

# Presupuesto 2006 y gasto social: ¿la población ya no es prioridad?

Silvio Minier  
Centro de Estudios Sociales  
Padre Juan Montalvo

*“La economía de hoy exige cada vez más la necesidad de analizar y hacer transparentes la evolución de los presupuestos públicos porque, tradicionalmente, habían estado aislados del debate y escrutinio sistemáticos. Un presupuesto público es el documento que mejor traduce las políticas y los compromisos gubernamentales pues implica decisiones que determinan cómo se obtendrán los recursos y en qué serán gastados. Es la herramienta concreta mediante la cual el gobierno instrumenta planes de acción y programas que deben estar enfocados a hacerle frente a los grandes retos nacionales, desde el mantenimiento de finanzas públicas sanas, la provisión de servicios a la sociedad, el cumplimiento con estándares y compromisos internacionales y la solución a problemas endémicos, como el suministro de energía eléctrica y la lucha contra la pobreza.”<sup>1</sup>*

El Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos para el año 2006 no logra rebasar las limitaciones que tradicionalmente han sustentado su formulación y gestión, basada en la exclusión de la sociedad civil. Esto reduce las posibilidades de que este valioso instrumento cumpla con los propósitos que normativamente se le atribuyen: ser un **medio para redistribuir las riquezas y reducir los niveles de pobreza.**

Nuestro propósito al tratar el tema del presupuesto en este Análisis de Coyuntura del Centro Montalvo va más allá de informar sobre los montos de los gastos públicos. Se propone también aportar elementos relevantes para promover un debate constructivo en torno a la ley de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos del Gobierno Central para el 2006, centrándonos sobre todo en los aspectos vinculados a la inversión social y a las políticas sociales.

## Las dificultades para acceder al presupuesto

Como de costumbre, nuestro presupuesto fue decidido en negociaciones poco democráticas y transparentes, exclusivamente entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional. **Esta vez, los chelitos del pueblo se repartieron entre los intereses de los congresistas y los intereses del Gobierno para la legitimación (a través de la asignación de fondos públicos) de la construcción del Metro de Santo Domingo** – una obra que a todas luces representa una imposición, por no decir un capricho, de un presidente que actúa con los recursos del pueblo como un monarca, como si éstos los sacara de sus propios bolsillos–.

La sociedad civil fue, una vez más, marginada en todo este proceso a pesar de haber demostrado madurez y capacidad propositiva en el reciente proceso de Reforma Fiscal. Aún en estos momentos, los datos que manejamos se lo debemos al director de ONAPLAN, quien compartió con nosotros sus datos en este mismo Análisis de Coyuntura. Es penoso que, a pesar de estar estrenando la nueva “Ley de Acceso a la

---

<sup>1</sup> **Gutierrez**, Adolfo, “¿Cómo analizar la importancia de un presupuesto público?”, Página Web del Banco Central de la R.D.

Información Pública”, hasta este momento el país no conozca el texto final del presupuesto aprobado.

¿Qué está detrás de la negativa a dar a conocer el texto aprobado del presupuesto? Tal negativa puede llevarnos a pensar que se le está ocultando al pueblo dominicano algo con lo que probablemente no estaría de acuerdo. Y en efecto, después de revisar los datos obtenidos hasta el momento se pone en evidencia que el presupuesto ha terminado respondiendo solo a los intereses particulares internos y de los organismos de crédito internacional, privilegiando lo destinado al servicio de la deuda pública interna y externa. “Es evidente que el servicio de la deuda pública interna y externa se ha convertido en una centrífuga devoradora del presupuesto público, absorbiendo una proporción cada vez mayor del gasto gubernamental”.<sup>2</sup>

### **Nuestro rol y exigencias como parte de la sociedad civil**

Las propuestas y exigencias de la sociedad civil han sido claramente expresadas durante el proceso de la Reforma Fiscal, en el que presentamos una propuesta técnicamente viable y, sobre todo, beneficiosa para la mayoría del pueblo dominicano. Antes de entrar en el análisis del presupuesto para el año 2006 –análisis limitado por los pocos datos con que contamos–, recordemos los puntos que como parte de la sociedad civil hemos considerado imprescindibles para mejorar el nivel de vida del 40% más pobre del país y hacer frente a la pobreza extrema en la República Dominicana.

Un primer punto se deriva del aparente crecimiento económico, que según el Banco Central ha llegado a un 9.3% el año pasado. El problema de nuestro país no es la falta de recursos, sino su redistribución. Vinculado a este aspecto está un problema ético, es decir la corrupción y el clientelismo que causan la pérdida de muchos recursos importantes.

**En República Dominicana tenemos una tasa de crecimiento bastante positiva, pero no sirve de nada si los beneficios de la economía no llegan a la población a través de la política presupuestaria del gobierno.** Por ello, consideramos necesario y factible el incremento de los gastos sociales en medida considerable y sensata para que también los que más necesitan puedan aprovecharse del crecimiento económico.

Aunque saludamos el aumento para este año de los fondos destinados a gastos sociales, queremos insistir en que ese aumento sigue siendo insuficiente y no logra alcanzar los niveles de participación promedio que mantuvieron en la ejecución presupuestaria 1998-2003 (44.3% del total).

En comparación con 2004, los gastos sociales han aumentado en tan sólo 1.3% del presupuesto. **Para probar que se están aumentando los gastos sociales, el gobierno se refiere a los montos totales, que sin duda han aumentado bastante. Sin embargo, teniendo en cuenta aspectos tales como la tasa de crecimiento y la inflación, el crecimiento expresado en porcentaje es mínimo e insuficiente.** Aunque los montos totales estén en alta, algunas partidas incluso han bajado, por ejemplo los Gastos Sociales Prioritarios, que en el 2004 ascendían a 21.4% y en este año tan sólo llegan al 19.6% del presupuesto.

Debemos tener en cuenta que la entrada en vigencia del RD-CAFTA, pautado para el primero de julio del 2006, ocasionará la pérdida de ingresos tributarios. Sin embargo, ello

---

<sup>2</sup> Suarez, Nelson, “Interioridades del proyecto de presupuesto de ingresos y Ley de Gastos Públicos 2006, Peródico Hoy, Santo Domingo, 22 de enero.

no debe ser compensado cargando aún más a la población vía el aumento o creación de nuevos impuestos, ya que es el pueblo quien financia actualmente el 94.1% de los ingresos corrientes mediante el pago de sus obligaciones impositivas. El poder adquisitivo de la población y su nivel de vida no deben ser impactados por circunstancias macroeconómicas. Sería beneficioso, no sólo para los pobres sino para el desarrollo del mercado nacional dominicano, incluir desde ya toda la población como elemento fundamental para la inversión.

Visto que la carga tributaria afecta sobre todo los más pobres, los gastos sociales deben compensar los déficit existentes. Pero vemos que, lamentablemente, este punto de suma importancia una vez más no figura entre las prioridades del gobierno.

### **Nuestra posición ante el presupuesto aprobado para el 2006**

Según los datos obtenidos de ONAPLAN, el monto destinado para cubrir el gasto social en el presupuesto 2006 se eleva a RD\$ 91,613 millones, equivalente al 32% del total programado y un 9% del PIB. (En este punto bebemos tomar en cuenta que no sabemos cómo será la distribución de este monto).

Para que podamos tener una idea, presentaremos algunos ejemplos.

**Las partidas para pagos de intereses y amortización de la deuda pública para el 2006 son casi 3 veces los gastos destinados a la educación y 3.7 veces mayor a los créditos apropiados para la salud.** Esto ocurre en un país que no ha podido implementar la recién aprobada Ley de Seguridad Social, entre otras causas por la alegada falta de recursos.

Aunque reconocemos que tanto el Ejecutivo como el Congreso, atendiendo a los reclamos de la sociedad civil, incrementaron hasta el 6% lo destinado al gasto social, insistimos que este incremento es aún insuficiente en una economía con una tasa de crecimiento de 9.3%.

Debemos preocuparnos y preguntarnos: ¿a qué se dedica nuestro dinero?, ¿por qué en el presupuesto aprobado los Gastos Sociales Prioritarios (GSP), conformados por los gastos en Educación, Salud y las asignaciones para Agua Potable y Alcantarillado continúan para 2006 en niveles tan bajos, aún con este incremento proporcional conservador con relación a lo ejecutado en el 2005?

**Los gastos en educación llegan tan sólo a un 2.2% del PIB, mientras se exige un 4%, que comparado con las cifras internacionales aún sería muy bajo.** Para “echar pa'lante” sería de suma importancia superar la tradición de bajos niveles de inversión en la educación. Pero en la realidad, lamentablemente, los gastos no sólo no aumentan sino que en comparación con los gastos de hace 15 años han bajado. Según datos de Naciones Unidas, la inversión en la educación está un 44% por debajo del promedio de la región.

Los gastos para salud ascienden a un 1.6% del PIB, de manera que del 4.6% asignado para los GSP ni siquiera un 1% del PIB queda para Agua Potable y Alcantarillado.

**Todas estas cifras ponen en evidencia que el aumento de los gastos en comparación con el año 2005 hay sido mínimo,** lo cual resulta incomprensible teniendo en cuenta la situación económica. Asimismo, los gastos sociales que se realizaban hasta en el año 2004, antes de la crisis económica –y a pesar de contar con un monto total del presupuesto mucho más bajo–, excedieron las cifras de este año en

1.8%. Esto se manifiesta por ejemplo en los gastos asignados para la salud. A pesar de la grave situación sanitaria, en este año no alcanzan ni siquiera el mismo nivel que los intereses de la deuda pública.

Igualmente nos parece preocupante el monto de RD\$ 18,850,000 asignado para *iniciar* la construcción del Metro, que casi alcanza los gastos asignados para la educación – aunque éste último supuestamente pertenece a Gastos Sociales *Prioritarios*–. **El gobierno argumenta que los gastos en educación exceden los gastos para el Metro. Pero debemos señalar que con el 7.9% del presupuesto que se invertirá en el 2006 no se construye un Metro: esa cantidad es sólo el comienzo asignado solo para este año, al que le seguirán montos mucho más grandes.**

A diferencia de los gastos sociales que se mantienen en niveles bajos, los créditos presupuestarios aprobados para el servicio de la deuda pública representan una significativa proporción del total, con un monto comprometido para esta partida de RD\$ 57,659.4, equivalente al 20.2% de los gastos estimados para el ejercicio. Esta cantidad es más de 7 veces los gastos destinados a Agua Potable y Alcantarillados.

Comprendemos que la casi duplicación del presupuesto dentro de dos años no puede plasmarse solamente en los gastos sociales, pues está claro que otras partidas también deben beneficiar del auge económico. Por otra parte, no se justifica el aumento de los servicios económicos en un 5.1% frente al aumento de los gastos sociales en apenas 1.1% en comparación con los porcentajes del 2004.

Otra característica del proyecto de presupuesto que nos llama la atención es la fuerte concentración de los créditos presupuestarios en el Poder Ejecutivo y particularmente en la Presidencia de la República. El Poder Ejecutivo dispondrá de RD\$ 90,947.1, equivalentes al 38.1% del total y 9.1% del PIB, de los cuales RD\$ 14.118 millones son de la Presidencia (5% del total general) y RD\$ 65,772.0 millones apropiados para las 17 secretarías de Estado, excluyendo las transferencias y la Procuraduría General de la República. De esta manera, el Poder Ejecutivo dispone de un monto que excede los gastos totales para servicios sociales.

Además de los puntos ya mencionados, debemos tener en cuenta otro aspecto en relación con la política de ejecución de los montos asignados. Si el 32% del presupuesto realmente se usara para lo indicado, en vez de ser gastado en burocracia, clientelismo y corrupción, ya sería todo un éxito. Lamentablemente, ni siquiera podemos estar seguros de que los mencionados montos sirven para lo que deben servir. En consecuencia, **cabere preguntarse si en realidad los gastos en beneficio de los más pobres ascienden a niveles por debajo de lo asignado. Pues lo que le llega a la gente es todavía menos que los ya insuficientes montos destinados.** Es decir que no solamente se debería poner hincapié en los montos y cifras sino también en la *calidad* de los gastos sociales. Es un punto sumamente importante, ya que no queremos perder los pocos recursos que se le asignan a áreas importantes como la educación y salud dando dinero a grupos que no son realmente el grupo destinatario o apoyando proyectos que no promueven un desarrollo sostenible. En este sentido, el Centro Montalvo se propone monitorear la ejecución de los gastos sociales, empezando en el presente año, para asegurar que el dinero se usa para lo indicado en el presupuesto.

### En conclusión

1. Las políticas de gasto contenidas en el presupuesto 2006 evidencian la continuidad de una tímida participación del gasto social en el gasto total y el creciente peso del servicio de la deuda como proporción del gasto general;

2. Pese a que se incrementó el monto destinado al gasto social, este monto no es suficiente y no se corresponde plenamente con las necesidades del país, que demanda más y mejores inversiones en salud, educación, seguridad social y creación de nuevos puestos de trabajo;
3. Una vez publicado el presupuesto nacional para este año, tenemos la tarea de monitorear y vigilar para que se cumpla su ejecución conforme a lo establecido;
4. Es importante que los gobiernos municipales reciban la partida que les corresponde provenientes del Presupuesto Nacional, y tenemos la tarea de velar para que la ejecución de ese presupuesto esté realmente orientado a los servicios básicos de la población. Los municipios deben ahora incorporar en sus servicios de atención un conjunto de funciones que anteriormente no se asumían por falta de recursos, entre ellas los vinculados a la inversión social en sus respectivos municipios.
5. Es necesario establecer más claridad y transparencia en la gestión de los recursos públicos para que podamos monitorear los gastos y controlar cuánto de nuestro dinero asignado a gastos sociales de verdad llega adonde debe llegar para que pueda cumplir con su función;
6. Creemos que sería muy saludable el que se adopten medidas estrictas por parte del Gobierno Central para enfrentar la evasión fiscal, ya que ahora mismo las grandes empresas pueden aprovecharse de los huecos fiscales, mientras que el consumidor pobre contribuye mucho a través de los impuestos indirectos.

Silvio Minier, marzo de 2006.