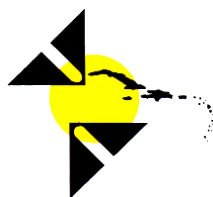




**CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES
PADRE JUAN MONTALVO**



Análisis del Gasto Social en los Últimos 28 Años

**ELABORADO POR:
Heriberto Almonte**

JUNIO 2006

Análisis del Gasto Social en los Últimos 28 Años

A. Síntesis Introductoria

La República Dominicana a pesar que haber exhibido una de las tasas de crecimiento de la economía más alta de la región en la última década, aún tiene importantes atrasos en la política social. Este atraso se evidencia al comparar la proporción del gasto total que se emplea para servicios sociales y el porcentaje del PIB que representa el gasto social. El rezago existente no da señales claras de revertirse por el momento. Esto así porque después de la crisis que vivió la economía en el 2003-2004, el gasto social volvería a niveles similares a los años 80s. y finales de los 90s. y en el actual presupuesto no ven avances significativos.

Siendo el gasto público una de las vías con las que el gobierno puede enfrentar de manera directa la pobreza, resulta lamentable que el país presente el cuadro descrito anteriormente. Aún con los progresos que se han dado en los últimos años en el proceso de elaboración del presupuesto, todavía priman intereses ajenos al bienestar colectivo. Entre estos cabe destacar los niveles de negociación que se dan en el congreso por los grupos de poder que se articulan¹.

Hemos encontrado que la tendencia del gasto social es creciente. Pero este crecimiento no se da a los niveles parecidos que lo hace la economía. En realidad aunque el gasto social es una variable pro cíclica nunca llega a alcanzar picos parecidos a los del producto. En los años 90s. luego de superada la crisis la economía dio signos claros de estabilidad; lo mismo ocurrió con el gasto social. Pero a pesar de lo estable, el gasto se mantuvo fluctuando en niveles similares, en tanto que el producto continuaba su tendencia alcista. Esto nos indica como el crecimiento económico no está siendo aprovechado para una redistribución adecuada del ingreso. Una de las dificultades que presenta la economía dominicana al distribuir el ingreso es la baja carga impositiva. Sumándose a esto que la mayoría de los impuestos son indirectos, lo que implica que no se tengan los ingresos necesarios para poder distribuirlos en forma de inversión social². Al no utilizar mayoritariamente impuestos directos se pierde la oportunidad de poder utilizar la carga impositiva de manera redistributiva³. En otras palabras, no se le cobra más a los que poseen mayores riquezas, y menos a los que carecen de recursos. Esa capacidad redistributiva que tienen los impuestos directos es lo que se conoce como progresividad.

A pesar de que el gasto social ha presentado la prioridad en el período estudiado, sus niveles no logran alcanzar la media la región, ni mucho menos lo que se necesitaría para un país como República Dominicana. Esta situación sorprende al país en medio de un programa de ajuste tras la crisis del 2003 y la promesa de cumplir con las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

¹ Por un lado se sobreponen los intereses políticos entre los partidos representados en el Congreso; se suma a esto el interés del partido que en el momento tenga el control del Poder Ejecutivo y para completar el cabildeo de los empresarios. En estas negociaciones no siempre lo que se discute es el interés de la gente. La experiencia nos dice que en los próximos años se va a requerir cada vez un proceso presupuestario democrático. Esto así porque el presupuesto es la vía más expedita que tienen los gobiernos para cambiar el bienestar de la gente.

² Algunos autores catalogan el gasto social como inversión social, utilizándolo desde el punto de vista puramente económico.

³ Esa capacidad redistributiva que tienen los impuestos directos es lo que se conoce como progresividad

Un punto adicional que merece discutirse es la eficiencia con que se asigna y administra el gasto social. Un buen uso es tan importante o más que la misma cantidad que se asigna. La República Dominicana históricamente ha sido un país con pocos niveles de transparencia en el manejo de los recursos públicos, caracterizándose además por el manejo no transparente de los fondos. En lo adelante, además de exigir un aumento sustancial del gasto social para equiparlo a los estándares internacionales, el sector público deberá transparentar aún más el manejo que hace los recursos que administra. Un plan efectivo para asegurar la transparencia en el manejo del gasto público es la implementación de programas de monitoreos por parte de sectores independientes.

Otro tema que llama a preocupación es la alta participación que tiene la deuda dentro del Presupuesto Nacional en los últimos años. En el actual presupuesto dicho renglón supera el 26%, mientras otros sectores fundamentales para el desarrollo se mantienen con participación muy baja. Esta alta participación de la deuda en el gasto público se incrementó aún más a raíz de la crisis del 2003. Antes de eso, ya los niveles de endeudamiento presentaban aumentos considerables. Al parecer la tendencia de alta participación de la deuda pública en el gasto se mantendrá, de hecho en el actual presupuesto el incremento de esta partida con relación al año anterior es considerable.

De alguna manera parte de los montos que se tomaron prestado en los primeros años del 2000 se utilizaron para el financiamiento de algunos renglones del gasto social. Esto trajo como consecuencia que de los recursos que debieron destinarse para financiar el gasto social tuvieron que emplearse luego para el pago de la deuda. Este círculo se crea porque el gasto social presenta rezagos con relación a la deuda, de manera que los préstamos que se toman en el presente para financiar gasto social podrían no surtir sus efectos en lo inmediato, en tanto que el pago de la deuda probablemente requiera ejecutarse en un período relativamente breve.

También encontramos en esta investigación que renglones considerados como inversión humana⁴, tienen participación relativamente baja tanto en el gasto total como en el producto. En el caso de educación se viola la ley que establece que el gasto en este sector debe ser igual a 16% del gasto total, 4% del PIB o la proporción mayor de las dos. A pesar de ese mandato legal ni siquiera se llega a superar el 3% del producto, y en el caso del gasto total en los dos últimos años ha sido inferior al 10%. Los niveles de salud son aún inferiores a los de educación.

Todo lo anterior no se corresponde con los niveles de pobreza detectados por las propias investigaciones oficiales. Al parecer, parte del problema es la falta de una adecuada estrategia permanente de reducción de la pobreza que se refleje en todas sus parte en el presupuesto público.

En lo adelante uno de los grandes retos del gobierno es poder traducir los aumentos del presupuesto de la nación en incrementos del gasto social. Con esto, además de cerrar la brecha que el país tiene con el resto de la región, estaría pagando una gran deuda histórica con los sectores marginados económica y socialmente. Para cumplir tales fines se debe seguir transparentando el proceso presupuestario, al tiempo que el mismo permita poner en el blanco las grandes prioridades nacionales.

⁴ Salud y educación.

En este trabajo estudiamos la evolución del gasto público, haciendo énfasis en el social, en el período 1979-2006. Esta investigación la iniciamos en la sección B con una aproximación teórica al estudio del gasto público. En la sección siguiente se estudia la evolución del gasto social en términos generales. En la misma discutimos la tendencia y la relación de esta variable con el ciclo económico. En la sección D, se descompone el gasto para ver que participación tiene el gasto social en el mismo y estudiar además, las prioridades dentro del presupuesto. En la sección E, se analiza la evolución del gasto social, medida a través del índice de asignación social y la participación en el producto. En la sección F, echamos una mirada a la composición del gasto social, estudiando las prioridades en el mismo. En la sección G se estudia la inversión humana, haciendo énfasis en el sector salud y educación. El presupuesto del 2006 es objeto de estudio de la sección H. En la misma se analiza la participación del gasto social en el presupuesto. Se estudia además, como el presupuesto responde a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se relaciona la respuesta que se da a los niveles de pobreza existentes y a la estrategia para reducir la misma. En la última sección, se esbozan las conclusiones.

B. Aproximación teórica al estudio del Gasto Público

B.1. Papel del Estado⁵

Visión orgánica. Dentro de esa línea de pensamiento se concibe el conglomerado social como un organismo natural, donde el Estado se ve como el corazón del mismo. Las personas sólo tienen importancia si forman parte de una comunidad, de manera que el bien de un individuo se define como el bien del conjunto. En definitiva lo que importa es la comunidad no un miembro en particular de la misma.

Desde el punto de vista de esta visión, los objetivos de la sociedad deben ser delimitados por el Estado quien conducirá a la sociedad a conseguir los mismos. Aquí el punto importante es seleccionar entre todos los objetivos del conglomerado, y más que seleccionar la forma en la que se hace. Como punto a seguir los que enarbolan esta teoría establecen que de manera *natural* la sociedad tiene que conseguir unos objetivos. Pero lo que no ha quedado claro es qué considerar como *natural*.

Visión mecanicista. Para esta visión el Estado es una creación de las personas para lograr sus objetivos individuales. Desde este punto de vista la atención se debe poner en el individuo no en la comunidad como un todo. El poder de cada individuo se delega en los actores políticos.

Plantea este cuerpo teórico que el Estado existe para mantener el bien de las personas, pero lo crucial sería definir lo que es bien. Se acuerda como un principio aceptado comúnmente que lo bueno para la población es que el estado la proteja de la violencia. Planteamientos como este lo encontramos en teóricos como Adan Smith⁶.

Adicional a eso, Smith planteaba que el estado debía realizar y mantener algunas obras de infraestructura⁷ públicas e instituciones públicas que si fuera por el interés individual entonces no existirían. Este último planteamiento hace que los adeptos a la visión mecanicista difieran en su

⁵ Para esta discusión seguimos a Rosen, 2002

⁶ La Riquezas de las Naciones, 1776.

⁷ Carreteras, puentes, puertos, aeropuertos, alcantarillado, etc.

propuesta. Una parte de ellos considera que el sector público (gobierno) debe ser pequeño, por lo que el Estado no debe participar en ninguna otra actividad económica que no sea la planteada al inicio del párrafo. Smith sería uno de los propulsores de esta idea. Estos creen que el gobierno es incapaz de mejorar la condición de vida de la gente.

Contrarios a la opinión anterior se sitúan los *socialdemócratas*, quienes consideran que el gobierno debe intervenir activamente para mejorar el bienestar de la gente. Argumentan que la libertad trasciende los planteamientos de los libertarios presentados más arriba. Como es de esperar, aquí estamos presentando las corrientes extremas, pero en realidad hay planteamientos intermedios entre los socialdemócratas y los que plantean una total libertad de los individuos.

B.2. Tamaño del Gobierno Dominicano

Al medir el tamaño del sector público del país con un indicador como la participación del mismo en el PIB⁸ nos encontramos que este es pequeño. Durante toda la serie estudiada, sólo en el 2005, el gobierno logra alcanzar una proporción mayor del 20% del PIB. Si nos adherimos al planteamiento que el Estado debe ser grande para contar con los recursos con los cuales pueda invertir en la gente, en República Dominicana se cuenta con una limitación.

Una forma en la que el gobierno puede aumentar su participación en la economía es incrementado la presión tributaria con lo cual tendría más recursos para emplearlos en el gasto público. De esta manera estaría potenciando la capacidad de la gente de salir del círculo de pobreza. Esto podría lograrse con un mayor gasto en sectores como educación y salud.

Pero a la hora de estudiar el papel del gobierno en el gasto nacional, además de considerar la cantidad de recursos con que se cuenta y se emplea, otro elemento sumamente importante es la eficiencia con que se gasta el dinero. En la República Dominicana, país de poca institucionalidad y donde abundan prácticas clientelitas hay sus dudas sobre el manejo de los recursos públicos. Se tiene la experiencia de funcionarios que no presentan su declaración jurada de bienes como manda la ley, al tiempo que la presidencia cuenta con un fondo especial, el cual maneja a discreción

Política económica, modelo de desarrollo y gasto público

Desde 1979 a 1982 se distingue la política económica de *demanda inducida*⁹. En dicho período se producen aumentos considerables en términos nominales del gasto público y del social en particular con el fin de inducir la demanda agregada. Además de lo anterior, se produce un aumento sustancial del salario real. Al mismo tiempo crece la producción agropecuaria, la deuda externa. Al terminar el período, la distribución del ingreso presenta ciertas mejoras.

Desde 1983 a 1986, la economía entra en recesión parte por problemas externos como la no entrada de capitales y el deterioro de los términos de intercambio. En este período se producen intervenciones del FMI, la moneda se devalúa, el gasto público cae, sobre todo el social. La economía comenzaría a definir claramente el paso hacia los servicios, dejando atrás el modelo de sustitución de importación y las exportaciones tradicionales. Se incentiva la producción de otros bienes transables en el mercado internacional.

⁸ Existen otras medidas menos técnicas como el número de trabajadores que tiene el sector público.

⁹ Ceara Hatton, 1993.

En 1986 y 1987, se intenta reactivar la economía con aumentos en el gasto público, sobre todo para construir infraestructura. En este período la política económica fue sumamente contradictoria: por un lado se incentivaba la producción de bienes transables en el mercado internacional, pero al mismo tiempo se hacía lo mismo con bienes no transables y que eran de consumo exclusivo interno. Esto trajo como consecuencia algunos cambios en el gasto social donde educación por ejemplo sale perjudicada al tiempo que el de salud se estanca, produciéndose aumentos considerables en vivienda y urbanismo. Para el año 1986, por ejemplo, la participación del gasto en salud en el gasto total sólo fue de algo más de 12%, valor similar al año 1979. Estos niveles bajos se mantendrían con ciertas fluctuaciones, hasta el 1995, cuando la participación de educación en el gasto total superaría el 13%. Suerte parecida correría salud, pero con fluctuaciones más pronunciadas.

En los 90s. el modelo de servicio se afianza, lo que implica que dos sectores de la economía alcanzarían niveles inusitados: turismo y zonas francas. Los mismos se convertirían en ejes fundamentales en la generación de divisas, coadyuvados por las remesas de dominicanos en el exterior. Sería un período de crecimiento del gasto social, pero no de acuerdo a las expectativas ni en concordancia con los niveles de crecimiento de la economía. Luego del período de ajuste a raíz de la crisis de 1990-1991, la economía se sometería a reformas estructurales que dieron al traste con la perpetuación del nuevo modelo de desarrollo basado en los servicios tales como turismo y zonas francas, el cual estaba inspirado en la nueva corriente neoliberal. Estas reformas estructurales es lo que CEPAL llama reformas adaptativas¹⁰ al nuevo orden mundial. Al finalizar la década a este modelo con toda la política económica que esto implicaba se le hicieron fuertes cuestionamientos, de hecho una discusión vigente en la actualidad es la permanencia en el tiempo del mismo¹¹.

A finales de los 90s. se producirían otras reformas que cambiarían en parte el rol del Estado. Algunas de las empresas del sector público fueron capitalizadas y pasaron a ser administradas por el sector privado. Al inicio del 2002 se planteó en el país el inicio de la seguridad social, que a pesar de ser aprobada todavía es la fecha que no ha entrado en vigencia a plenitud.

En el 2003 la economía entra en crisis nuevamente a raíz de la quiebra de de varios bancos del sistema, lo que repercutió en los demás sectores. Al mismo tiempo los precios internacionales del petróleo hacían presión sobre la balanza de pagos, que combinado con la devaluación de la moneda y aumentos de la deuda pública crearon serias dificultades en el gasto público y el social en particular.

C.Evolución del Gasto Social (1979-2005)

Antes de iniciar el estudio de la evolución del gasto social en la República Dominicana esbozaremos el concepto del mismo que usaremos en este estudio. De acuerdo a la clasificación oficial los servicios sociales “comprende los gastos y la formación de capital en servicios que mejoran las condiciones de vida como el servicio de agua, alcantarillado, vivienda, urbanismo y servicios que incrementan los niveles de vida como educación, salud, asistencia social, deportes

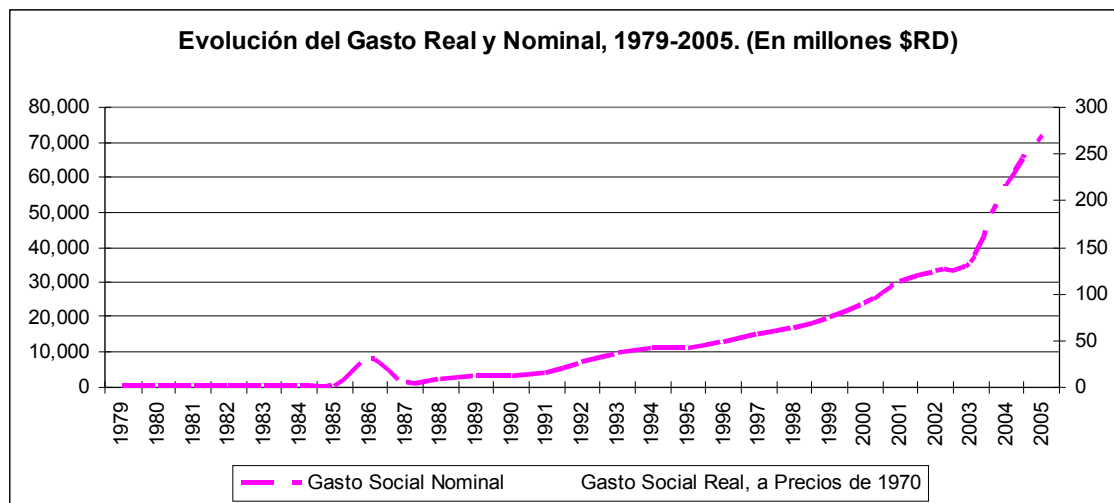
¹⁰ CEPAL. Desarrollo Económico y Social en la República Dominicana: los últimos 20 años..., 2005.

¹¹ Una de las Críticas más fuerte proviene del Informe de Desarrollo Humano 2005.

y recreación y seguridad social. Incluye los gastos en actividades de regulación de los servicios sociales”¹²

El comportamiento del gasto real durante el período 1979-2006 presentó una tasa de crecimiento de 6%. Desde 1979 hasta mediados de los 80s. El mismo se mantuvo prácticamente estancado y con niveles muy bajos, si se compara con la década de los 90s. De 1980 a 1986 la tasa de crecimiento promedio fue de un -0.03%, terminando la década con un crecimiento de 3.6%. Este comportamiento de los 80s experimentaría cambios notables en los 90s, década en la que el gasto social real crecería en promedio 8.4%. En esta década se destaca además, una mayor estabilidad en el comportamiento del gasto, sobre todo a partir de 1995. En el período 2000-2005, el crecimiento sería algo menor que en los 90s, creciendo en promedio 6.1%. Esta baja del crecimiento del gasto social en los primeros años de la presente década, tuvo altamente influenciado por la crisis del 2003.

Gráfico 1.



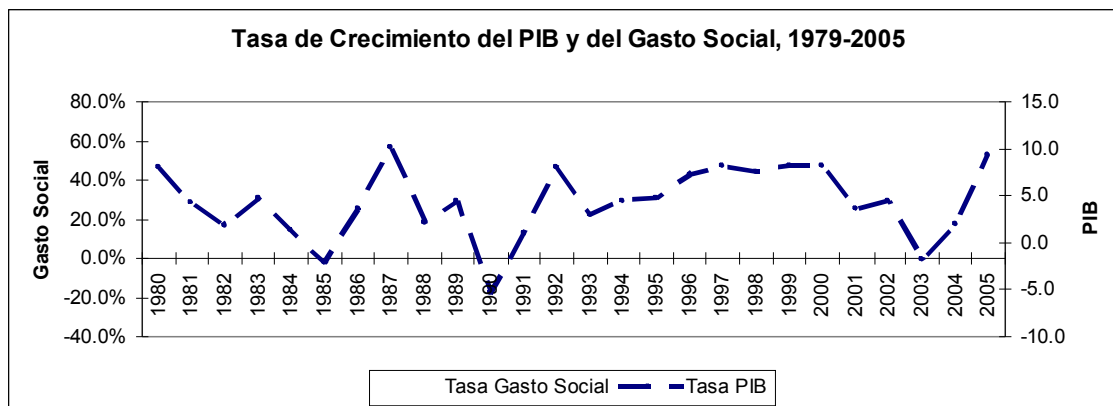
Fuente: STP/UAE; PNUD

Tanto en ese año como en 1990, se puede observar como el estancamiento de la economía tiene efectos regresivos en el crecimiento del gasto social¹³. En realidad lo que ocurre en la República Dominicana como en el resto de América Latina y el Caribe, es que el gasto social tiene un comportamiento pro cíclico. En ese sentido, cabe destacar que en períodos de recesión, las caídas del gasto son más pronunciadas que las del producto. En el caso de períodos de auge, el producto igual crece más que el gasto, a excepción de 1992 cuando el gasto crece relativamente más que el PIB.

Gráfico 2.

¹² Oficina Nacional de Presupuesto. “Manual de Clasificadores Presupuestarios del sector Público”. P. 154-155.

¹³ Aunque el gasto social puede actuar con ciertos rezagos.



Fuente: STP/UAE; PNUD

Durante todo el período estudiado, el PIB creció en promedio 4.2%, y aunque el crecimiento del gasto fue a una tasa mayor, gozó de menos estabilidad. Se puede ver además, en la década de los 90s donde el PIB creció de manera sostenida, el gasto igual crecería pero no en la proporción que lo estaba haciendo el producto. Esto nos podría estar diciendo, que probablemente el crecimiento del gasto no sea tan dependiente del producto, o que simplemente no haya una reasignación de los ingresos de manera adecuada. A esto se puede agregar que el producto podría impactar en el gasto social con ciertos rezagos.

D. Composición del Gasto Público

Al observar la participación del gasto social en el gasto total se pueden apreciar algunas tendencias interesantes. Lo primero es que en los períodos en que la deuda pública tiene menor participación en el gasto total, entonces la participación del gasto restante es mayor. Es decir, en términos relativos, una participación de la deuda menor en el gasto público implica una mayor del gasto de otros sectores. Sin embargo, cuando la participación de la deuda es menor esto no implica que el gasto social adquiera mayor participación. En este caso otros rubros ganan, entre estos cabe destacar el gasto económico.

En el gráfico cuatro se puede observar, como desde mediados de los 80s el gasto social comienza a ganar participación en el gasto total. Esta tendencia se mantiene interrumpida sólo por un momento de crisis como en 1990, cuando el gasto social caería bruscamente manteniéndose prácticamente estancado hasta 1993. Este lapso fue un período de ajuste donde la economía se sometió a varias reformas las cuales impulsaron el auge posterior. Entre las reformas de esa época se destacan la del sector externo con la modernización arancelaria y desarrollo de las zonas francas en 1990; modificaciones al régimen tributario en 1993; y por último los incentivos a la inversión extranjera en 1995. Un poco después (1992) se aprobó un nuevo código laboral. Los 90s se caracterizaron por ser el período de mayor crecimiento de las últimas décadas. En este período el crecimiento es de 6% (en promedio) siendo superior que el de la región.

La crisis del 2003 de nuevo volvería a hacer estragos en el gasto social. Pero algo que se puede apreciar desde años anteriores es, que a medida que el pago de la deuda gana participación, el gasto social la pierde. Cabe decir que parte de esa deuda fue empleada para cubrir el gasto social, práctica que no es recomendable porque el gasto social actúa con rezagos. Esto implica que

probablemente cuando el gasto social tenga sus efectos la deuda esté presionando. Más aún, si la presión de la deuda es muy fuerte el gasto público en otros rubros se verá afectado, de ahí que se debe ser cauteloso al momento de tomar prestado para financiar gasto social.

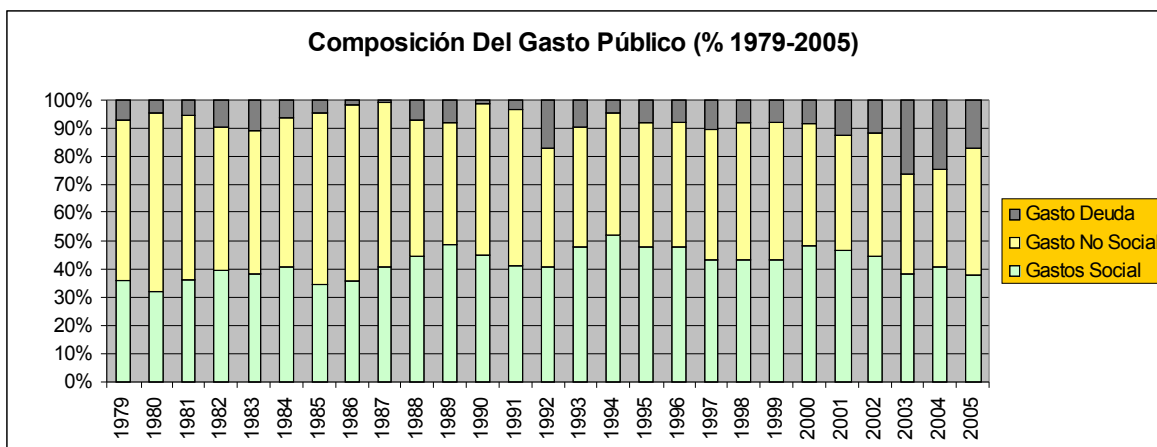
Cuadro 1.

Composición del Gasto Público en %, 1979-2005				
	1979-2005	1979-1989	1990-1999	2000-2005
Gasto Social	42.07%	38.79%	45.26%	42.77%
Gasto No Social	48.75%	55.07%	46.76%	40.50%
Gasto Deuda	9.18%	6.14%	7.99%	16.73%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: STP/UAE; PNUD

El efecto de la crisis del 2003 combinado con el privilegio de otros rubros como la deuda, llevó el gasto social a niveles similares a los ochenta. En ambos períodos la participación en el gasto social era cercana al 42%. En tanto la deuda llega a algo más que duplicarse, si se compara con los 90s, pasando de casi 8% más de 16%. El cuadro es muy parecido si se compara con la década de los 80s.

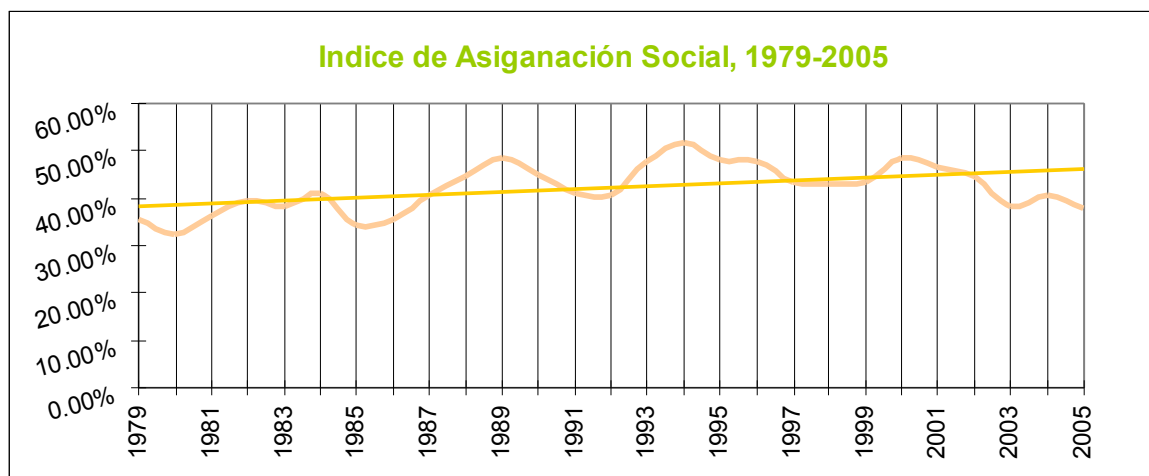
Gráfico 3.



Fuente: STP/UAE; PNUD

El gráfico cuatro nos muestra el índice de asignación social, en el mismo se puede apreciar la tendencia de la participación del gasto social dentro del gasto público total. De niveles inferiores al 40% en los primeros años de la década de los 80s. comienza una tendencia creciente a partir de 1987. Este crecimiento sistemático a partir de ese año es el reflejo de la política de incremento del gasto público implementada por el Gobierno de Balaguer que había tomado posesión en agosto de 1986. Sin embargo esa política de expansión fiscal no sería sostenible en el tiempo¹⁴, y precisamente desde 1989 la economía comenzaba a dar signos de que entraría en crisis. Efectivamente en 1990 la economía alcanzaría un *sim* con una caída de-5.5%. Niveles altos de inflación, escasez de algunos bienes básicos, al tiempo que se agudizaría los problemas de balanza de pagos, como consecuencia del alza de los precios del petróleo. El resto de la década de los 90s. se puede apreciar que después de 1995 el comportamiento del gasto social en el gasto total es estable, aunque con participación inferior a años de menos crecimiento económico. Durante tres años (1997-1999) la participación del gasto social se mantiene casi constante rondando el 43 %. Esto no se corresponde con el alto crecimiento que experimentaba la economía. Se aprecia claramente como se estaba priorizando otros renglones como los gastos económicos y la deuda. Lo más sorprendente es como en los primeros años del 2000, (para ser específico 2002-2005) la asignación social cae a niveles equiparables a los 80s. Es el período donde el comportamiento de los valores de la asignación social se alejan más debajo de la tendencia desde los 90s.

Gráfico 4.



¹⁴ La política económica de este período del Dr. Balaguer pretendía reactivar la economía después de la crisis iniciada en 1983. Para tal fin se incentivó la inversión pública a través de la construcción empleando el ahorro corriente.

Dentro de la nueva estrategia el sector privado tenía que jugar un rol protagónico, respondiendo a la demanda que estaba incentivando el sector público. En este nuevo esquema se incentivó la producción de bienes no transables en el exterior. Estos bienes eran los que requería el sector construcción para continuar con la política de dotación de infraestructura pública. Pero al mismo tiempo sectores como turismo y zonas francas afianzan su posición en la economía. Pero el incentivo a estos nuevos sectores se basó en una política de devaluación de la moneda. El problema estaba en que esta práctica era contraria al modelo de construcción porque parte de los bienes que este requería para su funcionamiento se encarecía por efecto de la inflación.

E.Evolución del Gasto Social Medido a Través de Participación en el PIB

Otro indicador importante a considerar en el estudio de la evolución del gasto social, es la participación del mismo en el producto interno bruto¹⁵. Este indicador es importante porque nos permite hacer comparaciones con países de la región. Tal como figura en el cuadro que presenta la participación del gasto social en el PIB, durante la década de los 80s. este índice nunca llegó siquiera a 7%. No es sino hasta 1993 cuando logra llegar a un 8%.

Esto es bajo si se compara con el promedio de la región de América Latina y el Caribe que en la actualidad anda por un 15%¹⁶. Una de las causas por la que se ha producido este aumento es por la implementación de la seguridad social en muchos de los países de la región. En la República Dominicana se ve el peso que tiene este componente, porque precisamente en el 2001 se puede notar como el cociente Gasto Social/PIB logra pasar la barrera del 8%. Este sería el mismo comportamiento a excepción del 2003 y 2004, años de crisis. Para el 2005 se nota de nuevo la recuperación del mismo.

Pero probablemente este indicador comparado para los países de la región no sea tan certero, ya que en la misma se producen diferencias notables en el ingreso entre países, lo que podría estar provocando que no todos coloquen fracciones de su PIB al gasto social parecidas. En otras palabras la convergencia en ese sentido no se da por un problema de ingreso, que en República Dominicana está dado porque se tiene un sistema tributario mayormente con impuestos indirectos y poco progresivos¹⁷.

Índice de Asignación Social en % 1979-2005	
Año	Índice
1979	35.4%
1980	32.2%
1981	36.2%
1982	39.4%
1983	38.3%
1984	41.0%
1985	34.5%
1986	35.7%
1987	40.8%
1988	44.5%
1989	48.7%
1990	45.1%
1991	41.0%
1992	40.8%
1993	47.9%
1994	51.9%
1995	48.1%
1996	47.8%
1997	43.3%
1998	43.2%
1999	43.4%
2000	48.4%
2001	46.6%
2002	44.6%
2003	38.1%
2004	40.8%
2005	37.9%

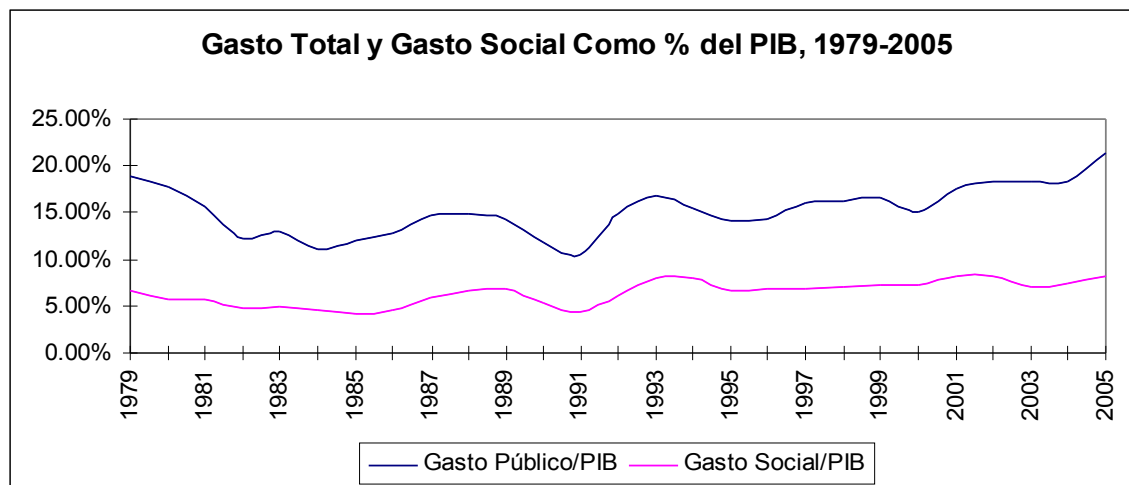
Fuente: STP/UAE; PNUD

¹⁵ Gasto Social/PIB

¹⁶ CEPAL. **Panorama Social 2005.**

¹⁷ Reyes, (2005)

Gráfico 5



Fuente: STP/UAE; PNUD

En 1990-1991 el gasto social/PIB estuvo en la región en 10.2%, en tanto en Dominicana era 4.85%. En 1996-1997 en la región era 11.5, mientras en el país se mantenía en 6.92%. Estos datos reflejan que aunque en la República Dominicana se han logrado progresos importantes en el aumento del gasto social, tanto medido como fracción del PIB y del gasto total, el mismo sigue siendo bajo si se compara no sólo con la media de la región sino que también se hace la comparación en término de otros países de manera individual. En ese sentido, el país se clasifica entre los países de gasto social *bajo*¹⁸, junto a Perú, Paraguay, El Salvador, Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Gasto Social Como por ciento del PIB, 1979-1989

Año	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
SERVICIOS SOCIALES	6.69%	5.71%	5.70%	4.85%	4.98%	4.54%	4.16%	4.56%	6.00%	6.60%	6.96%
Educación	2.43%	2.05%	2.13%	2.02%	1.92%	1.71%	1.53%	1.59%	1.44%	1.50%	1.36%
Deportes y Recreación	0.14%	0.12%	0.25%	0.08%	0.20%	0.19%	0.19%	0.37%	0.13%	0.13%	0.17%
Salud	1.22%	1.09%	1.10%	1.00%	0.99%	0.90%	0.85%	0.86%	0.92%	1.20%	1.13%
Asistencia Social	1.75%	1.52%	1.48%	0.95%	1.00%	0.95%	0.79%	0.79%	0.63%	0.51%	0.65%
Vivienda y Urbanismo	0.18%	0.11%	0.13%	0.34%	0.36%	0.16%	0.22%	0.36%	1.98%	2.12%	2.59%
Agua potable y alcantarillado	0.44%	0.41%	0.23%	0.11%	0.20%	0.13%	0.12%	0.15%	0.48%	0.76%	0.74%
Servicios municipales	0.53%	0.43%	0.39%	0.34%	0.32%	0.51%	0.46%	0.44%	0.42%	0.39%	0.33%
Seguridad Social	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%

Fuente: STP/UAE; PNUD

Al estudiar la evolución del gasto social/PIB se puede observar como este resulta seriamente afectado en los períodos de crisis. En ese sentido, el período 1982-1986 se mantiene fluctuando en menos de 5%. Luego en el período 1990-1991 se producen descensos bruscos provocados por la crisis de esos años, es se pasa de un pico de casi 7% en 1989 a 5.4% y 4.3% en el 90 y 91

¹⁸ Guzmán y Lizardo (2000)

respectivamente. Para 1992 se nota la notable recuperación provocada por los programas de ajuste y reformas implementadas a raíz de la crisis. Esta tendencia a la alza se mantiene en los dos años siguientes, cayendo luego a 6.8% y 6.9% en 1995-1996. Desde 1997 se nota la recuperación, rondando en el trienio restante entre 7% y 7.3%, valores que eran relativamente superiores a 1995 y 1996, pero inferiores a 1993 y 1994. Lo más resaltante en el período 1997-1999 es el crecimiento lento pero estable del gasto social con respecto al PIB, esto inducido probablemente por la estabilidad que vivía la economía en esos años. Al entrar los primeros años del 2000 se puede observar el aumento considerable que experimenta el gasto social en el PIB. Este crecimiento se acentúa básicamente en los años 2001 y 2002, esto motivado en parte por el inicio de la seguridad social reformas del sistema fiscal y cambios en la política fiscal. Lamentablemente en el 2003 año donde la economía entra en crisis, motivada entre otras cosas por la crisis bancaria y financiera. La caída del 2003 repercutió de tal manera en la participación del gasto social en el PIB, que este se situó a un nivel equivalente a los años 1997 y 1998. En el 2004 se nota ligera recuperación, acentuándose en el 2005, año en que según cifras oficiales la economía creció más de 9%.

Gasto Social Como por ciento del PIB, 1979-1989

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
SERVICIOS SOCIALES	5.4%	4.3%	6.1%	8.0%	8.1%	6.8%	6.9%	7.0%	7.0%	7.2%	7.3%	8.2%	8.2%	7.0%	7.5%	8.1%
Educación	1.2%	1.0%	1.3%	1.6%	1.9%	1.9%	1.9%	2.2%	2.5%	2.6%	2.5%	2.7%	2.9%	1.9%	1.5%	1.9%
Deportes y Recreación	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.5%	0.7%	0.2%	0.4%
Salud	1.1%	0.8%	1.1%	1.4%	1.4%	1.1%	1.3%	1.4%	1.5%	1.5%	1.8%	1.9%	1.9%	1.2%	1.2%	1.6%
Asistencia Social	0.5%	0.3%	0.3%	0.6%	0.5%	0.4%	0.6%	0.8%	0.7%	1.0%	1.1%	1.0%	0.3%	0.5%	1.7%	1.6%
Vivienda y Urbanismo	1.6%	1.1%	1.5%	2.2%	2.2%	2.0%	1.7%	1.1%	1.0%	0.9%	0.7%	0.7%	0.6%	0.8%	0.2%	0.2%
Agua potable y alcantarillado	0.6%	0.8%	1.4%	1.6%	1.6%	1.0%	0.7%	0.6%	0.5%	0.5%	0.3%	0.4%	0.5%	0.3%	1.0%	0.5%
Servicios municipales	0.3%	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.5%	0.6%	0.7%	0.6%	0.6%	0.7%	0.8%	0.8%	0.8%	1.1%
Seguridad Social	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%	0.6%	0.8%	0.7%	0.9%

Fuente: STP/UAE; PNUD

Del análisis anterior se pueden establecer algunas conclusiones básicas. La primera que aunque en el período estudiado se pueden establecer mejoras de la participación del gasto social en el PIB, la misma sigue siendo baja si se compara con el promedio de América Latina y el Caribe, de hecho el país comparado con estos países de manera individual se puede situar en los de gasto social bajo, tanto con relación al gasto total como al PIB. Por otro lado, en períodos de crisis el gasto social en el producto como en el gasto total tiende a caer, lo cual refleja como de manera coyuntural el gasto social pierde prioridad. Por último, se requiere un aumento de dicho gasto si se quiere incidir en la reducción de los niveles de pobreza del país y el mantenimiento de una política social coherente. Pero además del aumento habrá que aumentar la eficiencia en el uso del mismo, ya que el aumento de la cantidad no es la solución por sí misma.

¿Ante el cuadro anterior qué hacer? Es más que evidente que el gasto social debe aumentar, pero la pregunta relevante es cómo hacerlo: aumentando la presión presupuestaria¹⁹ o aumentando la relación gasto social/gasto total. Guzmán y Lizardo (2000) encontraron que ambas cosas son

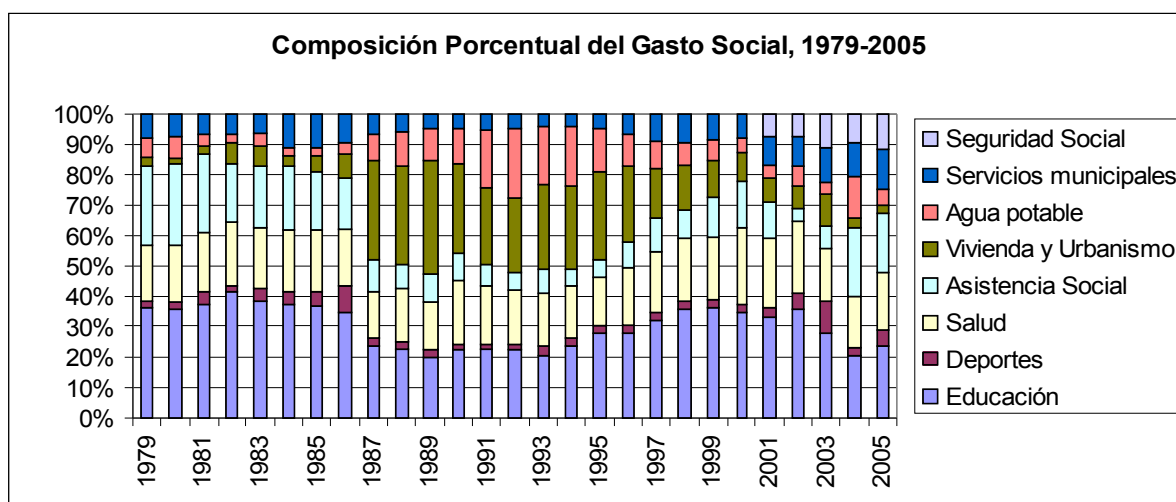
¹⁹ Ingresos fiscales/PIB

necesarias. De manera que una de las cosas por separada es necesario pero no suficiente, por lo tanto que es necesario que se cumplan ambas condiciones.

F.Composición del Gasto Social Evolución y Prioridades

Una simple revisión a la evolución de la composición del gasto social nos muestra que educación junto a salud son las dos grandes prioridades en el gasto público. Ambas tienen a lo largo del período estudiado una participación de 30.05% y 19.27% respectivamente. El tercer renglón de mayor participación lo constituye vivienda y urbanismo con un 15.34%. A este le sigue asistencia social con 13.55%. La tendencia ha sido privilegiar educación y salud. Desde el 2002 ambos pierden participación, espacio que ocupan asistencia social, seguridad social y servicios municipales, principalmente.

Gráfico 6



Fuente: STP/UAE; PNUD

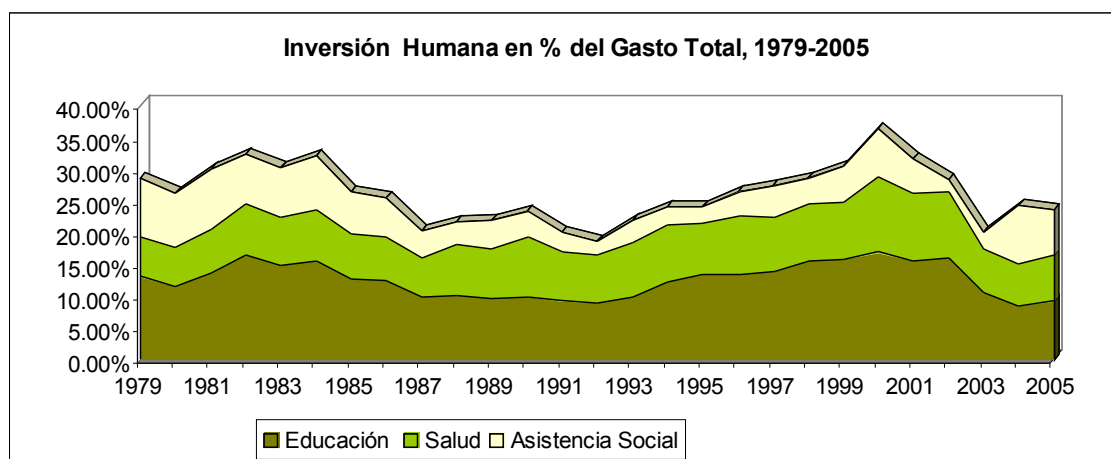
En el período 1987-1996, se puede apreciar como se sacrifica en gran medida el gasto en educación para darle prioridad vivienda y urbanismo así como a agua potable y alcantarillado. En el caso del gasto en vivienda esto obedeció a la política de construcción pública implementada por los gobiernos reformistas, a la sazón con Balaguer como Presidente de la República. Igual suerte correría el gasto en agua potable y alcantarillado con la construcción de obras de infraestructura.

Es importante resaltar que aparentemente se le está dando prioridad a los renglones que mayor impacto tienen en la formación del capital humano, como son educación y salud. Sin embargo una mayor participación del gasto de estos rubros en el gasto social no quiere decir que está en los niveles ideales. En la sección siguiente analizaremos por separados de rubros como educación, salud y asistencia social.

G. Inversión Humana²⁰

El capital humano es uno de los factores que contribuye con el proceso de desarrollo económico. De igual manera se pone atención a lo que ocurre con el capital salud. Es por eso que a la inversión en educación y salud, en la literatura económica comúnmente se le llama inversión en desarrollo humano.

Gráfico 7



Fuente: STP/UAE; PNUD

Dentro de los factores que podrían determinar que un individuo sea pobre o no se encuentra la educación. De igual manera la salud adquiere importancia al ser uno de los principales factores de explicación del crecimiento económico. Pero más relevante podría ser aún que la efectividad de otros gastos podría depender de cuanto se invierte en salud educación. De ahí la importancia que las políticas públicas le dan a estos sectores.

En República Dominicana el capital humano explica el 10% del PIB real en el período 1950-2000²¹. Los períodos que este factor hizo más contribución al producto comparado con los trabajadores sin calificación fueron 1950-1958, 1979-1971 y 1992-2000

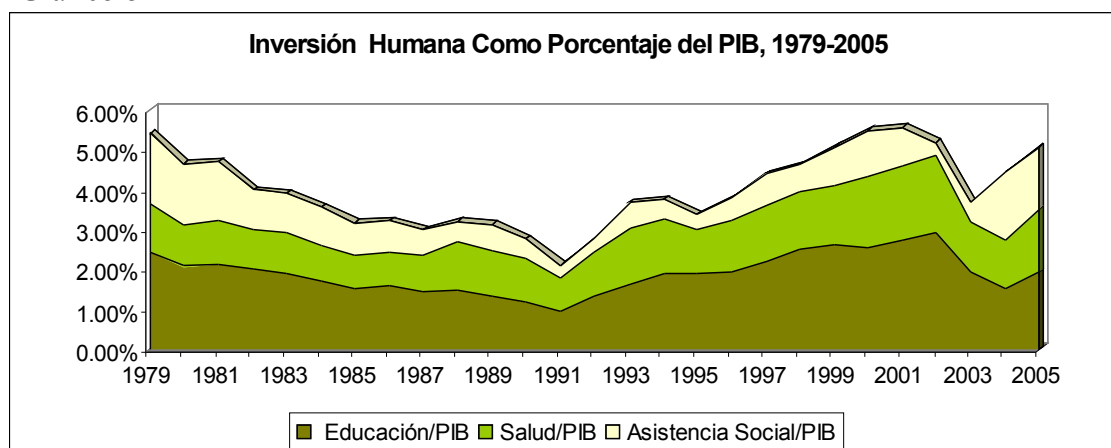
En república Dominicana como argumentamos más arriba, una de las principales prioridades dentro del gasto social lo constituye el sector educación, y con un poco menos de importancia pero también con un peso considerable dentro del gasto social está salud. Al mirar el comportamiento histórico de ambas variables desde el punto de vista de la participación en el gasto social, ambas tienen tendencias parecidas. En el período 1979-1981 la participación de educación era 36.50%, le seguía asistencia social con 26.25% y salud con 18.87%. Para 1982-1985 educación aumentó su participación a 38.63%, salud ganaba otros tantos llegando 20.18%, mientras asistencia social descendía 19.95%. En el último cuatrienio de los 80s, los tres sectores descendieron; educación a 25.23%, salud a 17.16% y asistencia social a 11.17%. Esto se debió al crecimiento que tuvo vivienda y urbanismo de meno de 6% a 27.60% y agua potable y

²⁰ En vez de llamar los desembolsos para salud y educación gasto, desde el punto de vista económico lo catalogaremos como inversión, ya que se a diferencian de los demás gastos porque pueden cambiar la forma de vida con lo cual pueden generar ingreso por de manera independiente

²¹ Lizardo M.; Guzmán R. Crecimiento Económico, Acumulación de Factores y Productividad en la República Dominicana (1950-2000). Santo Domingo Marzo, 2002.

alcantarillados que de 2.96% pasó a 8.38%. Para 1990-1996 se produce un ligero descenso de educación pasando a 23.04%, salud también aumentaría ligeramente alcanzando algo más de 18%, finalmente asistencia social disminuiría bruscamente a 6.78%; el gran ganador sería de nuevo agua potable y alcantarillados. En el último cuatrienio de los 90s. el gasto en educación se volvería a recuperar a niveles de principio de los 80s. terminando con 33.11%; salud creció ligeramente pasando a 20.08%. asistencia social se recuperó notablemente alcanzando un 10.52%. En el 2000-2005 educación sale de nuevo perjudicada terminado con 29.27%; salud se mantiene prácticamente sin alteración, en tanto que asistencia social aumentó por puntos porcentuales. Estos cambios se debieron a la entrada en vigencia de la seguridad social y a la celebración de los Juegos Panamericanos que incrementaron el gasto en deportes y recreación.

Gráfico 8



Fuente: STP/UAE; PNUD

Si se estudia la inversión humana desde el punto de vista de su participación en el PIB, encontraremos algunas diferencias en las tendencias, al compararla con la participación en el gasto total. Desde el período 1979-1991, la tendencia de las tres variables es hacia la pérdida de participación. Luego, la tendencia es hacia ganar participación, con caídas en 1995 y el 2003, pero sobre todo en este último año. Educación en el período 1982-1985 pierde participación al compararle con el período 1979-1981, al pasar de 2.20% a 1.79%. En ese mismo período tanto asistencia social como salud irían hacia la baja, al pasar de 1.14% a 0.93%, y de 1.58% a 0.92% respectivamente. En el período 1986-1989 educación y asistencia social siguen perdiendo participación, en tanto que salud llega a 1.03%. En 1990-1995 educación y salud aumentarían relativamente su participación, en tanto que asistencia social seguiría hacia la baja. Para 1996-1999, educación alcanzaría un 2.32%, salud también aumentaría a 1.41%, también asistencia social aumentaría a 0.74%. Por último, en el período 2000-2005, educación se volvería a caer, sobre todo por la crisis del 2003-2004, en tanto que salud y asistencia social aumentaron ligeramente, pasando a 1.61% y 1.03% respectivamente.

Cuando se estudian variables como la educación se tiene que el gasto en la misma se encuentra en niveles insignificantes de acuerdo a lo que establece la Ley General de Educación (66-97). La misma establece que el gasto público en educación debe ser un mínimo de 16% del gasto total o un 4% del PIB, sin embargo para el 1999-2001 la República Dominicana estaba entre los tres primeros que menos gastaban en educación como porcentaje del PIB.

Otra discusión adicional a esta es cual es la prioridad que se le debe dar al gasto en educación y la eficiencia del mismo en un país donde un por ciento considerable del gasto en educación es

corriente. De acuerdo al Banco Mundial²² la educación dominicana tienen problemas sistémicos, por lo que un aumento en los gastos no implica necesariamente producen cambios positivos en los resultados. De hecho, la educación dominicana presenta uno de los más bajos retornos de la región lo cual puede convertirse en algo peligroso. Si la educación no reporta los retornos suficientes, esto podría implicar menos interés por estudiar, lo cual sustentaría el mantenimiento de un círculo de pobreza. La situación es más preocupante al tomar en cuenta las cifras que establecen que el 12.% de las personas de 10 años y más son analfabetas²³, haciéndose grave aún cuando se compara la población por estatus socioeconómico.

Pero un elemento adicional preocupante es la ineficiencia con la que se administra el gasto. Esto se puede ver claramente cuando sólo el 10% de los que ingresan al sistema logran terminar el nivel secundario. Estas ineficiencias se agravan cuando se compara por zonas geográficas, saliendo notablemente perjudicada la rural.

La educación dominicana ha logrado aumentar la matrícula escolar para el nivel básico y secundario. Para los niños con edad entre 6 y 13 años la tasa de asistencia a la escuela pasó de 91% en 1997 a 96% en el 2004²⁴. Lo que indica que podría cumplirse la meta propuesta en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el caso de los estudiantes de nivel secundario, la tasa de matrícula pasó de 74% en 1997 a 59% en 2004. Sin embargo, el problema es que estos niveles aún siguen siendo muy bajos.

Si se compara lo que recibe la educación secundaria y universitaria por lo que se gasta por estudiante, ésta última recibe más.²⁵ Esto evidentemente representa una distorsión, al tiempo que podemos observar la regresividad de la educación superior. Los niveles de preescolar y escolar resultan ser progresivos.

En el caso de salud algunos indicadores han mostrado tendencias positivas. En ese sentido se han presentado descensos en la tasa de mortalidad en menores de 5 años, así como de la mortalidad materna. Pero el bajo gasto en salud como pudimos ver más arriba impide que se puedan lograr avances mayores.

²² Citado por el Informe de Desarrollo Humano, 2005.

²³ Lizardo, (2006)

²⁴ Banco Mundial (2006).

²⁵ Ibidem

H. Análisis del Presupuesto 2006²⁶

H.1. Gasto Social en el presupuesto

Tal como habíamos argumentado en secciones anteriores, una de las mayores proporciones dentro del gasto total la ocupa el social. De acuerdo a lo presupuestado para este año el gasto social le correspondería el 38.04%, lo cual es alto en términos relativos si se compara con el gasto de servicios económicos pero sigue siendo bajo al compararlo con los estándares internacionales. Llama a la atención el alto porcentaje destinado a la deuda pública, que si se suma con el de servicios económicos superan en más de 7% el gasto social. Esto es preocupante, porque como discutimos anteriormente, a partir del 2003 cuando se agudizó la crisis económica y se tuvo que incrementar el monto para el pago de la deuda, el gasto social se vio sumamente perjudicado en término de participación en el gasto total. La participación del gasto social en el gasto total debería ser más de 40%²⁷

Gráfico 9



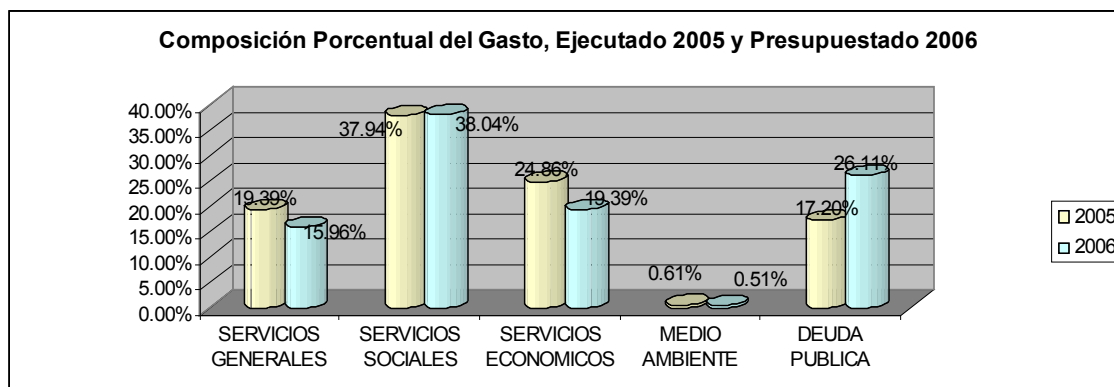
Fuente: STP/UAE; PNUD

Al comparar la participación del gasto social en el presupuesto 2006 con el ejecutado en el 2005, tenemos que aunque se produce un ligero aumento en esta participación, en términos relativos es menor la variación si se compara con el crecimiento que tienen otros rubros como deuda pública. Este rubro pasó de 17.20% en el 2005 a 26.11% en el 2006, lo cual a todas luces es una variación mayor en términos “positivos”. Otros rubros como servicios económicos y generales decrecen, pasando de 19.39% a 15.96% y 24.86% a 19.39% respectivamente. Lo anterior nos indica el grado de prioridad que se le está dando al tema de la deuda.

²⁶ Los datos de este apartado se basan en el Proyecto de Presupuesto Original, el definitivo aún no se ha dado a conocer a la opinión pública.

²⁷ PNUD, (2005)

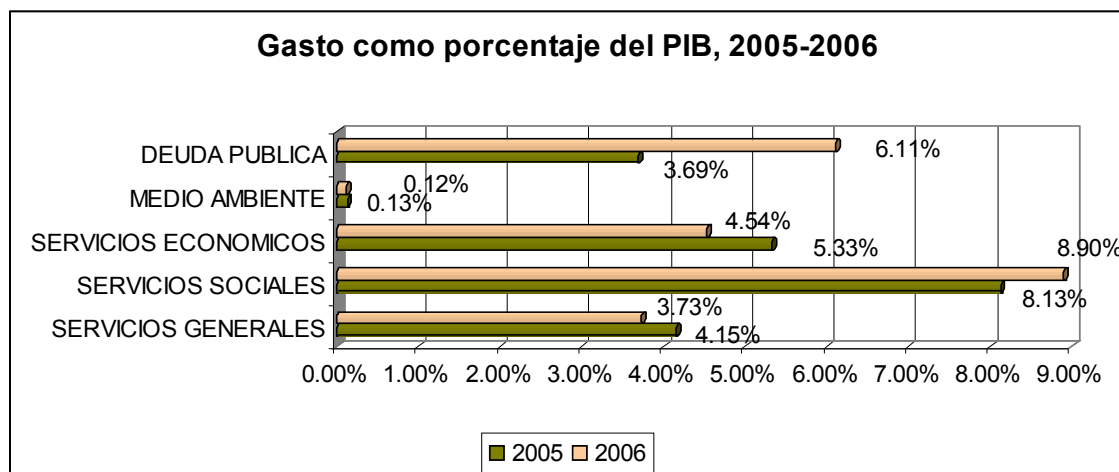
Gráfico 10



Fuente: STP/UAE; PNUD

El estudio del gasto social en el Presupuesto 2006 comparado con el gasto ejecutado en el 2005, nos permite ver que el gasto social tiene la proporción más alta del PIB. A igual como ocurre con la proporción del gasto social en el gasto total, la del gasto social en el PIB es aún baja si tomamos como referencia los países de la región, que como dijimos en secciones anteriores anda por el 15%. Este indicador debería situarse, (de acuerdo a lo presupuestado) en alrededor del 9% del PIB, lo que representaría un incremento de algo más de 1%. Sin embargo, este aumento es muy bajo al compararlo con el que experimentaría el gasto en la deuda pública, el cual casi se duplicaría comparado con el 2005. En ese mismo sentido, los incrementos de servicios generales y servicios económicos sería superiores a los de gasto social.

Gráfico 11



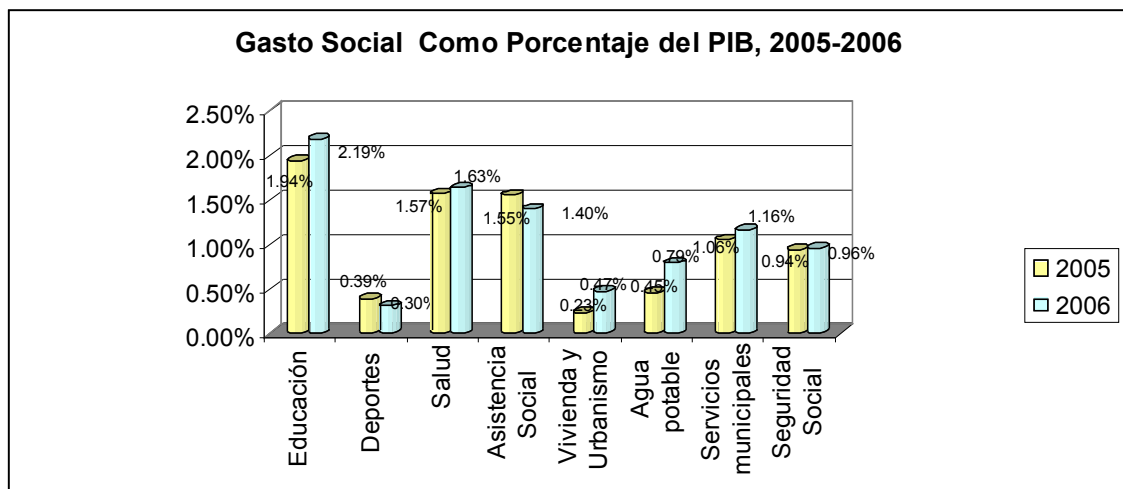
Fuente: STP/UAE; PNUD

La participación del gasto en educación en el PIB aunque presenta un ligero aumento para el presupuesto de este año aun no cumple con lo que establece la ley general de educación, que como discutíamos más arriba manda que el gasto en educación debe ser un 16% del gasto total o un 4% del producto, o simplemente el que sea mayor de los dos. Como se puede ver lo presupuestado para este año no llena las expectativas, tanto de nivelar el país con otros países en el gasto en educación, así como de cumplir el mandato legal.

El peso de la deuda es tan representativo en el presupuesto que supera el gasto en deportes y recreación, salud, asistencia social vivienda y urbanismo, agua potable y alcantarillados, y seguridad social juntos. Esto es preocupante porque lo que se debería invertir en la gente se estará gastando en deuda. En adición a eso, los incrementos en el presupuesto no se están distribuyendo de manera proporcional en todos los rubros, sino más bien para cumplir con lineamientos de organismos internacionales como los acreedores y el FMI.

Otro sector que presentó un ligero aumento fue salud, que pasó de 1.57% en el 2005 a 1.63% en el 2006.

Gráfico 12



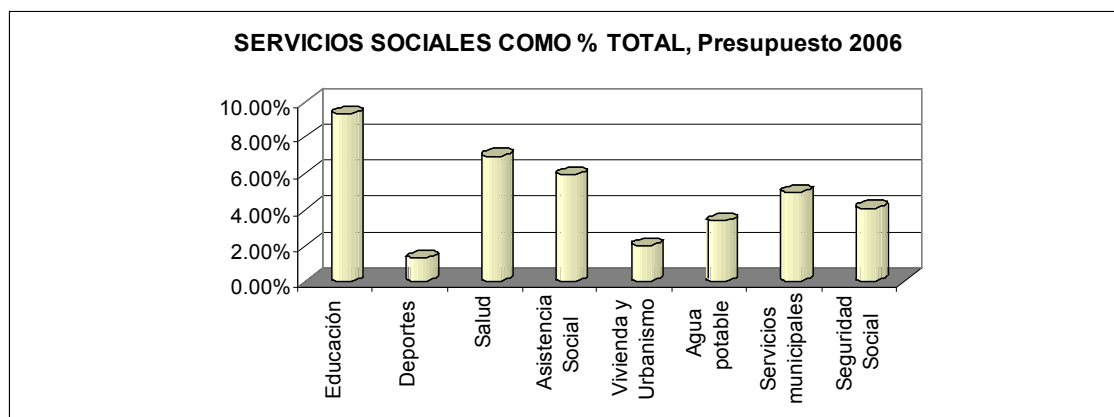
Fuente: STP/UAE; PNUD

H.2. Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y estrategia de Reducción de la Pobreza

Para que se cumplan los objetivos del milenio el gasto social debe aumentar en el orden del 7% del PIB²⁸. Esto implica una mayor prioridad del gasto social que va dirigido a cumplir con los ODM. Pero el cumplimiento de estos objetivos dependerá en gran medida del crecimiento de la economía; la estabilidad cambiaria; la cantidad de recursos disponibles para el financiamiento y por último del nivel de prioridad que se le de a estos objetivos con relación al gasto social.

²⁸ Cañete, (2005)

Gráfico 13



Fuente: STP/UAE; PNUD

Sin embargo, dada la poca participación que tiene el gasto social en el PIB, parecería imposible lograr esta meta. Queda entonces, priorizar algunos programas específicos que haría que estos objetivos en parte se cumplan. Pero al estudiar la partidas en el presupuesto de los programas protegidos para lograr los ODM nos encontramos que la mismas apenas alcanzan el 0.5% del PIB.

En el caso de la meta de reducir la pobreza extrema entre 1990 al 2015, a la mitad las personas que los ingresos no alcanzan un dólar por día, haría falta reducir de 5% a 2.5%, o si se mide en términos de ingresos suficientes para adquirir una canasta de básica de 28% a 14%. En el caso de que la economía creciera a los mismos niveles de los 90s, y el ingreso no sufre reveses, entonces se podría pasar de una pobreza de 28% a 14%.

Para lograr lo anterior, el PIB debería crecer 4.15% hasta el 2015, esto manteniendo la desigualdad constante; y si el Producto fuera la variable constante, entonces la desigualdad debería disminuir a una tasa de -1.4%.

Pero de acuerdo a Naciones Unidas más que crecimiento:

El reto consiste en diseñar políticas públicas que vinculen el crecimiento económico con el bienestar de las personas, sin marginar a los grupos más Vulnerables.²⁹

Queda pendiente evaluar entonces en que medida se ha dado un vuelco a la política económica para que el crecimiento económico pueda reflejarse en los más necesitados. Como respuesta a eso parecería ser que aun quedan retos importantes en el proceso presupuestario para que lo anterior se cumpla. Esto así porque lo que podemos observar es un alto crecimiento en términos relativos de renglones como la deuda pública y servicios económicos, que no se equiparan con la variación que se da en el gasto social.

Según lo que plantea el más reciente informe de pobreza del Banco Mundial, la educación y la salud parecería ir por buen camino para cumplir con las metas propuestas. En tanto que mortalidad materna y la tasa de finalización de la escuela primaria no van en el camino correcto.

²⁹ ONU; COPDES. Objetivos de Desarrollo del Milenio República Dominicana. Santo Domingo, 2004.

H.3. ¿Qué hace falta para reducir la pobreza?

De acuerdo a ONAPLAN (2003) para que se pueda reducir la pobreza hacen falta varios aspectos entre los que se destacan³⁰: crecimiento del producto, inversión en los pobres (como el gasto social)³¹. Entre los sectores prioritarios para que se pueda reducir la pobreza se destacan educación con un 100%, salud 93.9%, vivienda 9.8%, infraestructura básica 64.2%, alimentación 89.2%, generación de empleos 81.9% y por último seguridad social 78.9%.

En cuanto a la estrategia para enfrentar la pobreza se encuentran la focalización de la misma, para lo cual previamente se debe localizar a las familias pobres, con instrumentos como censos de pobres. Para poder cumplir con el financiamiento de los programas de reducción de la pobreza la principal fuente de financiamiento que se considera es el Presupuesto Nacional, seguida del sector privado, donaciones y recursos externos. De hecho una de las principales preocupaciones es la fuente de financiamiento de la estrategia de reducción de la pobreza a largo plazo.

Todavía faltaría delinear una estrategia clara de reducción de la pobreza. Para el 2002 se había aprobado una estrategia la cual por los problemas que experimentó la economía en el 2003 y 2004 ya requería volverse a actualizar para se pudiera aplicar de una manera efectiva. Pero cuando se produce el cambio de gobierno en el 2004, la estrategia se cambia otra conocida como solidaridad. Este programa se basa en transferencias bajo ciertas condiciones a las personas más pobres. En la actualidad, aún no se ha dado a conocer por escrito el fundamento de dicha estrategia, a pesar de que se viene aplicando desde que inició el gobierno actual.

Conclusiones

En este capítulo hemos estudiado la evolución histórica de la composición del gasto social en el Presupuesto de la República Dominicana. Para dicho estudio hemos analizado una serie histórica de la ejecución del presupuesto desde el año 1979 al 2006. Hemos utilizado principalmente la Clasificación de Funcional del gasto.

Se ha encontrado que la República Dominicana se encuentra rezagada en el gasto social. Este rezago se observa en la proporción del gasto total que se destina a servicios sociales. Lo mismo se puede concluir cuando estudiamos la proporción del PIB que representa el gasto social.

En la década de los 90s el gasto social vio incrementada su participación. Sin embargo esta participación no se corresponde con los niveles de crecimiento que experimentó la economía dominicana. De lo anterior se puede concluir que el crecimiento económico no se ha aprovechado para mejorar la condición de vida de la gente. República Dominicana a pesar de presentar en dicha década una tasa de crecimiento de su economía superior a los países de la región, aún se encuentra entre los que tienen el nivel de gasto social más bajo.

Dentro de las prioridades del gasto social se destacan educación y salud. Pero los niveles de gasto en estos renglones se mantienen aún muy bajos. En ambos, el país se encuentra por debajo

³⁰ Ambos aspectos tienen una valoración alta, el crecimiento de la economía 78.7% y la inversión social 89.2%

³¹ Paréntesis nuestro

del promedio de América Latina y el Caribe. En el caso de educación se viola la ley general en la materia, que establece que el gasto en este rubro debe ser 16% del gasto total o 4% del PIB. El gasto en estos dos sectores, se considera de suma importancia, ya que puede llevar a la gente a generar ingresos de manera autónoma.

Llama la atención además, el alto nivel de prioridad que en los últimos años se le está dando al gasto en deuda pública. El mismo más que se duplicó en el actual presupuesto. En esta investigación se ha podido apreciar claramente que ante aumentos de la participación de la deuda en el presupuesto el gasto social pierde en proporciones considerables.

Un factor que podría estar impidiendo una correcta asignación del gasto público es el sistema impositivo dominicano, en el cual predominan impuestos indirectos, los cuales no son tan progresivos como los directos. Este mismo factor impide una correcta redistribución de la renta. Otra tarea pendiente es la transparencia en el proceso presupuestario. Para lograrla un paso pendiente es incentivar programas de monitoreos independientes del gasto del gobierno. A esto debe sumarse un estudio más minucioso de la eficiencia con el manejo de los recursos. Para esto haría falta medir el costo económico de cada programa y los retornos que están reportando a la sociedad.

Bibliografía

Alemán, José Luis y Díaz Santana, Mirian (1996). Políticas y Programas Sociales. PCMM. Santo Domingo.

Aristy, Escuder, Jaime; Dauhje, Andrés. Efectos de las Políticas Macroeconómicas y Sociales en la Reducción de la Pobreza en la República Dominicana.

Aristy, Escuder, Jaime; Mena Peguero, Rita; Méndez Gómez, Arturo (1999). Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en la República Dominicana. PNUD, UNICEF, FNUAP. Santo Domingo.

Banco Central de la República Dominicana (2004). Estadísticas del Banco Central de la República Dominicana. 1947-2003. Santo Domingo.

Banco Mundial (2004). República Dominicana: Informe Sobre el Gasto Público. Santo Domingo.

Banco Mundial (2006). Informe Sobre la Pobreza en la República Dominicana: Logrando un Crecimiento Económico que beneficie a los Pobres. Santo Domingo.

Cañete Alonso, Rosa (2005). La Reforma Fiscal ¿Enemiga o Amiga de los Objetivos de Desarrollo del Milenio?. CIECA. Santo Domingo.

Cañete Alonso, Rosa; Dotel, Olaya (2005). Política Social en la República Dominicana 1930-2005. BID. Santo Domingo.

Ceara, Miguel; Croes Hernández, Edwin (1993). El Gasto Social de la República Dominicana en la Década de los Ochenta. Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Santo Domingo.

CEPAL (2005). Gasto Social en América Latina y el Caribe: Tendencias Recientes, Orientación y Efectos Redistributivos. Panorama Social de América Latina 2005. Santiago de Chile.

CEPAL y PUCMM (2000). Desarrollo Económico y Social en la República Dominicana: los últimos 20 años y perspectiva para el Siglo XXI. Tomo I. Santo Domingo.

CES; CIECA (2005). Una Propuesta de Reforma Fiscal para la Equidad y el Desarrollo en la República Dominicana. Santo Domingo.

Claudia Danani (comp.) Política Social y economía social, Colección Lecturas sobre Economía Social, Universidad Nacional de General Sarmiento, Editorial Altamira, 2004, Buenos Aires

Feijoo, María del Carmen. La política social en una nebulosa institucional: ¿Tutelar derechos o defender programas? Observatorio Social. Argentina.

Galván, H. (2005). Resignificando el Combate a la Pobreza. en la República Dominicana. Santo Domingo.

González-Rosseti, Alejandra (2005). La Factibilidad Política de las Reformas del Sector Social en América Latina. CEPAL, Serie Estudios y Perspectiva, 39. Sede Sub-regional México.

Guzmán Rolando (2005). Dinámica Laboral y Condiciones de Vida en un Contexto de Volatilidad Económica: la economía dominicana 2000-2005. Santo Domingo.

Guzmán, Rolando et. all (2005). Sostenibilidad Fiscal, Calidad del Gasto Público y Proceso Presupuestario en la República Dominicana. Santo Domingo.

Lizardo, Jeffrey (2005). Gasto Social en la República Dominicana 1995-2005: Tendencias y Desafíos. Unidad de Análisis Económico, Secretariado Técnico de la Presidencia. Texto de Discusión N. 2. Santo Domingo.

Lizardo, Jeffrey (2006). La Pobreza en la República Dominicana. Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, s.j. Santo Domingo.

Lizardo, Magdalena y Guzmán Rolando (2002). Crecimiento Económico, Acumulación de Factores y Productividad en la República Dominicana (1950-2000). Santo Domingo.

Mayer, Guillermo. Hacia una definición de Políticas Sociales. Observatorio Social, Argentina.

Oficina Nacional de Planificación (2000). Estructura Económica, Funcional y Geográfica del Gasto Público Social en la República Dominicana. (1978-1999). Santo Domingo.

Oficina Nacional de Presupuesto. Presupuesto de Ingresos y la Ley de Gastos Públicos del Gobierno Central. (Varios Números). Santo Domingo.

PNUD (2005). Informe Nacional de Desarrollo Humano República Dominicana. Santo Domingo.

PNUD, UNICEF (2005). Gasto Social en el Presupuesto 2005 (Caso Paraguay).

Revista Observatorio Social. Conversando con María Elena Rubio y María del Carmen Tamargo sobre el concepto de Participación y las Políticas Sociales. Argentina, 2006.

Rosen, Harvey S. (2002). Hacienda Pública. McGraw Hill.

Rosenfeld, Mónica. Dilemas de la Participación Social: El encuentro entre las Políticas Públicas y la sociedad Civil. Cuadernos Observatorio Social, no. 7. Septiembre 2005. Argentina.

Santos Reyes, Felipe (2004). Estructura del Presupuesto Nacional y su Impacto en la Población Vulnerable República Dominicana 1998-2004. Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, s.j. Santo Domingo.

Anexos

Metodología

Uno de los problemas que se tiene al estudiar el gasto público en la República Dominicana es la falta de datos. A esto se suma el cambio de manual de clasificadores que se hizo en el 2003. El nuevo manual produjo cambios importantes sobre todo en la clasificación funcional. Algunos renglones se movieron hacia la parte de servicios económicos, mientras que se agregaron otras categorías. Para poder tener una serie objeto de comparación fue necesario hacer algunos ajustes. Estos ajustes podrían crear problemas de sobrestimación en algunos casos, como de subestimación en otros.

Los ajustes que se hicieron en este trabajo fueron los siguientes:

1. Servicios a la Comunidad fue sumado a Asistencia social.
2. Azúcar a Industria y Comercio.
3. Urbanismo a Vivienda y Urbanismo.
4. Caminos Vecinales a Transporte
5. Los datos de Medio Ambiente se presentan de manera agregada.
6. Amortización de la Deuda se Suma a Deuda Pública.