarse a otros usos o a programas focalizados para la pobreza. Ello justifica la decisión del gobierno de limitar este subsidio a las familias de menores ingresos.

C. Sugerencias

Idealmente, debería tenderse a una eliminación de ambos subsidios, ya que los mismos no se justifican ni por razones de eficiencia económica ni para mejorar la distribución del ingreso. En el ínterin, sin embargo, es de esperar que por razones políticas los mismos sólo puedan ser reducidos de sus elevados niveles actuales.

En la medida en que se decida mantener los subsidios aunque acotados, es importante tratar de restringir los mismos a las familias de menores ingresos. En el caso del propano se trataría de incluirlo en las tarjetas magnéticas que se utilizarían como pivote de los programas sociales, en el caso de la electricidad podría hacerse algo similar.

Una alternativa menos exigente en recursos administrativos es el diseño de un mecanismo de autoselección que procura evitar los problemas que aparecen cuando una agencia pública

⁵⁷ Como los datos de la encuesta de gasto reflejan los valores pagados por los consumidores, incluyendo los subsidios y éstos serían mayores para los consumidores de menores ingresos, es posible que la verdadera regresividad del subsidio no sea tan marcada como sugiere la lectura de los datos del cuadro. Para poder estimar con precisión habría que simular cuál sería el gasto en electricidad en ausencia de subsidios de cada quintil de ingresos y compararlo con el que registra la encuesta. Lamentablemente no se cuenta con esa información para el año en que se realizó la encuesta.

determina quién debe recibir el subsidio. Para ello, lo mejor desde un punto de vista técnico es que para los que opten por la tarifa con subsidio los descuentos se hagan en el cargo fijo de la factura eléctrica a cargo del estado y que el cargo variable, por lo menos, refleje los costos marginales hasta que alcanza el umbral de consumo a partir del cual no se conceden beneficios. De esta manera, se logra que el pago mensual crezca en forma decreciente, de modo tal de incentivar a que las familias de menores consumos sean las que se beneficien del subsidio, pero si consumen más del umbral enfrenten una “penalidad”.

Este sistema es progresivo si se tiene en cuenta que los costos de prestar el servicio eléctrico son decrecientes con el consumo. Lo relevante para evaluar el grado de progresividad de una estructura tarifaria es comparar la misma con la estructura de costos y no a aquella por sí sola.

V. CONCLUSIONES

Las principales medidas de reforma sugeridas son:

En el área de proceso presupuestario:

- i. Convertir a la Secretaría de Finanzas en un verdadero Ministerio con competencia plena en el proceso presupuestario. Ello exige que la ONAPRES dependa del nuevo ministerio, que el nuevo ministerio sea el organismo rector de todos los aspectos atinentes a las finanzas públicas y que ninguna repartición del Gobierno pueda endeudarse autónomamente.
- ii. Especificar en el presupuesto anual los objetivos de la política fiscal, su consistencia macroeconómica y avanzar en la presupuestación plurianual al menos para los gastos de capital, obligando a quienes ejecutan inversiones a proyectar el impacto presupuestario futuro de cada decisión de inversión (tanto sobre gastos de capital, como para los gastos recurrentes que esas inversiones puedan requerir).
- iii. Evaluar los proyectos de inversión aplicando técnicas de análisis beneficio-costosocial, de modo de hacer un *ranking* de proyectos que lleve a que se aprueben sólo los más rentables desde el punto de vista social.
- iv. Limitar la creación artificial de excedentes, los gastos extra-presupuestarios y el endeudamiento no planificado.
- v. Sustituir los controles ex-ante de los gastos que realiza la Contraloría por controles ex-post basados en los objetivos y metas planteadas en el presupuesto y tomar estas evaluaciones en cuenta para la formulación del nuevo presupuesto.

En el área de gasto social:

- vi. Eliminación gradual de los subsidios a la electricidad y al gas propano.
- vii. En la reforma de salud, introducir la competencia entre aseguradoras en el sector subsidiado y eliminar el monopolio por cinco años del IDSS sobre los beneficiarios dependientes (hijos, cónyuges).

- viii. En cuanto a la asistencia social, eliminar los programas que sean redundantes, coordinar mejor los programas que subsistan, y crear sistemas objetivos de evaluación y control.
- ix. En el sector educación, mejorar la focalización en los pobres eliminando gradualmente los subsidios universales, incrementando el financiamiento a programas como el IAE y adaptando los servicios otorgados a las necesidades nutricionales, sanitarias y de aprendizaje de los más pobres.

En el área de compras gubernamentales:

- x. Dotar de un nuevo marco normativo al sistema de compras gubernamentales que limite la discrecionalidad para la adjudicación directa de contratos por parte de la Presidencia de la República, definiendo con precisión lo que se considera de interés público. Asimismo, el sistema debe especificar las compras recurrentes, diseñando procesos estandarizados para tales contrataciones, y que obligue a la producción y publicación periódica de información a las principales agencias a través de Internet (concursos, contratos, montos, proveedores, etc.). Finalmente, a medida que se implemente el nuevo sistema de licitaciones y compras gubernamentales, habría que avanzar hacia la eventual prohibición de la negociación entre la entidad contratante y el proveedor después de asignado el contrato.

En el área de descentralización:

- xi. Definir y transferir las responsabilidades de gasto a las municipalidades.
- xii. Dar incentivos a los municipios para que introduzcan el impuesto predial en sus jurisdicciones atando parte de las transferencias del Gobierno Central a la generación de recursos propios.
- xiii. Establecer límites estrictos al endeudamiento municipal, especialmente el obtenido del sistema bancario a través de avales otorgados por la Liga Municipal Dominicana utilizando como garantía las transferencias del Gobierno Central.

REFERENCIAS

Álvarez C. (2004) “La Educación en la República Dominicana. Logros y Desafíos Pendientes”, BID, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, RE2-04-015, Diciembre 2004.

Baez C. y C. Solís Araya (2004) “Informe de Avances y Estancamientos en la Reforma del Sector Social en la República Dominicana, 2000-2004”, en Informe BID ATN-SF7981-DR, Fortalecimiento Institucional del Gabinete Social.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2004). “Hacia la Reorganización de la Inversión Pública Social Local. Reflexiones sobre la experiencia dominicana y su relevancia para la región centroamericana.” Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Región II.

BANCO MUNDIAL (2004). República Dominicana. Informe sobre el Gasto Público. Reformando Instituciones para una Mejor Administración del Gasto Público. Región América Latina y el Caribe. Informe No. 23852-DO. Washington DC, Marzo.

Carbol M- (2002) “Los Desafíos de la Educación Secundaria, ¿qué nos dice el análisis de flujos” BID.

CFAA (2004) Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, Dominican Republic. Fiduciary Assessment Report. Country Financial Accountability Assessment. Volume II. Washington, March (mimeo).

CPAR, Dominican Republic, Fiduciary Assessment Report, Country Procurement Assessment Report Update, volume III. Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. 2004.

Gutiérrez, R. Preparación del documento de diálogo de políticas (PDP) para República Dominicana. Informe Final, Junio de 2004.

Fondo Monetario Internacional (2001). World Economic Outlook. Washington DC.

LaForgia, G., R. Levine, A. Díaz y M. Rathe (2004), “Fend for Yourself. Systemic Failure in the Dominican Health System” , Health Policy 67.

Lizardo, J. (2004), “Dime de Cuánto Dispones y te Diré para Cuánto te Alcanza: la Reforma de Salud y Seguridad Social en la República Dominicana”, PNUD, mimeo.

Morillo Pérez, A., A. Guerrero y Y. Alcántara (2004) “Focalización de la Pobreza en la República Dominicana”, trabajo conjunto de la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), PNUD y Banco Mundial.

Oficina Nacional de Planificación, ONAPLAN (2000). Estructura Económica, Funcional y Regional del Gasto Público en la República Dominicana.

OREALC (1998) “Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado”, UNESCO/ORELAC, Santiago, Chile.

Piñeiro, J. (2004), “Reglamento para la Operación del Programa Comer es Primero”, Gabinete de Política Social, Gobierno Dominicano, mimeo.

Secretaría de Estado de Finanzas/ Programa de Administración Financiera Integrada, PIAF (2004). Estado de la Reforma de la Administración Financiera en República Dominicana.” Julio.

_____ (2004). “Modelo Conceptual Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF)”.

Solís Araya, C. (2004) “Nueva Institucionalidad del Sector Social en el Marco del Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Social”, en Informe BID ATN-SF7981-DR, Fortalecimiento Institucional del Gabinete Social.

World Bank (2001), “Dominican Republic Poverty Assessment”, Vol. I y II.