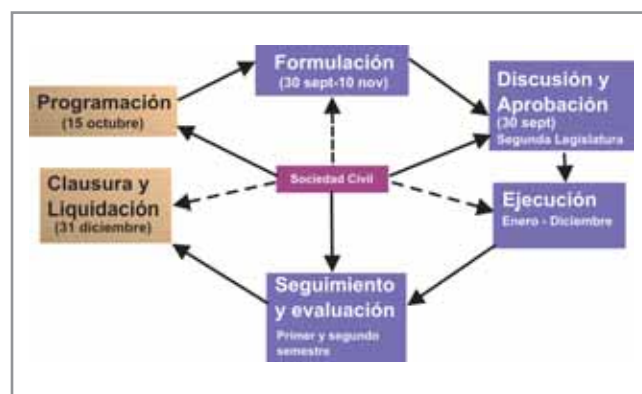


Vamos a incidir en el presupuesto



El ciclo presupuestario para el año 2009 ya ha comenzado y es importante que los/as ciudadanos/as actuemos desde ahora para lograr una efectiva incidencia. Como se observa en el esquema siguiente, la primera fase es la planificación presupuestaria. Las instituciones correspondientes: Secretaría de Hacienda, Secretaría de Economía, Planificación y Desarrollo y Consejo Nacional de Desarrollo, han iniciado su trabajo. Este año se debe comenzar con la planificación plurianual y, por lo tanto, es fundamental que la voz de la población sea escuchada y sus necesidades se reflejen en dichos planes, y posteriormente en el presupuesto 2009.

Debemos plantearnos metas claras sobre lo que esperamos e incidir en dos fases fundamentales del ciclo: la programación (a nivel del poder ejecutivo) y la aprobación (a nivel de poder legislativo). Algunas ideas:



1. Aumentar la cantidad de la inversión social: es importante recuperar al menos los niveles de inversión que se tenían antes de la crisis y buscar, en el mediano plazo, alcanzar los estándares internacionales. En República Dominicana la inversión social es 6% menor que el promedio latinoamericano; se invierte apenas la mitad que en el resto de los países en salud, y en educación, el rezago es de alrededor del 6%.
2. Mejorar la calidad de la inversión social: los recursos deberían destinarse a los programas sociales con mayor impacto en términos de la calidad de vida de la población y con mayor alcance a los grupos más empobrecidos.

Cerrando el presupuesto 2007 un año más de deuda social

El ejercicio presupuestario 2007 concluyó y es importante conocer si la ejecución presupuestaria respondió a lo planificado en términos del flujo de recursos o no. Como se observa en el cuadro, el flujo de recursos tiene un comportamiento cíclico, es decir en los primeros meses del año el flujo de recursos es más bajo que en los últimos meses. Los sectores de aguas potables y alcantarillado, vivienda, urbanismo y salud son un ejemplo de esta situación. Al contrario, el servicio de la deuda externa e interna tuvo un flujo de recursos importante durante los primeros meses.

	Flujo acumulado de recursos (%)				Total recursos millones de pesos
	Ene-Mar	Abr-Jun	Jul-Sep	Oct-Dic	
Servicios generales	21%	23%	25%	31%	45,266.97
Servicios sociales	20%	24%	20%	37%	109,479.85
Educación	19%	22%	22%	37%	29,958.64
Deportes, Recreación, Cultura y Religión	18%	23%	25%	35%	4,223.24
Salud	19%	21%	23%	38%	21,426.64
Asistencia Social	24%	38%	0%	38%	16,226.25
Vivienda y Urbanismo	19%	27%	14%	39%	3,486.02
Aguas Potables y Alcantarillado	6%	7%	26%	60%	8,739.91
Servicios Municipales	24%	25%	26%	25%	13,754.00
Seguridad Social	22%	23%	23%	32%	11,665.16
Servicios económicos	18%	18%	17%	48%	61,319.52
Deuda (intereses + amortizaciones)	27%	19%	26%	29%	53,694.38
Protección del medio ambiente	16%	20%	26%	38%	1,042.63
TOTAL	21%	21%	21%	37%	270,803.15

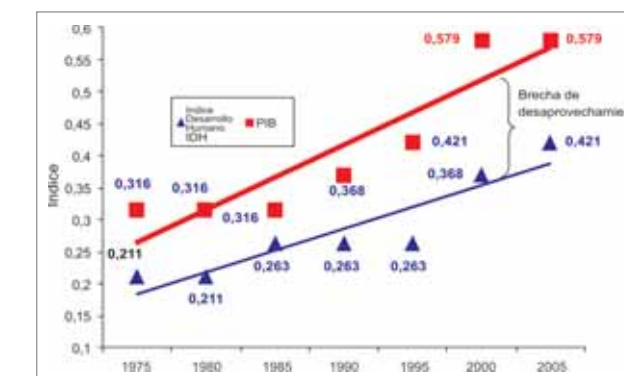
Fuente: Estadísticas de la Secretaría de Estado de Hacienda

Un elemento adicional: son los recursos clasificados como corrientes los que se privilegian en las transferencias. Los recursos destinados a inversión son mucho más proclives al comportamiento cíclico descrito. En el 2007, el 51% de los gastos de capital se transfirió durante el último trimestre del año, mientras que durante el primer trimestre el flujo de recursos fue de apenas 16%.

El presupuesto del año 2008 ya se está ejecutando y debemos estar atentos/as a la evolución de los flujos de recursos, así como su uso. Es fundamental vincular los avances financieros con los avances en las metas sociales.



“Crecer primero, redistribuir después” es uno de los principales enunciados de las teorías tradicionales del crecimiento económico. República Dominicana ha dado ya el primer paso y ha experimentado desde hace varios años un crecimiento sostenido del PIB (promedio 9%).



Fuente: PNUD

Sin embargo, este crecimiento no se ha traducido en una reducción paralela de la pobreza ni de la desigualdad. En el país, la pobreza es un fenómeno que afecta al 44.5%¹ de la población. De los ingresos totales del país, entre 2000 y 2005, el 10% más rico de la población concentró alrededor del 38% de la riqueza nacional, en tanto que el 40% más pobre se benefició apenas del 10%². Los resultados son visibles: baja esperanza de vida al nacer, elevadas tasas de mortalidad infantil y desnutrición, altas tasas de analfabetismo y una brecha de desaprovechamiento del crecimiento que se acentúa cada vez más (ver gráfico).

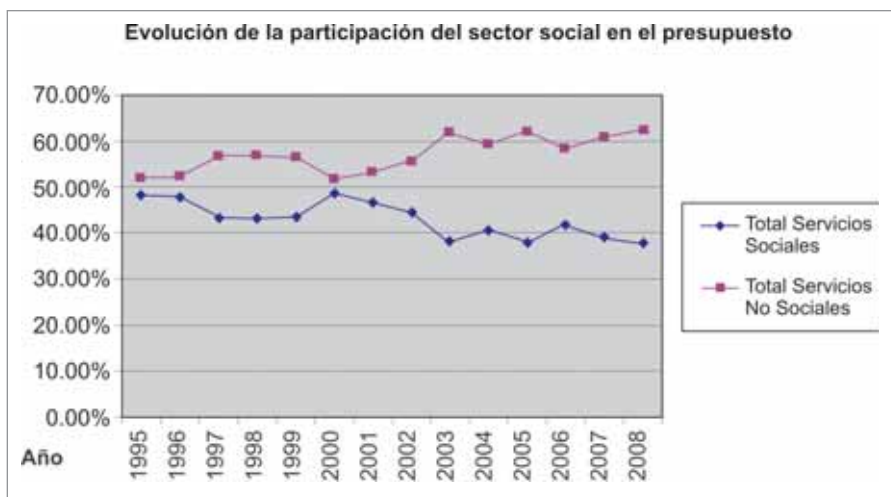
¿Qué está pasando? Son múltiples los factores que pueden explicar estos problemas, sin embargo, quizás el más importante es la falta de atención que el Estado Dominicano ha dado a la inversión social. Este año no ha sido la excepción y la distribución de recursos dentro del presupuesto muestra una priorización de lo “no social” frente a lo “social”.

¹ El Panorama Social 2007 indica que, en el 2006, el 44.5% de la población estaba bajo la línea de pobreza y el 22% bajo la línea de indigencia.
² Panorama Social 2006 de la CEPAL

El sector social es “perdedor” en la distribución del presupuesto en República Dominicana



El sector social inició este año en una posición desfavorable dentro de la distribución del presupuesto nacional. El porcentaje destinado a la inversión social se redujo de 39.0% a 37.7%. Con esto se ha acentuado una tendencia que se acarrea desde 2003 en que se produjo una fuerte caída en la inversión en salud, educación, agua potable y alcantarillado, a raíz de la crisis. Desde entonces no ha sido posible recuperar los niveles de inversión que se tenían en esos momentos. Al contrario, los servicios no sociales muestran una trayectoria creciente en cuanto a su participación dentro del total de recursos presupuestados, acentuando la brecha.



Fuente: Estadísticas Secretaría de Estado de Hacienda.

La brecha de asignaciones entre los servicios sociales y el resto de sectores ha pasado de cuatro puntos porcentuales en 1995 a 25 puntos porcentuales en el 2008.

Un análisis más detallado muestra que el sector educación, que recibía en el 2007, 11.3% en el año 2008, recibió 10.4% del presupuesto del gobierno central. También en la salud se presentó un recorte: de 7.6% en 2007 a 6.6% en el 2008. Además, bajaron las asignaciones para agua potable y alcantarillado. Esta situación compromete el desempeño del sector social en su conjunto y el avance hacia metas como la universalización de la educación básica y la salud.



Por el contrario, aumentó la participación en el presupuesto total de sectores como la administración general y la energía en 1.5% y 3.1% respectivamente; el segundo, sobre todo, por efecto de los subsidios. Creció también la asignación a la asistencia social, es decir, a acciones y programas de ayuda puntual para personas empobrecidas y en situación más vulnerable. Estos programas se prestan a manejos clientelistas del dinero público y pueden crear lo que llamamos “incentivos negativos”: estimulan en las personas una actitud pasiva, que vive de la ayuda del Estado para sobrevivir en la pobreza, pero no le da herramientas para superarla en el mediano y largo plazo, lo cual acentúa la posibilidad de transmisión intergeneracional de la pobreza.

La regresividad de las políticas por el lado de ingresos

Otra pérdida, en términos sociales, se presenta al analizar la estructura de ingresos del presupuesto del Estado. El año 2008 no ha sido diferente de otros años, y se mantiene una estructura regresiva de los impuestos. Es decir, bajo el sistema vigente, los pobres tienen que pagar un mayor porcentaje de sus ingresos que los más ricos. Esto es así porque se privilegian impuestos indirectos – como el ITBIS – que aplican un porcentaje único al consumo a todos los contribuyentes, independientemente de su ingreso. En el año 2008, los impuestos indirectos alcanzan el 58% de los ingresos propios del Estado mientras que los impuestos directos son la tercera parte de estos.

Estructura de los ingresos 2008		
Tipo de ingresos	Año 2008	%
Ingresos Tributarios	230,693	92%
Impuestos Internos sobre Mercancías y Servicios	145,646	58%
Impuestos sobre Ingresos	49,057	20%
Impuestos sobre el Comercio Exterior	24,483	10%
Impuestos sobre el Patrimonio	11,391	5%
Otros Impuestos	117	0%
Ingresos no Tributarios y Transferencias corrientes	15,024	6%
Ingresos de Capital	3,898	2%
Total Ingresos propios	249,615	100%
Financiamiento requerido	51,275	
Total presupuesto	300,889	

Fuente: Estadísticas Secretaría de Estado de Hacienda



Definiendo roles en el presupuesto

Este nuevo reparto del dinero del Estado profundiza las brechas del sector social. ¿Qué podemos hacer?. Es importante que la ciudadanía se involucre con mayor fuerza en los procesos presupuestarios. Para ello, hay que reconocer que en el presupuesto se confluyen intereses de diversos actores y es fundamental conocer su forma de influencia para interactuar con ellos y sacar los mayores beneficios de un proceso real de negociación. Veamos un esquema general de los actores y sus formas de incidencia.

Actores Formales	Forma de incidencia	Actores Informales	Forma de incidencia
Poder ejecutivo	Lineamientos estratégicos de política que se reflejen en el presupuesto.	Movimientos sociales organizados	Capacidad de movilización
Legislativo	Normas vs. Intereses, grado de representatividad y vínculos con los ciudadanos.	Empresarios	Poder económico
Gobiernos Locales o Ayuntamientos	Forma de selección de autoridades, estructura constitutiva, representación.	Medios	Grado de influencia sobre la población
Burocracia	Formulación y ejecución de los presupuestos en función de la capacidad funcional, tamaño y calidad	Centros de Estudio	Investigación especializada y objetiva
		ONG	Apoyos específicos para el desarrollo
		Organismos Multilaterales	Líneas de cooperación y financiamiento de proyectos

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo-Departamento de Investigación (2005), “La política de las políticas públicas”