



**CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES
PADRE JUAN MONTALVO, S.J.**



ANÁLISIS DE COYUNTURA Presupuesto y Políticas Sociales

Gasto Social: qué se presupuestó y qué se ejecutó durante los meses del año 2006

Felipe Santos Reyes

I. Política Social y Gasto Social

1.1. Instrumentos de Política Social.

Para la Oficina Nacional de Presupuesto el gasto social son todas las erogaciones que mejoran las condiciones de vida en los servicios de agua, alcantarillado, vivienda, urbanismo y servicios que incrementan los niveles de vida como educación, salud, asistencia social, deportes y recreación y seguridad social, e incluye los gastos en actividades de regulación de los servicios sociales (Serie 2002 de ONAPRES, Pág.137).

La presente exposición adopta un enfoque de política social dirigida a disminuir la desigualdad social (inequidad), la redistribución de la riqueza y oportunidades, y contribuir a impedir el conflicto social y posibilitar el consenso político, dentro de la relación entre el capital y trabajo, que son las dos categorías socioeconómicas de la sociedad capitalista; la cual determina parcialmente qué parte del ingreso nacional toma cada clase y grupo social, que a la vez, determinada la cantidad y calidad de bienes y servicios a que tendrá acceso en el mercado. La tabla No.1 describe los instrumentos compatibles con este enfoque.

Tabla No1. Política Social: vertientes, Instrumentos y Naturaleza

Vertientes	Instrumentos	Naturaleza
Participación de los/as asalariados/as en el ingreso nacional	1.-Salarios mínimos. 2.-Participación en las utilidades de las empresas. 3.-Negociación Colectiva y libertad de asociación. 4.-Reajuste de sueldos y salarios según costo de vida 5.-Control de las formas de precarización y flexibilización de las condiciones de trabajo 6.-Control de los precios y márgenes de ganancia de los bienes y servicios básicos. 7.-Política impositiva sobre salarios y gastos de las empresas dirigidos al bienestar y mejora de la calidad de la fuerza de trabajo.	Distributiva y redistributiva de la riqueza
Unidad familiar dedicada a la pequeña y mediana producción	1.-Distribución de tierra productiva en calidad y tamaño adecuada para producir competitivamente. 2.-Infraestructuras para producir, distribuir y comercializar competitivamente. 3.-Fondo de financiamiento para la conversión tecno-científica 4.- Transferencia de tecnología apropiada 5.- Precios de sustentación de los productos de las pequeñas y medianas unidades productivas y mecanismos de participación efectiva en la comercialización, la ciencia y la tecnología.	Distributiva y redistributiva de la riqueza
Preparación de la fuerza de trabajo o recursos humanos	1.-Educación y/o Formación básica y universitaria. 2.-Formación técnica profesional. 3.-Reconversión laboral y tecnológica	Acceso a las oportunidades de la fuerza laboral asalariada y del sector informal e independiente
Cuidado del estado de salud y emocional de la fuerza laboral o recursos humanos y la unidad familiar	1.-Seguridad social universal 2.-Salud universal 3.-Desayuno escolar 4.-Deporte, recreación y cultura	Acceso a las oportunidades de la fuerza laboral asalariada y del sector informal e independiente
De Garantía y Servicios de mejora del marco de vida de la unidad familiar.	1.-Vivienda. 2.-Transportes colectivos. 3.-Medio ambiente: saneamiento, gestión de residuos, agua, contaminación. 4.-Subsidios y subvención.	Acceso a las oportunidades de la fuerza laboral asalariada y del sector informal e independiente
Formas Institucionales de la Política y Gasto Social	1.- a) Organización Estatal: Vertical u Horizontal; b) Descentralizado; c) Participativa 2.- Prestación Directa 3.- Compra de Prestaciones de servicios 4.- Prestación Mixta	Institucional para la eficiencia y efectividad.

Fuente: elaborado por el equipo de trabajo tomando informaciones de la Revista de la CEPAL, de Gaceta Sindical No.167 de 1998 y otras.

1.2 Instrumentos de Política Social: La Práctica Dominicana.

Tomando como punto de partida lo que el Gobierno Dominicano ha definido como su política social (Resumen en Tabla No.2) en el volumen I de la Política Social del Gobierno Dominicano y comparándola con la definición de política social en la tabla No.1, se puede concluir que no se está ante una política social sino ante una política de gasto o servicios sociales dirigida a brindar acceso a ciertos segmentos de la población, pero que en nada modifica el patrón de distribución del ingreso primario (salarios y ganancia), que es el eje cardinal contra la pobreza al estilo del subdesarrollo.

**Tabla No.2: Política Social del Gobierno Dominicano:
Vertientes e Instrumentos o Acciones**

Vertientes	Instrumentos o Acciones	
Asistencia Social	<ul style="list-style-type: none"> 1.- Ferias medicas 2.- Clínicas ambulatorias 3.- Jornadas oftalmológicas 4.- Campañas de desparasitación 5.- Atención medica escolar 6.- Jornadas odontológicas escolar 7.- Suministro de leche para lactantes 8.- Programa de medicamentos esenciales 	<ul style="list-style-type: none"> 9.-Saneamiento básico de bateyes 10.-Mercados de productores 11.-Donación de canastas de alimentos 12.- Comedores económicos 13.- Subsidio a la energía eléctrica y al transporte escolar y en general. 14.- Ayudas en circunstancias especiales 15.- Asistencia a envejecientes.
Bienestar social	<ul style="list-style-type: none"> 1.- Educación básica y superior 2.- Fortalecimiento de la educación inicial 3.- Mejora de la calidad de la educación básica 4.- Programa de alfabetización de adultos. 5.- Promoción igualdad de genero 6.- Educación sexual escolar 7.- Construcción y equipamiento de bibliotecas 8.- Equipamiento de escuelas 9.- Reparación de escuelas 10.- Capacitación de maestros/as. 11.- Apoyo a la cultura y el deporte 12.- Atención primaria en salud. 13.- Equipos de salud familiar 14.- Jornadas nacionales de vacunación 15.- Seguro de salud 16.- Entrega de medicamentos a hospitales 17.- Promoción de lactancia materna 18.- Terapia de Rehidratación oral 19.- Suministro de hierro y otras vitaminas a embarazadas. 20.- Construcción, reparación y equipamiento de hospitales y de subcentros (Constr. y equipamiento) 21.- Constr. y equip. de clínicas rurales y de dispensarios de salud. 22.- Construcción de escuela 	<ul style="list-style-type: none"> 23.- Caminos vecinales y centros comunales 24.- Reparación y construcción de calles, avenidas, aceras y contenes. 25.- Construcción y reparación de carreteras. 26.- Constr. y reparación de canchas deportivas 27.- Electrificación rural 28.- Construcción y reparación de aeropuertos 29.- Construcción de letrinas 30.- Construcción y reparación de cañadas 31.- Drenaje sanitario y pluvial 32.- Conservación de la biodiversidad 33.- Construcción y reparación de represas 34.- Construcción de acueductos y mini-acueductos. 35.- Reforestación de cuencas Ampliación de redes hidráulicas
Reducción de la pobreza	<ul style="list-style-type: none"> 1.- Transporte escolar 2.- Becas educativas 3.- Donación de libros de textos 4.- Donación de uniformes estudiantiles 5.- Donación de bicicletas a estudiantes 6.- Ayuda a asociaciones estudiantiles 7.- atención y orientación a madres adolescentes 8.- Bibliotecas permanentes y móviles 9.- Tarjeta de ayuda social 10.- Desayuno escolar 11.- Programa de educación integral 11.- Capacitación técnico vocacional 12.- Créditos educativos 13.- Programa de medicamentos esenciales 14.- Centros de atención a discapacitados 15.- Hogares de ancianos 16.- Dotación de títulos de propiedad de tierra 17.- Créditos para la vivienda 18.- Programa de vivienda mínima en zonas urbanas 19.- Construcción de viviendas de bajo costo 	<ul style="list-style-type: none"> 20.- Donaciones de viviendas 21.- Subsidio a la demanda habitacional 22.- Telecomunicación rural 23.- Programa de mejoramiento de barrios 24.- Programa de recogida de basura 25.- Construcción de calles y cañadas 26.- Créditos a micro y pequeña empresa 27.- Crédito a la producción agropecuaria 28.- Asistencia técnica a la producción agropecuaria 29.- Asentamientos agrarios 30.- Programas de estabilización de precios 31.- Programa especial de crédito a cabeza de familias 32.- Cooperativa de producción 33.- Jornadas de capacitación al productor 34.- Servicios comunitarios de saneamiento ambiental 35.- Jornadas de reforestación 36.- Creación de zonas francas 37.- Estancias infantiles comunitarias.

Fuente: elaborado sobre la base de la Política Social del Gobierno Dominicano 2000-004, Vol.I, versión preliminar.

II. Gasto Social: Qué se presupuestó y qué se ha ejecutado durante el año 2006.

2.1 Evolución del gasto social.

Negar que el gasto social se ha aumentando sería caer en una discusión estéril, porque de lo que se trata es de abordar la calidad del gasto y su sostenibilidad, así como la calidad del proceso de instrumentación del gasto. En este tenor, el cuadro No.1 presenta una tendencia alcista en la década del noventa, con una caída en el 2003 casi igual a los niveles presentados en el periodo 1997-98 como consecuencia de los ajustes económicos.

Cuadro No.1: Distribución porcentual del Gasto Social según Regiones, 1997-2003

Renglones del gasto social	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Educación	36.00	39.60	39.70	37.80	34.10	36.30	29.70
Deporte	3.10	2.5	2.80	3.20	3.00	5.60	9.30
Salud	22.50	23.10	22.10	25.90	23.10	34.00	19.40
Asistencia social	12.10	9.70	13.10	14.30	19.90	11.60	14.20
Trabajo	0.30	0.40	0.30	0.30	0.40	0.50	--
Vivienda	5.10	5.20	4.90	2.90	2.50	2.50	13.80
Alcantarillado y agua	10.40	7.80	7.20	4.80	4.50	6.30	5.00
Servicios Municipales	10.00	10.80	9.00	9.10	9.20	10.10	--
Servicios a la Comunidad	0.60	0.90	1.00	1.60	1.70	1.70	--
Medio ambiente	--	--	--	--	16.0	1.50	--
Seguridad Social	--	--	--	--	--	--	8.50
Participación del Gasto social en el gasto público	38.41%	38.94%	41.03%	44.65%	45.72%	40.69%	39.08%
Deuda externa/PIB	26.80%	24.03%	20.53%	18.46%	19.54%	20.87%	44.99%
servicio de la deuda externa del gobierno como proporción de los ingresos tributarios	13.0%	10.90%	11.9%	15.3%	16.7%	21.5%	55.72%

Nota: los valores del gasto social del 2003 corresponden al presupuesto aprobado, los demás años corresponden al presupuesto ejecuta.

Fuente: elaborado en base a los informes de ejecución presupuestaria de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES).

No obstante esta tendencia alcista del gasto social, el cuadro No.2 presenta la brecha presupuestaria del gasto social, es decir, entre el gasto social ejecutado y el aprobado, la cual comenzó a mostrar tendencia desfavorable desde 1998, que se acentúa a partir del 2000; este año el gasto social ejecutado se queda por debajo del aprobado por **1,246.38 millones**, e incrementándose hasta alcanzar una reducción respecto al aprobado por valor de **-2,972.81 millones**.

Cuadro No.2: Brecha entre gasto social ejecutado y aprobado

Gasto Social	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Educación	700.39	-53.13	632.19	137.47	-458.18	489.17	-1,291.64
Deporte y Recreación	59.48	-102.74	-10.85	388.54	-40.57	291.77	-103.43
Salud	-424.60	-712.46	446.64	-834.00	1,099.79	695.12	-1,117.28
Asistencia Social	718.64	70.18	588.61	314.54	-756.94	-1,690.94	1,216.88
Trabajo	-18.26	-19.22	-15.18	-144.07	-17.86	-1.40	---
Vivienda y Urbanismo	641.20	743.29	443.54	173.24	-838.93	-265.60	-1,552.88
Alcantarillado y Agua	393.40	646.12	-70.22	-979.21	-396.84	-1,244.41	-671.1
Servicios Municipales.	749.77	193.34	-138.39	87.61	-275.88	276.97	---
Servicios a la Comunidad	-11.18	-14.85	-62.58	-390.50	-183.02	122.60	---
Medio Ambiente	----	----	---	---	468.03	-54.16	---
Seguridad social	----	----	----	----	----	----	566.79
Brecha entre gasto social ejecutado y aprobado	2,808.84	750.53	1,813.75	-1,246.38	-1,400.4	-1,380.88	-2,972.81
Prioridad fiscal (G.S/G.T)	38.41%	38.94%	41.03%	44.65%	45.72%	40.69%	39.08%
Prioridad macroeconómica del gasto social (G.S/PIB)	6.17%	6.30%	6.81%	7.00%	8.13%	8.61%	7.20%
Déficit fiscal como % PIB	1.6%	0.8%	1.8%	2.1%	2.9%	3.1%	3.8%
Deuda externa/PIB	26.80%	24.03%	20.53%	18.46%	19.54%	20.87%	44.99%
Brecha entre gasto público ejecutado y el aprobado en millones de RD\$	7,571.94	370.89	1,607.89	97.21	-864.52	-111.84	11,510.72

Fuente: elaborado por el equipo de trabajo basándose en informaciones de ONAPRES y cuadros de la presente investigación.

Desde el punto de vista de las prioridades constantes comunes de los diversos gobiernos así como sus prioridades coyunturales, las prioridades constantes comunes se concentran en educación, salud, asistencia social y servicios municipales (absorben 10% y más del gasto social en forma constante); en tanto, que el gasto en vivienda es una prioridad coyuntural común, como se describe en la tabla No.3. Es importante anotar que la reducción del gasto en salud en 2003, se explica parcialmente por la entrada del nuevo sistema de seguridad social.

Tabla No.3: Prioridades Constantes y Coyunturales

Prioridades Constantes Comunes 1997-2003	Prioridades Coyunturales 1997-2000	Prioridades Coyunturales 2000-2003
Educación, salud, asistencia social y servicios municipales.	Vivienda y alcantarillado y agua	Deporte y recreación, vivienda, seguridad social y servicio a la comunidad

2.2 Qué se presupuestó y qué se ha ejecutado durante el año 2006.

Según cifras recientes y parciales sobre la ejecución del gasto social y lo presupuestado, el gasto social describe una mejoría, ya que el gasto ejecutado ha estado por encima del gasto aprobado. No obstante, lo importante no es que el gasto social sobrepase al gasto social aprobado en medio de un aumento del déficit del gobierno central como está sucediendo, porque a la larga se impondrán políticas de ajustes económicos.

Cuadro No.3: Gasto Social Ejecutado y Aprobado 2004-2006

Partidas del gasto social	2004		2005		2006	
	Aprobado	Ejecutado	Aprobado	Ejecutado Ener-junio	Vigente modificado	Ejecutado al 31 de agosto de 2006
Educación	12,509.4	11,779.9	17,216.89	5,581.40	23,162.85	12,420.45
Deporte	1,683.05	1,770.2	2,030.90	938.6	3,369.18	1,932.27
Salud	9,530.11	9,633.6	13,459.47	4,364.2	16,114.40	9,424.55
Asistencia social	6,137.7	13,037.0	11,021.98	6,850.9	16,244.63	10,863.15
Vivienda	647.70	1,905.7	1,429.17	1,476.20	5,193.95	3,200.00
Alcantarillado	3,877.4	8,037.0	5,1876.54	1,145.4	8,184.80	2,311.57
Servicios municipales	5,677.3	6,476.4	8,084.72	3,105.2	12,145.00	8,270.92
Seguridad social	4,697.3	5,379.8	7,7702.76	2,554.4	9,714.56	6,005.24
Total	44,759.97	58,020.00	66,142.38	26,016.6	94,129.39	54,428.22

Del cuadro anterior, se desprenden las siguientes conclusiones preliminares, sujetas a modificaciones:

1. Aumento desproporcionado del gasto ejecutado en asistencia social respecto al aprobado en el año 2004.
2. Aumento moderado del gasto social en seguridad social comparativamente con otros renglones del gasto social como es asistencia social; el gasto en seguridad social es clave para la entrada de los subsistemas contributivo subsidiado del sistema nacional de seguridad social.
3. El gasto ejecutado en vivienda se ha sobrepasado respecto al aprobado en apenas 6 meses del 2005.
4. En el año 2005, el gasto en servicios municipales presentó una lenta ejecución, así como el gasto en educación respecto al presupuestado.
5. Las evidencias indican que no se hacen gastos sociales con criterio mínimo para superar las condiciones de pobreza de la gente, sino más bien, influenciado por los procesos electorales, o el

existencialismo político para posicionarse en las elecciones próximas; si esto no fuera así, entonces, los renglones del gasto social más sujeto a la manipulación política partidaria no hubiese crecido como creció el gasto en asistencia social.

El costo para el Estado dominicano de la implementación efectiva de los subsistema de salud y de pensión contributivos subsidiados para una población con ingreso igual o menor a 12 mil pesos al mes ronda los 10 mil 954 millones; esta cifra no incluye los indigentes y las personas con ingresos inestables. En el 2005, se presupuestó 7 mil 702 millones en el renglón de seguridad social.

Cuadro No.4 Presupuesto Requerido para implementar los subsistemas de salud y de pensión contributivos subsidiados, año 2005

Decil de ingreso	Ingreso al año por persona	Población ocupada en el sector informal por nivel de ingreso	Total de ingreso al año por nivel de ingreso	Costo de seguro de salud por nivel de ingreso	Costo de seguro de pensión por nivel de ingreso	Costo de salud y pensión al año por nivel de ingreso	Costo para le Estado en salud y pensión al año por nivel de ingreso (70% del costo total)
1	25,353.46	158.474	4,017,864.92	401,786.49	401,786.49	803,572.98	562,501.09
2	42,011.31	128.161	5,384,211.50	538,421.15	538,421.15	1,076,842.30	753,789.61
3	53,356.82	110.884	5,916,417.87	591,641.79	591,641.79	1,183,283.57	828,298.50
4	63,174.54	117.580	7,428,062.41	742,806.24	742,806.24	1,485,612.48	1,039,928.74
5	75,089.52	118.986	8,934,601.63	893,460.16	893,460.16	1,786,920.33	1,250,844.23
6	91,996.64	117.201	10,782,098.32	1,078,209.83	1,078,209.83	2,156,419.66	1,509,493.77
7	113,995.20	134.330	15,312,975.22	1,531,297.52	1,531,297.52	3,062,595.04	2,143,816.53
8	140,428.09	145.748	20,467,112.94	2,046,711.29	2,046,711.29	4,093,422.59	2,865,395.81
	Total				7,824,334.48	15,648,668.96	10,954,068.27

LÍNEAS PROPOSITIVAS

La inclusión de la personas inactivas laboralmente y los trabajadores y trabajadoras de la economía informal a la seguridad social reviste suma importancia para combatir la pobreza. En este sentido, se propone que la estimación del gasto social en seguridad social se calcule en base a la población indigente y la fuerza laboral del sector informal. Esto nos dará un presupuesto más realista y con posibilidad cierta de brindar el seguro de salud y pensión a esa población.