

La participación de la sociedad civil en la construcción del presupuesto

El presupuesto nacional es una de las piezas legislativas más importantes para un país y una herramienta idónea para la construcción del bienestar de los pueblos. En él se reflejan las medidas a tomar por el Estado en cuanto a las fuentes y usos de los recursos de una nación.

Sin embargo, cada año en nuestro país, el presupuesto ha sido precipitado e introducido al Congreso con poco margen para su estudio, priorización y aprobación. En el año 2010, a diferencia de los anteriores, el presupuesto ha sido presentado a tiempo, por lo que esperamos que esta situación histórica cambie.

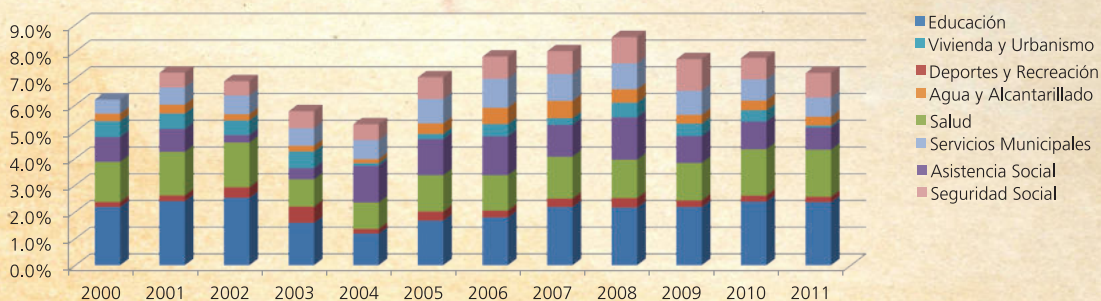
Reiteradamente, en cada ejercicio de formulación del presupuesto, el gobierno central propone y establece

los montos en cada uno de los ministerios y demás poderes del Estado. Esta asignación debería responder a las necesidades y planes de desarrollo, diseñados a partir de la identificación de las prioridades sociales. En este proceso, el Congreso Nacional juega un papel y por lo tanto comparten con el ejecutivo la responsabilidad de que cada año se consignent montos ínfimos en rubros como salud, educación y vivienda.

El presupuesto para el 2011 no es diferente, e incluso agrava lo observado en los últimos 5 años.

Es por esto que consideramos importante motivar, con la presentación de este boletín, la necesidad de la integración de la sociedad en el ciclo presupuestario.

Gasto social como % del PIB



Fuente: Elaboración propia en base a datos de DIGEPRES. Años 2000-2009 corresponde a ejecutado. Año 2010 y 2011. Corresponde a presupuesto original aprobado.

Formulación del presupuesto

La formulación del presupuesto es una de las etapas más importantes del ciclo presupuestario, pues es donde se toman las decisiones sobre las prioridades de inversión.

Esta etapa ocurre casi exclusivamente dentro del Poder Ejecutivo, de tal manera que la participación de la ciudadanía se desarrolla de manera indirecta. En este momento, la población espera que el presupuesto refleje los lineamientos estratégicos de políticas estipulados en los procesos que han incluido la participación ciudadana y que, de alguna forma, integran acuerdos señalados con antelación.

Ahora bien, en este proceso es posible participar, entre otras alternativas:

- Si figuran en la propuesta de Ley las demandas y ofertas emanadas de los Consejos de Desarrollo Municipales, Provinciales y Regionales, tal y como establece la Ley 498-06 en el artículo 14, PÁRRAFO I.

- Si se toman en cuenta los planes de desarrollo emanados de las sectoriales (Plan Decenal de Salud, Plan Decenal de Educación) y si previamente se aseguró la participación real y efectiva de la sociedad civil en los planes de desarrollo, de tal forma que de alguna manera se encuentren colocadas en ellos las demandas y opiniones de los/as ciudadanos y ciudadanas.



- Con nuestras representaciones en los consejos de los ministerios, siempre y cuando se puedan presentar antes de que los mismos sean girados al Consejo de Desarrollo.

- Mediante otras líneas de comunicación con los funcionarios del Poder Ejecutivo.

Estrategia Nacional de Desarrollo y Presupuesto Plurianual

La Estrategia Nacional de Desarrollo mostrará nuestra visión de país, el Consejo Económico y Social está analizando la propuesta realizada por el gobierno. En base a ella se deberá corregir el presupuesto plurianual -que muestra el camino para llegar a esta visión- presentado al Congreso, el cual no sigue siquiera a la estrategia propuesta por el gobierno.



Presupuestos participativos en el gobierno municipal

La aplicación de los presupuestos participativos ha sido desigual a lo largo del país, pero además el impacto de estas propuestas, cuando se les compara con el presupuesto consolidado a nivel nacional, es ínfimo y se circunscribe solamente a pequeñas obras, que muchas veces no son ejecutadas aun cuando han sido aprobadas.



Aprobación del presupuesto



La segunda etapa del ciclo presupuestario ocurre cuando la propuesta del Ejecutivo es discutida en el Legislativo, y consecuentemente, promulgada. Esta propuesta debe ser sometida por el Poder Ejecutivo el 1 de octubre de cada año.

Es en esta etapa donde los grupos de la sociedad civil tienen la mayor oportunidad de incidir, debido a que cuando el Ejecutivo presenta su propuesta al Legislativo, la discusión pública y el interés en el presupuesto están en su punto más alto. En este momento es cuando se crean oportunidades para que los grupos de la sociedad civil tengan cobertura en los medios de comunicación y para poder conversar con los/as miembros del hemiciclo -incidir directamente en los/as legisladores/as.

En esta etapa de inclusión de la pieza legislativa, en el hemiciclo, es posible participar mediante:

- Participación en los medios de comunicación, contraponiendo los acuerdos en los planes de desarrollo en los consejos (municipales, provinciales etc.), los acuerdos bilaterales, etc. promesas de campaña y normas, con la propuesta presentada al Congreso.
- Participación en los medios de comunicación y en el Congreso exigiendo los montos consignados en las diferentes leyes sectoriales y movilizaciones con consignas o entregas de documentos de los diversos sectores que reivindican acuerdos fijados con el gobierno.

- Inclusión de técnicos-as de la sociedad civil y de los diferentes sectores en las comisiones bicamerales o de cada cámara que discuten el presupuesto.
- Participación activa de la sociedad civil en las vistas públicas del Congreso y otras previstas en los artículos 298 del Reglamento Interno del Senado y 157 del Reglamento Interno de Diputados.

Sin embargo, la experiencia nos muestra que la mejor incidencia se hace con una acción extendida en el tiempo, cuando la sociedad civil, empoderada del presupuesto, logra crear lazos cotidianos con los congresistas y son capaces de mantener informados a sus representantes en el hemiciclo de los acuerdos y las irregularidades en la ejecución y luego en la elaboración del presupuesto.



Es importante recalcar que ante la nueva constitución se puede modificar el presupuesto con las dos terceras partes de los presentes (art. 234), mientras que en la sancionada en 2004 solo podía modificarse con las dos terceras partes del total de los miembros de cada cámara (párr. III, art. 115). Lo que la constitución no puede anular son las lógicas vigentes de correlaciones de fuerza entre el Poder Ejecutivo y los legisladores al interior de ambas cámaras y por ello es difícil conseguir alguna modificación.

Transparencia y participación



La transparencia es un prerequisite para la participación, ya que sin contar con la información suficiente, la evaluación y los desvíos son imposibles de analizar, y por lo tanto no se contarán con herramientas suficientes para realizar propuestas superadoras.

A continuación, detallamos 2 índices internacionales que miden la transparencia y la participación en lo referido al presupuesto. El primero corresponde a una iniciativa mundial, mientras que el segundo se circunscribe a algunos países de Latinoamérica y el Caribe.

Índice de Presupuesto Abierto

La iniciativa de Presupuesto Abierto es un programa mundial de investigación y de promoción para fomentar el acceso público a la información presupuestaria y la adopción de sistemas de rendición de cuentas del presupuesto.

La primera encuesta de Presupuesto Abierto se estrenó en 2006 y se lleva a cabo cada dos años.

Para medir fácilmente el compromiso general de los países estudiados con la transparencia y permitir las comparaciones entre los países, se creó el Índice de Presupuesto Abierto (IPA) de la encuesta. El IPA asigna un puntaje a cada país en base a la información que se pone a disposición del público en todo el proceso presupuestario.

En el 2010, República Dominicana obtuvo la mínima cantidad de 14 puntos, con sólo 19 países por debajo, siendo Bolivia el único de ellos del continente americano.

Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2009

El objetivo de este estudio persigue “generar conocimiento relevante para entender y transformar el proceso presupuestario, a fin de hacerlo más transparente y sensible a las necesidades de los grupos de población marginados”, colocar en la agenda pública el tema de transparencia presupuestaria; establecer procesos de interlocución con autoridades locales, con especial atención a los poderes legislativos, y sensibilizar a tomadores de decisiones sobre la importancia de la transparencia presupuestaria; así como promover la creación de espacios formales e informales para la **participación ciudadana** en etapas clave del proceso presupuestario, incluyendo consejos ciudadanos en la planeación de políticas y mecanismos de contraloría social”.

Este estudio se realiza en base a una encuesta a expertos, un estudio formal práctico y una guía de vinculación y de allí surge un índice con el que se considera que la puntuación es satisfactoria cuando supera el 60%.

Los valores para República Dominicana sugieren que los parámetros para el país no alcanzan los niveles satisfactorios. Sin embargo, los ítems mejores evaluados fueron:

- Información sobre criterios macroeconómicos (38%).
- Ley de Acceso a la Información (38%).
- Cambios en el presupuesto (34%).

Mientras que las variables peor evaluadas fueron:

- Capacidades del órgano de control externo (9%).
- Evaluación de la contraloría interna (10%).
- Oportunidad de la información (11%).
- **Participación ciudadana (12%).**

Entonces, ¿qué hacer?

Aun cuando se advierte la ocurrencia de pasos importantes en la búsqueda de la eficientización del proceso de formulación y aprobación del presupuesto nacional, existen todavía muchos retos que deben ser enfrentados por el conjunto de toda la sociedad.

La construcción del presupuesto nacional debe ser una construcción conjunta de toda la sociedad basado en las prioridades que todos y todas definamos, orientado al cumplimiento de objetivos, metas, que busquen resultados concretos de mejoramiento del bienestar colectivo.

Además de superar los aspectos relacionados con los tiempos, es necesario enfrentar la costumbre institucionalizada de construir presupuestos basados en topes dictados a los ministerios e instituciones del gobierno sin obedecer a los diagnósticos y planes sectoriales guiados por asignaciones históricas.

Es preciso que la formulación del presupuesto camine hacia el cumplimiento de las leyes (normas) que establecen montos predeterminados, práctica que muchos tildan de complicada por la rigidez que pudieran otorgar al presupuesto, pero que responde a luchas sociales orientadas hacia el bien de la mayoría.

Hacemos un llamado a las organizaciones sociales y a la ciudadanía en general, que aportan sus impuestos día a día, para incidir en que los sucesivos presupuestos se conviertan en un instrumento destinado a cerrar las brechas económicas y sociales y garantizar el ejercicio pleno de los derechos de toda la población. Es menester presionar para que tanto los ingresos como los gastos no perjudiquen a los grupos más vulnerables

y más bien se destinen a atender los trastornos creados por la histórica mala distribución de los ingresos y las medidas desacertadas en la lucha contra la pobreza.



Ejecución a septiembre de 2010

Al mes de septiembre encontramos que se ejecutó el 68% del monto total presupuestado para el 2010. Una de las áreas que muestra mayor nivel de ejecución son los servicios económicos con el 93%. El pago de la deuda pública se ejecutó en un 63%. Dentro de los Servicios Sociales llama la atención la función vivienda, en el mes de agosto sufrió una disminución de un 18% en su ejecución y al mes de septiembre se ha ejecutado apenas un 14%. Además, en el rubro agua y saneamiento se ejecutó un 44%.

Una vez más la ejecución mensual en inversión social prioritaria quedó relegada respecto a los demás sectores, observándose a la fecha un 60% de ejecución.

Política de gasto	Presupuestado 2010	Ejecutado a septiembre 2010	% Ejecución
Administración general	62,211.3	40,618.9	65%
Gasto social	146,508.6	93,505.8	64%
Gasto social prioritario	107,769.6	65,045.9	60%
- Educación	45,118.1	29,097.9	64%
- Salud	32,700.8	21,552.0	66%
- Agua potable y saneamiento	6,763.4	2,949.9	44%
- Vivienda	7,997.7	1,112.3	14%
- Seguridad social	15,189.6	10,333.8	68%
Asistencia social	19,541.3	13,515.0	69%
Otros gastos sociales	19,197.7	14,944.9	78%
- Deportes, recreación, cultura y religión	4,211.4	3,634.5	86%
- Transferencia a municipios	14,986.3	11,310.4	75%
Servicios económicos	61,706.7	57,395.1	93%
Protección del medio ambiente	3,918.4	1,819.0	46%
Deuda pública	104,531.1	65,450.6	63%
- Intereses y comisiones	36,392.9	24,892.8	68%
- Amortización	68,138.2	40,557.7	60%
Total gasto funcional	378,876.1	258,789.4	68%

Una iniciativa del



con apoyo de Christian Aid, Progressio
y Junta Castilla La Mancha

Tel.: 809-682-4448
 Fax: 809-685-0120
 est.sociales@codetel.net.do
 www.bono.org.do/ops