

# EL PRESUPUESTO DEL ESTADO:

¿CÓMO SE  
ADMINISTRAN  
NUESTROS  
CHELITOS?





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



## **Participación Ciudadana**

Es una publicación de:

### **Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo**

Josefa Brea No. 65, Mejoramiento Social  
Santo Domingo, República Dominicana  
809-682-4448 / 809-685-0120  
est.sociales@codetel.net.do  
www.centrojuanmontalvo.org.do

### **Participación Ciudadana**

Wenceslao Alvarez No. 8, Zona Universitaria  
Santo Domingo, República Dominicana  
809-685-6200 / 809-688-9010  
p.ciudadana@verizon.net.do  
www.pciudadana.com



IntermonOxfam es la agencia gestora de  
Oxfam Internacional en República Dominicana



UNION EUROPEA



Con los auspicios de:

[Intermon-Oxfam](http://www.intermonoxfam.org)

[www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org)

[Progressio](http://www.progressio.org.uk)

[www.progressio.org.uk](http://www.progressio.org.uk)

Mayo 2008

---

Diseño y Diagramación:  
Valdivia Publicidad y Editorial  
Soluciones Integrales de Comunicación  
809-221-0030



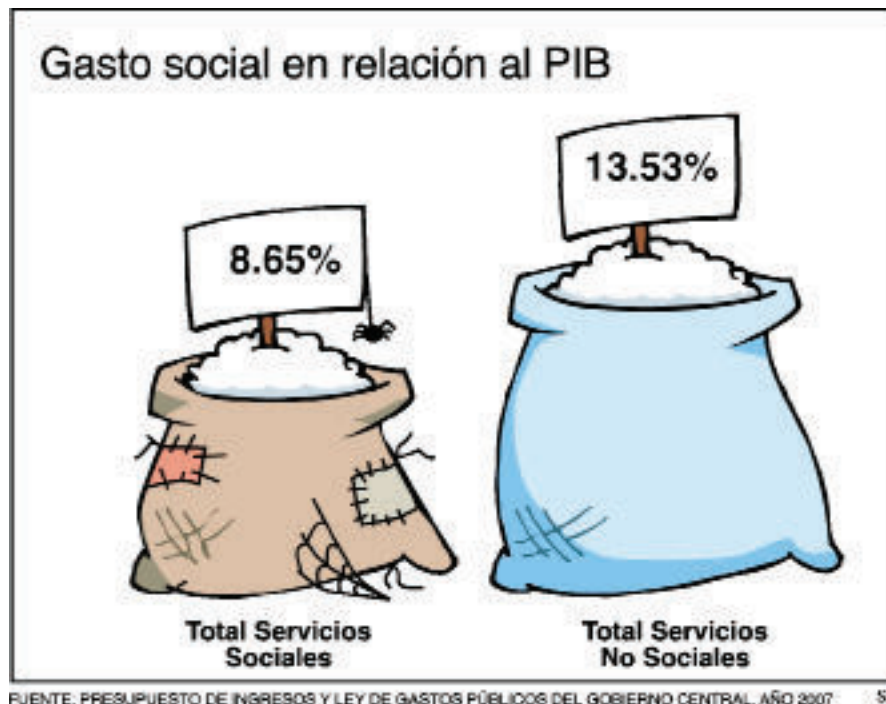
# CONTENIDO

1• LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN LOS ASUNTOS ECONÓMICOS	05
2• EL PRESUPUESTO PÚBLICO: INGRESOS, GASTOS Y FINANCIAMIENTO	08
¿Qué es el Presupuesto Público?	
¿Cómo se organiza el Presupuesto Nacional?	
Analicemos el Presupuesto Nacional en la República Dominicana	
3• EL PRESUPUESTO VISTO DESDE LOS INGRESOS	15
Características generales	
La política impositiva en República Dominicana	
4• EL PRESUPUESTO VISTO DESDE EL GASTO	20
Características generales	
La política de gasto social en República Dominicana	
5• LAS BRECHAS PRESUPUESTARIAS Y EL ENDEUDAMIENTO	26
6• CÓMO AFECTA EL PRESUPUESTO PÚBLICO LA VIDA ECONÓMICA Y SOCIAL	27
7• CÓMO ORGANIZAR LA PARTICIPACIÓN SOCIAL PARA INCIDIR EN EL PRESUPUESTO	29





# 1 LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN LOS ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES



En 2007 el gasto social, es decir, el dinero para salud, educación, vivienda, agua potable, asistencia social y seguridad social, fue apenas el 8.65% del Producto Interno Bruto (PIB). Se gastó en servicios sociales un 5% menos que en servicios no sociales. Un Estado que no invierte para mantenernos sanos, educados y con un buen techo, ¿está garantizando nuestros derechos ciudadanos?



A toda persona que vive en este país le debe interesar conocer qué hace el Estado con los recursos que vienen de la población, aquellos que se obtienen básicamente de los impuestos: ¿cuánto es lo que se recauda o se recolecta desde el Estado?, ¿cómo lo administra?, ¿cómo y en qué lo gasta?, ¿a quiénes beneficia ese gasto? En otras palabras, hay que estar informados/as sobre el manejo de las cuentas del Estado y en particular sobre cómo esto afecta la vida de cada dominicano/a.

### El Estado en la sociedad dominicana tiene tres grandes funciones que cumplir:

**I. La primera**, descrita en la Constitución en su artículo # 8, es su función normativa: el Estado debe proteger de manera efectiva los derechos de la persona humana y mantener los medios que le permitan progresar dentro de un orden de libertad individual y justicia social acorde con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos.

**II. La segunda** tiene que ver con la responsabilidad del Estado de responder a las demandas ciudadanas que no pueden ser satisfechas desde una óptica individual o privada. Por eso el Estado debe invertir en los llamados “bienes públicos”, que son aquellos bienes disponibles para todas y cada una de las personas de esta sociedad sin posibilidad de exclusión, es decir no es posible que a unos se le de y a otros no. Ejemplos clásicos de bienes públicos son la defensa nacional, la justicia, las políticas de empleo, entre otros.

**III. La tercera** responsabilidad del Estado es procurar que los gobernantes respondan al mandato de sus electores. ¿Quiénes

son estos electores?. En República Dominicana la gente que elige a los gobiernos es en su gran mayoría pobre, puesto que, según datos oficiales, de cada 100 dominicanos/as 42 viven en pobreza y 23 viven en una pobreza extrema, al punto de que pueden ser indigentes. Esto significa que a estas personas les falta vivienda, agua buena, luz, empleo seguro, es posible que sus hijos no vayan a la escuela para trabajar, etc; es decir, son personas que tienen muchas necesidades y escasos medios (dinero, por ejemplo) para satisfacerlas.





Como el grupo que vive en pobreza o pobreza extrema es mayoría, hay una demanda permanente al Estado de servicios que le ayuden a satisfacer sus necesidades, como más empleo, educación, mejor acceso a la salud. Tales servicios no solo contribuirían a mejorar en el mediano o largo plazo los ingresos de la población sino que además fomentarían una participación social más activa con individuos más preparados y mejor informados.

En este caso, como en el anterior, el objetivo último de la acción estatal es lograr la igualdad en el acceso a oportunidades de los individuos, así como la igualdad en la distribución de la riqueza. El grado en que se logren estos objetivos determinará la legitimidad y credibilidad del Estado, y en particular de los gobernantes de turno.

¿Cómo saber si en verdad el Estado está cumpliendo con su responsabilidad de proteger los derechos de la población, satisfacer el bienestar común, disminuir las desigualdades, garantizar el acceso a oportunidades y en general cumplir con un mandato ciudadano? El análisis del presupuesto se vuelve fundamental en este punto pues es la herramienta básica con la que cuenta el Gobierno para actuar y llevar a cabo su gestión. De hecho, el presupuesto es el mejor indicador de la línea política de los gobernantes y de las diferentes formas, niveles y prioridades de la intervención estatal.



## 2 EL PRESUPUESTO PÚBLICO: INGRESOS, GASTOS Y FINANCIAMIENTO

¿Quién se lleva más del presupuesto del 2007?

(En millones de pesos)

Pago de deuda (capital más intereses)	60,092.90
Educación	29,308.20
Salud	19,549.60
Asistencia Social	13,696.40
Seguridad Social	11,303.60
Justicia y orden público	9,529.10
Defensa	6,520.60
Agua potable y alcantarillado	6,276.10
	Total 258,479.5



FUENTE: PRESUPUESTO DE INGRESOS Y LEY DE GASTOS PÚBLICOS DEL GOBIERNO CENTRAL. AÑO 2007

SN

- Borra las líneas del presupuesto a las que no darías dinero si tú fueras el Estado
- Cambia las cantidades que creas necesarias en este presupuesto.
- Suma aquellas cosas al presupuesto nacional que crees que se deberían atender desde el Estado





## 2.1. ¿QUÉ ES EL PRESUPUESTO PÚBLICO?

El presupuesto público es el documento donde el Estado registra el dinero que tiene disponible durante un año y cómo va a utilizarlo para satisfacer las demandas de la población. Es decir, el presupuesto es el reflejo de las medidas que tomará el Estado en cuanto a las fuentes y usos de recursos de la nación: de dónde obtener los ingresos – tipo de impuestos, por ejemplo–, a qué se van a dedicar los gastos públicos – educación, sanidad u otros –, entre otros elementos. En este sentido, el presupuesto es la expresión de las políticas públicas.

Pero el presupuesto no sólo refleja cuestiones económicas sino también ideológicas y políticas. El Presupuesto pone de manifiesto las motivaciones de los gobernantes (sean personales o colectivas) junto con los de los grupos de presión económicos y sociales que luchan porque en los presupuestos aparezcan recogidos sus intereses.



## 2.2. ¿CÓMO SE ORGANIZA EL PRESUPUESTO NACIONAL?

En el presupuesto hay tres tipos de cuentas: ingresos, gastos y financiamiento.

Los ingresos pueden ser tributarios (impuestos sobre los ingresos, sobre el patrimonio, sobre las mercancías y servicios, entre otros) o no tributarios (ventas de bienes o servicios del Estado -por ejemplo tasas en hospitales- o rentas de la propiedad -por ejemplo alquileres-).


Los gastos por su parte pueden dirigirse a operación (aquellos que permiten el funcionamiento de las instituciones públicas) o inversión (aquellos que aumentan el patrimonio del Estado). De la diferencia entre ingresos y gastos se obtiene el llamado "resultado presupuestario". Si los ingresos son mayores que los gastos entonces hay un superávit, pero si los gastos son superiores a los ingresos se produce un déficit presupuestario.



Ese déficit o superávit determina el comportamiento de la cuenta de financiamiento, donde se registran tanto los activos (lo que el Estado tiene “a su favor”) como los pasivos financieros del Estado (las cuentas “en contra” del Estado). En esta cuenta aparecen, entre otros, las llamadas “amortizaciones”, es decir, los pagos de deuda pública y las nuevas necesidades de préstamos internos o externos.

En el ejercicio presupuestario, el resultado presupuestario debe ser igual al monto registrado en la cuenta de financiamiento pues los presupuestos se formulan bajo un principio de equilibrio entre entradas y salidas de recursos que permiten lograr dicho equilibrio.

O sea, la cuenta de financiamiento le sirve al Estado para identificar a quiénes debe, quiénes le deben y a quién pedir prestado cuando le faltan recursos para cubrir sus gastos. Veamos mis “activos y pasivos financieros”...



Activos Financieros	Pasivos Financieros
José me debe 500 pesos	Yo le debo a María 300 pesos
Pedro me tiene que pagar 400 pesos	Tengo que sacar víveres a crédito del colmado de Juan...

## 2.3. ANALICEMOS EL PRESUPUESTO NACIONAL EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

### Alcance del presupuesto nacional

Para analizar el presupuesto nacional, es importante definir el ámbito de acción: el sector público. En términos generales el sector público se refiere al conjunto de instituciones cuyas actividades se realizan a partir de decisiones adoptadas por órganos públicos, no privados. El sector público se clasifica en “Sector Público Financiero” y “Sector Público no Financiero”. El Sector Público Financiero abarca aquellas instituciones de naturaleza financiera como el Banco Central. El Sector Público no Financiero por su parte comprende la Administración General, los Gobiernos Locales y las Empresas Públicas no Financieras.

Dentro del Sector Público no Financiero, la Administración General se conduce de forma integrada, pero el presupuesto de los Gobiernos Locales y de las Empresas Públicas no Financieras es administrado separada e independientemente. Por este motivo, en lo posterior cuando hablemos del presupuesto público estaremos haciendo referencia únicamente a la Administración General, que a su vez comprende el Gobierno Central, las Entidades Descentralizadas o Autónomas y la Seguridad Social.



FUENTE: MANUAL DE CLASIFICADORES PRESUPUESTARIOS DEL SECTOR PÚBLICO, OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO



## ¿Cuáles son los pasos para llegar al presupuesto?

Para ser aprobado el presupuesto pasa cada año por cinco momentos:

**I. Programación:** Según la nueva normativa presupuestaria, el Presidente y su gabinete establecen la estructura y el contenido del presupuesto plurianual (es decir de varios años). Con esas indicaciones, la Secretaría de Hacienda elabora el presupuesto, que luego es aprobado por el Consejo Nacional de Desarrollo, que forma parte del sistema de planificación del desarrollo y participa de la orientación y coordinación de las políticas económicas y sociales. La fecha límite de este proceso es el 30 de junio del año previo a la ejecución del presupuesto. Para esta misma fecha, la Secretaría de Hacienda debe presentar la política presupuestaria del año fiscal (enero-diciembre). Durante la primera semana de julio, el Consejo Nacional de Desarrollo debe aprobar dicha política y definir hasta dónde se puede llegar con los gastos institucionales.

**II. Formulación:** El Presidente debe presentar al Congreso, hasta el 15 de julio, lo que espera será la economía nacional, así como las prioridades del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos del año para el que se está presupuestando. Paralelamente, la Secretaría de Hacienda tiene que difundir las directrices económicas para que las Instituciones de la Administración General elaboren los anteproyectos de presupuesto. Todos estos documentos se organizan para formar el anteproyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos que el Consejo Nacional de Desarrollo aprueba a más tardar el 1 de octubre.





**III. Discusión y Aprobación:** Con este documento en la mano, el Presidente presenta al Congreso el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos durante la segunda legislatura ordinaria. El Congreso aprueba (con o sin modificaciones) estos documentos hasta el final de la segunda legislatura.

**IV. Ejecución:** Cuando se aprueba el presupuesto, la Secretaría de Hacienda distribuye los recursos y fija cuotas trimestrales para las transferencias de fondos. Las instituciones de la Administración General por su parte son responsables de programar sus actividades y definir un cronograma de utilización de recursos para cumplir con las metas propuestas. El periodo de vigencia del presupuesto es entre el 1 de enero y 31 de diciembre del año siguiente a la planificación. Si el Presidente quisiera hacer modificaciones o arreglos importantes al presupuesto inicial tiene que llevarlo al poder Legislativo para que lo apruebe.

**V. Seguimiento y Evaluación:** Las entidades de la Administración General deben presentar constantemente reportes de ejecución física y financiera. Sobre esta base, la Secretaría de Hacienda tiene la responsabilidad de presentar al menos un informe cada seis meses y uno al año al Presidente de la República y el Secretariado Técnico.

## El presupuesto 2007 en República Dominicana

Para el año 2007 el presupuesto de la República Dominicana contaba un total 258.449,5 millones de pesos. El resultado financiero registrado fue de superávit, es decir, los ingresos fueron mayores que los gastos en 2.226,1 millones de pesos. Sin embargo, la existencia de obligaciones previas de pago por 41.343,0 millones de pesos determinó que se pidieran préstamos por un monto de 39.077,8 millones. De esta forma se cumple el equilibrio presupuestario entre ingresos y gastos.

### Equilibrio Presupuestario en RD Año 2007 (en millones de pesos)

<b>A) Ingresos</b>	<b>219,401.7</b>
Ingresos corrientes	214,585.4
Tributarios	203,527.9
No tributarios	11,057.4
Ingresos de Capital	4,816.3
<b>B) Gastos</b>	<b>217,135.6</b>
Gastos Corrientes	159,263.7
Gastos de Capital	57,871.9
<b>Superávit (a-b)</b>	<b>2,266.1</b>
<b>Financiamiento (c-d)</b>	<b>-2,266.1</b>
C) Fuentes Financieras	39,077.8
Préstamos Internos	6,802.0
Préstamos Externos	32,275.8
D) Aplicaciones financieras (pagos netos de obligaciones)	41,343.9

FUENTE: PRESUPUESTO DE INGRESOS Y LEY DE GASTOS PÚBLICOS DEL GOBIERNO CENTRAL. AÑO 2007

¡Esto sí está bueno! ¡Todos tienen que rendir cuentas sobre los recursos públicos!. Pero que sea en un lenguaje comprensible para todos ¡por favor!



# 3 EL PRESUPUESTO VISTO DESDE LOS INGRESOS

## 3.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES

### Ingresos tributarios



- **Impuestos sobre el patrimonio** (casas, automóviles, herencias)
- **Impuestos sobre el comercio exterior** (gravámenes y aranceles a las importaciones y exportaciones)
- **Impuestos sobre ingresos** (impuesto a la renta de personas y empresas, impuestos sobre los alquileres)
- **Impuestos Internos sobre Mercancías y Servicios** (ITBIS, impuesto selectivo al consumo -tabaco, bebidas, combustibles e hidrocarburos-, impuestos sobre el transporte, comunicaciones)

De cada 100 pesos que entran al presupuesto público nacional como ingresos corrientes, 95 vienen de los impuestos; por eso son tan importantes dentro de la política fiscal del gobierno dominicano. Su función principal, como en cualquier país, es procurarle fondos al Estado para utilizarlos en el suministro de bienes y servicios públicos para la población.

Pero lo importante es conocer cómo se organizan los ingresos tributarios o impuestos en tanto que ello determinará si la política fiscal asumida es progresiva o regresiva.

¿Qué es esto? Una política fiscal impositiva progresiva significa que son los más ricos quienes más pagan y por lo tanto es una forma de redistribuir la riqueza entre los miembros de una sociedad. Lo contrario, una política regresiva significa que los más pobres deben pagar proporcionalmente más tributos que los más ricos.

Un ejemplo de impuestos progresivos sería la aplicación de impuestos altos al uso de carros de lujo pues quienes más pagarían serían aquellos grupos con suficientes recursos como para comprarlos.





Al contrario, un ejemplo de impuesto regresivo es el ITBIS. Consideremos el caso de Francia y Fernanda. Francia limpia algunas casas y gana al final del mes unos \$4,000.00. Fernanda trabaja como gerente de una empresa y recibe al final del mes \$50,000.00. Las dos van al supermercado y compran cosas básicas para la casa. Veamos qué pasa con el ingreso de cada una luego de la compra:

Lo primero que observamos es que Francia gasta casi 30% de su ingreso en dichas compras mientras que Fernanda, comprando exactamente lo mismo, gasta apenas 2% de su ingreso. Más importante, la aplicación del ITBIS hace que Francia, que tiene menos ingresos, pague más que Francia en términos porcentuales (8 puntos adicionales). Es decir, este impuesto regresivo acentúa la diferencia de ingresos y aumenta la desigualdad.



**Compras de supermercado de dos personas con diferente ingreso**  
(cifras en pesos dominicanos)

COMPRA	FRANCIA	IMPUESTO CAUSADO	FERNANDA	IMPUESTO CAUSADO
10 LB. DE ARROZ \$20.00	200	-	200	-
2 LB. HABICHUELAS A \$40.00	80	-	80	-
5 LB. DE AZÚCAR A \$18.00	90	-	90	-
1 GALÓN DE ACETTE \$140.00	140	-	140	-
1 CARTÓN DE HUEVOS \$75.00	75	-	75	-
1 LB. DE QUESO \$90.00	90	-	90	-
1 FUNDA DE DETERGENTE \$80.00	80	162	80	162
1/2 GALÓN DE CLORO \$47.00	47	87	47	87
1/2 GALÓN DE DESINFECTANTE \$50.00	50	104	50	104
1 FUNDA DE PAN	40	-	40	-
5 LB. DE POLLO A \$30.00	150	-	150	-
1 LB. DE CAFÉ	60	-	60	-
1 SALAMI	100	-	100	-
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>1,202</b>	<b>354</b>	<b>1,202</b>	<b>354</b>
<b>% GASTOS EN RELACIÓN AL INGRESO</b>	<b>30%</b>	<b>9%</b>	<b>2%</b>	<b>1%</b>

¡Entonces hay que exigirle al Estado que ponga más impuestos redistributivos, para que paguen más los que más tienen!



Ahora que conocemos esto, pasemos a ver cómo se organizan los ingresos tributarios dentro del presupuesto:

**I. Impuestos sobre los ingresos:** son los impuestos que se aplican o gravan el ingreso de las personas físicas y las ganancias de empresas y sociedades. Incluyen impuestos sobre los juegos de azar, alquileres, dividendos e intereses.

**II. Impuestos sobre el patrimonio:** impuestos a la propiedad y transferencias de bienes muebles e inmuebles. Incluyen también gravámenes a la tierra y las edificaciones, herencias, legados y regalos, y otros impuestos establecidos por las autoridades municipales.

**III. Impuestos sobre mercancías y servicios:** gravan la venta de bienes o mercancías (por ejemplo, ITBIS). Incluyen impuestos selectivos: tabaco, bebidas alcohólicas, combustibles e hidrocarburos. Comprenden también impuestos al transporte, comunicaciones, primas de seguro, diversiones, hoteles y apuestas. Adicionalmente se ubican en esta categoría las licencias para el ejercicio profesional. Otros impuestos establecidos por las autoridades municipales.

**IV. Impuestos sobre el comercio exterior:** Impuestos a las exportaciones e importaciones y otros aranceles aduaneros.

Por su naturaleza, estos impuestos pueden también clasificarse en dos categorías básicas: los impuestos directos y los impuestos indirectos. El cuadro siguiente muestra las características de ambos:

Tipos de impuestos			
Impuesto	Características	Tipos	Los más habituales
Directos	Recaen "directamente" sobre el patrimonio de las personas y empresas. Recaudación: sobre la declaración de estados financieros de personas o empresas.	<b>De producto:</b> recaen sobre un elemento concreto del patrimonio	Sobre la propiedad de un inmueble: finca, casa, edificio, tierra, etc...
		<b>Personal:</b> recaen sobre la renta o el patrimonio de una persona o entidad.	Sobre la remuneración de las personas: pagos por sus trabajos. Sobre los beneficios de las empresas. Sobre el patrimonio de las personas.
Indirectos	Recaen sobre la capacidad de pago manifestada en un acto de consumo o en una operación mercantil. Recaudación: durante el acto económico que hacen los individuos y empresas. En dicho acto se cobra un porcentaje del valor de las operaciones mercantiles		Sobre las ventas: (ITBIS) pagas este impuesto cuando compras algo. Sobre el consumo de determinados bienes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• de lujo o suntuarios</li> <li>• alcohol, tabaco</li> </ul>



Existen algunos criterios que se deben tomar en cuenta al momento de establecer una política impositiva:

**-Suficiencia recaudativa:** lo que se recolecte debe alcanzar para financiar los gastos públicos.

**-Generalidad y capacidad de pago:** debe asegurarse que paguen quienes tengan capacidad económica.

**-Justicia en el reparto de la carga impositiva:** este objetivo se relaciona con los principios de igualdad y progresividad.

    Igualdad: Los impuestos deben afectar a los ciudadanos de forma equitativa: a condiciones equivalentes, pagos iguales.

    Progresividad: Los más ricos deberían contribuir en una proporción mayor que los que tienen menos ingresos

**-No confiscatoriedad:** debe existir un techo de impuestos a la renta personal.

**-Eficiencia:** maximizar el recaudo con el mínimo costo posible.

**-Simplicidad y Facilidad de Administración:** es decir la búsqueda de una combinación apropiada de tasas que facilite la eficacia administrativa

## Ingresos no tributarios

El otro 5% de los ingresos ordinarios del presupuesto público proviene de ingresos no tributarios, los cuales están compuestos por contribuciones sociales, ventas de las administraciones públicas, rentas de propiedad y transferencias corrientes (es decir, recursos no sujetos a contraprestación de servicios y que serán utilizados para cubrir gastos corrientes).

## 3.2. La política impositiva en República Dominicana



De todas las recaudaciones impositivas que se hacen en el país, el impuesto sobre mercancías y servicios, (donde se registra el ITBIS -Impuesto a la Transferencia de Bienes y Servicios-, así como los impuestos sobre mercancías y servicios, entre otros) es el más alto: 62%. Solo el ITBIS representa el 28%



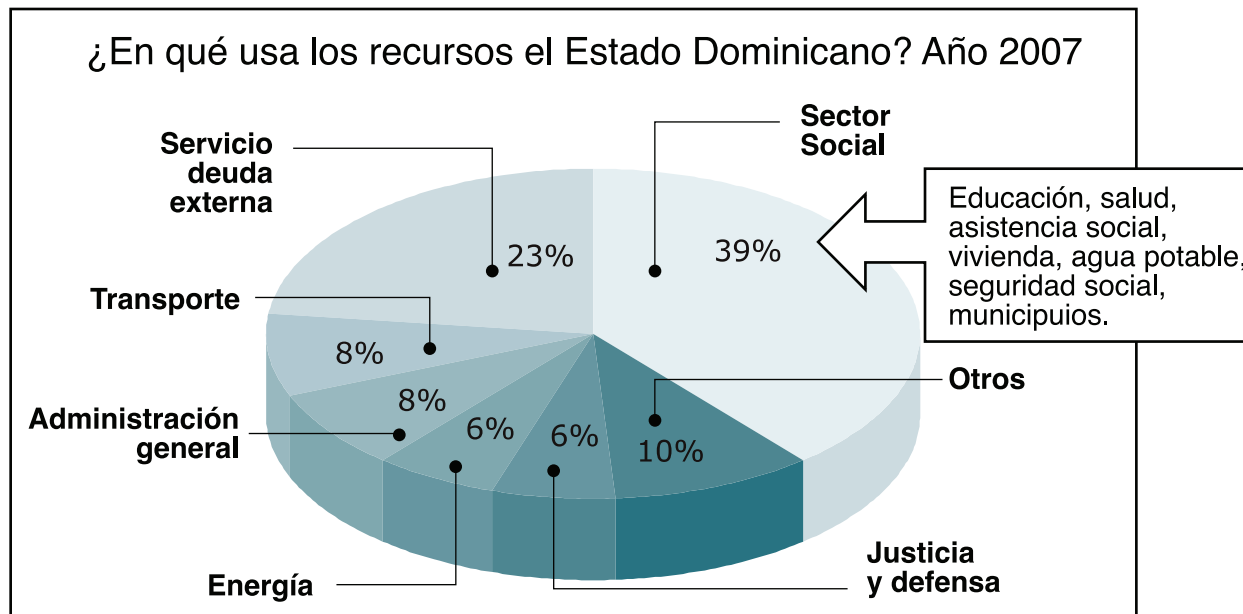
de los impuestos a pesar de ser el impuesto más regresivo, ya que todo el mundo paga un 16% sobre el valor de la compra, sin distinción, pero no todo el mundo gana lo mismo. Así, las personas de menos recursos terminan pagando una mayor proporción de sus ingresos en impuestos que las personas con mayores recursos.

El segundo renglón que más recauda es el impuesto al ingreso: un 20% de los ingresos tributarios. Este, que es un impuesto progresivo, representa apenas la tercera parte de las recaudaciones por impuestos sobre el consumo. Por lo tanto, es claro que el Estado dominicano está privilegiando la facilidad de recaudación antes que la igualdad.

Una política impositiva que realmente estuviera a favor de los empobrecidos debería inclinar la balanza hacia un mayor número de impuestos directos y una menor carga hacia los impuestos indirectos. En otras palabras, se debería reducir el peso del ITBIS y aumentar las tasas del impuesto a la renta y los llamados “consumos suntuarios” (como el whisky importado, automóviles de lujo, entre otros).



## 4 EL PRESUPUESTO VISTO DESDE EL GASTO PÚBLICO



FUENTE: PRESUPUESTO DE INGRESOS Y LEY DE GASTOS PÚBLICOS DEL GOBIERNO CENTRAL. AÑO 2007

SN



¿Te parece bien esta distribución de los recursos que recolecta el Estado? ¿Cambiarías esa distribución? ¿Cómo distribuirías tú esos recursos?





## 4.1. Características generales

El gasto público tiene dos componentes: gasto corriente y gasto de capital. El gasto corriente es el que se usa para garantizar el funcionamiento de las instituciones públicas: pago de personal, materiales y suministros, pago de energía, agua y comunicaciones. Los intereses de deuda también se consideran un gasto corriente del gobierno. En cambio, el gasto de capital tiene el fin de fortalecer la inversión: maquinarias y equipo, inmuebles, construcciones, entre otros.



¿Y cómo yo sé exactamente lo que gasta el Estado en lo social?

En República Dominicana, el 73% de los gastos del Estado son gastos corrientes, es decir, se destinan a garantizar el funcionamiento de las instituciones públicas (pago de remuneraciones, pago de servicios, entre otros) mientras que sólo el 27% son gastos de capital, es decir, son destinados a mejorar la capacidad productiva de los bienes y servicios públicos y a aumentar el patrimonio del Estado. Dentro de los gastos corrientes, los pagos de personal y el gasto en bienes y servicios alcanzan el 50%. Por su parte, los intereses de deuda interna y externa alcanzan el 12% del gasto corriente.

Para identificar cuál es el gasto social se puede recurrir a dos alternativas: la primera es utilizar la “clasificación orgánica del gasto” que identifica las instituciones ejecutoras o unidades administrativas que gestionan los recursos. Así, si se quiere por ejemplo conocer el gasto en salud, se puede tomar como un referente el gasto de la Secretaría de Estado de Salud.

La segunda alternativa es utilizar la “clasificación funcional o programática del gasto” que identifica la función primordial a la que se orientan los servicios. Según esta clasificación en cambio el cálculo del gasto del Estado en



el sector salud incluirá además aquel realizado por otras instituciones, por ejemplo, un hospital de las fuerzas armadas.





Ok, entonces a sumar cuantos pesos gasta el Estado Dominicano en lo social



## 4.2. La política del gasto social en República Dominicana

Ahora que sabemos cómo identificar los tipos de gasto del presupuesto, vamos a concentrarnos en analizar el gasto público y particularmente el gasto social, pues su tamaño y su uso dicen mucho acerca de las prioridades del gobierno. Un gasto público sano estará orientado fundamentalmente a fomentar la inversión productiva y en capital humano, como motor para el desarrollo económico y social.

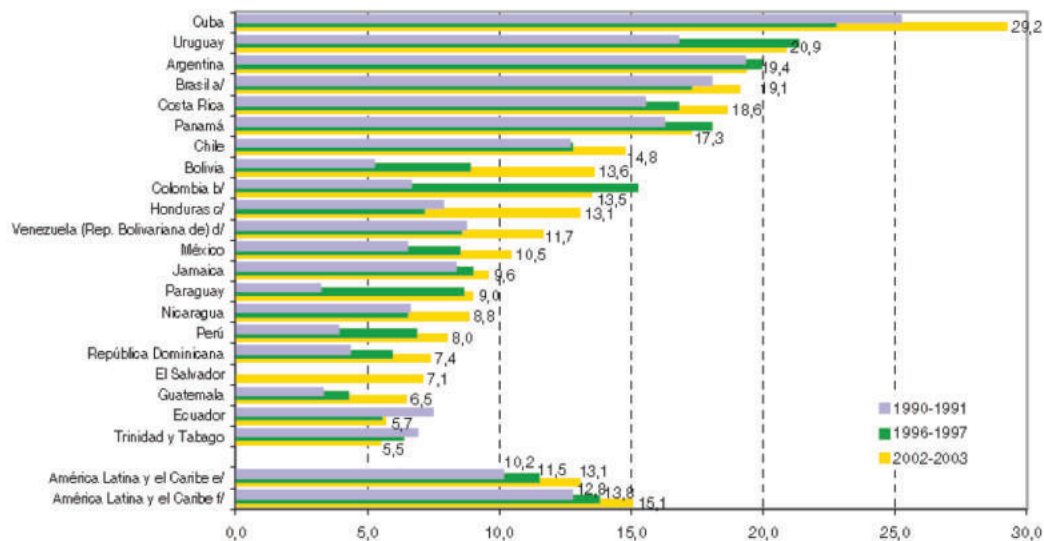
¿Qué ha sucedido con la cantidad del gasto social en República Dominicana?. Con relación a la inversión que realizan otros países en América Latina y el Caribe, es evidente que República Dominicana tiene importantes brechas por cerrar: la relación gasto social/PIB, por ejemplo, lo ubica entre los cinco países de la región con menor gasto (CEPAL, 2005). Así mismo, los recursos destinados al sector social por habitante en este país son 3,5 veces menores que en el promedio de América Latina y el Caribe: 180 dólares por habitante frente a 610, según datos comparativos internacionales 2002-2003 proporcionados por la CEPAL.

### Gasto social en República Dominicana 2007 (en millones de pesos)

<b>Educación</b>	29,308.2
<b>Deportes y recreación</b>	4,074.2
<b>Salud</b>	19,549.6
<b>Asistencia Social</b>	13,696.4
<b>Vivienda y urbanismo</b>	4,488.8
<b>Agua potable y Alcantarillados</b>	6,276.1
<b>Seguridad Social</b>	11,303.6
<b>Servicios Municipales</b>	12,145.1
<b>Sector Social</b>	100,842.3



## Gasto Público social / PIB (%)



FUENTE: CEPAL. PANORAMA SOCIAL 2005

República Dominicana está entre los cinco países de la región con menos gasto social en relación al PIB



No solo es importante conocer cuánto gasta el Estado en lo social sino también la calidad de ese gasto. En República Dominicana, basta con citar algunos indicadores para darse cuenta que aún hay mucho por hacer para mejorar la calidad de la inversión social. A pesar de la alta cobertura de partos institucionalizados (es decir, partos en hospitales y clínicas), la tasa de mortalidad infantil es, según datos de la CEPAL, 21 por mil nacidos vivos; esta cifra es muy elevada comparada con países como Cuba, donde la tasa es de apenas 7.

En este sentido, República Dominicana tiene cuatro grandes desafíos. El primero es aumentar la cantidad del gasto social para llegar al menos a los estándares de países de similares características. El segundo es volver al gasto social “contracíclico”, es decir que aumente en épocas de crisis con el fin de fortalecer políticas sociales orientadas al desarrollo del capital humano –educación y salud– y la reducción de la pobreza.



Un tercer reto es aumentar la equidad en la distribución de la riqueza nacional dirigiendo la inversión hacia los sectores más vulnerables. Ello se traduce en una priorización del gasto público hacia los sectores de mayor impacto en términos de desarrollo (educación, salud, empleo).

Finalmente, mayores asignaciones sociales deben traducirse en mejoras en la gestión de los recursos, lo que significa contar con una normativa clara para el uso eficiente de los recursos, así como desarrollar prácticas de transparencia, rendición de cuentas y control ciudadano.



## 5 LAS BRECHAS PRESUPUESTARIAS Y EL ENDEUDAMIENTO

Otro elemento importante que no se nos puede olvidar cuando analizamos el presupuesto es que todo gasto debe tener una fuente de ingresos para realizarlo. ¿Por qué? Como mencionamos anteriormente, cuando los gastos superan los ingresos se produce un déficit presupuestario. Esto significa que es necesario recurrir a endeudamiento para cubrir el exceso de gastos no financiados.

El problema se presenta cuando los gobiernos no administran adecuadamente sus ingresos y gastos y la necesidad de financiar gastos con crédito se convierte en una necesidad reiterativa.

Lamentablemente, la realidad de nuestro país, al igual que muchos países latinoamericanos es justamente esa: déficit históricos nos llevaron a un endeudamiento indiscriminado, e incluso ahora que el presupuesto registra un superávit es necesario recurrir a endeudamiento para cubrir obligaciones de pago de periodos anteriores.

La solución a este problema entonces no es sencilla. Poco a poco debemos ir cerrando esas brechas de financiamiento. Por el lado de los ingresos se requiere mayor eficacia y progresividad. Por el lado de los gastos es necesaria una priorización, progresividad y optimización de la gestión. El objetivo de estas medidas es lograr que el superávit presupuestario no sea transitorio y la dependencia de recursos internacionales sea cada vez menor. En eso consiste una economía sana, autosuficiente y comprometida con el desarrollo social.



## 6 CÓMO AFECTA EL MANEJO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO LA VIDA ECONÓMICA Y SOCIAL

Ya todos estamos claros en que las medidas que asuma el Gobierno respecto a los ingresos, gastos y financiamiento del Estado –lo que los economistas llaman política fiscal– deberán reflejar equilibrios.

Si el gobierno decide aumentar los gastos debe asegurar que se generen mayores ingresos ordinarios o que se determinen fuentes adicionales de recursos para financiar el déficit.

Uno de los caminos para obtener recursos es aumentar los ingresos tributarios o impuestos. La aplicación de uno u otro tipo de impuestos tiene efectos directos en lo económico y lo social. Si se aumenta el impuesto a las empresas por ejemplo, los productos y servicios que llegan a la población se encarecen y esto ocasiona inflación, haciendo más difícil que la gente los adquiera y deteriorando en el mediano plazo su calidad de vida.

Si el impuesto se aplica al consumo, es decir a lo que toda la gente comúnmente compra, la medida tiene igualmente un impacto redistributivo negativo pues “todo el mundo paga lo mismo”, sin embargo quiénes tienen menos recursos pagan más en términos porcentuales que los más ricos pues sus entradas son menores.

Ahora, si la decisión política del gobierno para cubrir la falta de recursos en el presupuesto es pedir prestado y aumentar la deuda, eso también tendrá impactos económicos y sociales. Por ejemplo, si el Banco Central tira a la calle más monedas y esas monedas no fueron fruto de la producción de bienes, el peso pierde capacidad de compra o, lo que es lo mismo, se produce inflación. Ese aumento sostenido de los precios afecta a la población pues con la misma cantidad de dinero la gente puede comprar menos cosas y quizás tenga que sacrificar su salud y educación.





Otras veces el gobierno puede decidir financiar el presupuesto con emisión de bonos buscando que algunos inversionistas desvíen sus ahorros privados hacia el gasto público. Aunque esta medida no provoca inflación sí hace que la tasa de interés nacional suba pues el “gancho” del Estado para atraer inversionistas son altas tasa de intereses.

Sin embargo, al igual que otras medidas esta también tiene un impacto. El primero es que esto hace que en el presupuesto los gastos para pago de intereses de deuda interna aumenten. El segundo, y que nos afecta en la vida cotidiana es que a la larga el movimiento económico disminuye pues los préstamos son más caros. Cuando eso pasa, en el barrio se nota que la gente no mejora su casa, no puede adquirir un carro o no mejora el negocio pues como dicen: “los intereses se lo comen” y el banco no les presta.

¿Cuál es la mejor medida a tomar? No existe una receta única, de hecho, en la práctica no se trata de una decisión estrictamente económica sino también política pues la interacción entre diversos actores influye en las asignaciones dentro del presupuesto. En todo caso, los ciudadanos debemos estar atentos sobre las decisiones respecto a los tipos de ingresos (básicamente impuestos), los destinos del gasto y las vías de financiamiento pues hemos visto que tienen importantes efectos económicos y sociales.

Lo que a mí me queda claro es que para nosotros los pobres, lo peor que puede hacer el gobierno es subir el ITBIS o aplicar medidas que aumenten la inflación. ¿Pero qué puedo hacer yo para que esto no suceda? Ah sí... ¡monitorear el presupuesto!



## 7 CÓMO ORGANIZAR LA PARTICIPACIÓN SOCIAL PARA INCIDIR EN EL PRESUPUESTO

Ahora que conocemos cómo se da el movimiento presupuestario, lo importante es saber cómo incidimos en él. Para ello debemos partir de la premisa de que la sociedad civil, más allá de su estructura organizacional – organizaciones comunitarias, asociaciones de vecinos, ONG, sindicatos, empresarios, partidos políticos, profesionales asociados – debe orientarse a fortalecer la ciudadanía, es decir a erradicar condiciones de exclusión económica y social y de limitaciones al pleno ejercicio de los derechos.

En nuestro campo de análisis, la participación social debe orientarse a incidir para que el presupuesto sea un instrumento para cerrar las brechas económicas y sociales y garantizar el ejercicio de los derechos de toda la población. Debemos entonces presionar para que tanto los ingresos como los gastos sean progresivos y garanticen mayores recursos a los grupos de la sociedad que son más vulnerables: niños, mujeres y ancianos. Estos recursos deben a su vez orientarse al fortalecimiento del capital humano a través de educación, salud, por ejemplo. El objetivo final es reducir la pobreza a través de la creación de las condiciones para que cada ciudadano sea gestor de su propio desarrollo.

Pero la tarea no es fácil. La incidencia dentro del presupuesto debe considerar que en el ciclo presupuestario intervienen una diversidad de actores. Estos actores actúan en función de reglas formales e informales, intereses, preferencias, habilidades, etc. El impacto que tenga la participación social dependerá entonces de la forma en que cada actor negocie y establezca alianzas para alcanzar sus fines particulares.





A continuación presentamos un esquema donde se establecen las dinámicas de comportamiento de los diferentes actores que intervienen en el ciclo presupuestario.

<b>Actores y su influencia en las decisiones presupuestarias</b>			
<b>Actores formales</b>	<b>Forma de incidencia</b>	<b>Actores informales</b>	<b>Forma de incidencia</b>
<b>Poder ejecutivo</b>	Lineamientos estratégicos de política que se reflejen en el presupuesto	Movimientos sociales organizados	Capacidad de movilización
<b>Legislativo</b>	Normas vs. Intereses y grado de representatividad y vínculos con los ciudadanos	Empresarios	Poder económico
<b>Gobiernos locales o ayuntamientos</b>	Forma de selección de autoridades, estructura constitutiva, representación.	Centro de Estudios	Investigación especializada y objetiva
<b>Burocracia</b>	Formulación y ejecución de los presupuestos en función de la capacidad fundamental, tamaño y calidad	Medios	Grado de influencia sobre la población
		ONG	Apoyos específicos para el desarrollo
		Organismos Multilaterales	Lineas de cooperación y financiamiento de proyectos

FUENTE: BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN (2005), "LA POLÍTICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS"

Sobre esta base la sociedad civil organizada debe establecer una estrategia de incidencia que le permita alcanzar los mejores resultados de una negociación abierta.

El primer paso lo hemos realizado –conocer más en detalle el presupuesto–, ahora resta organizarnos para presentar propuestas coherentes con los objetivos sociales de reducción de la pobreza y discutirlos y conseguir acuerdos favorables a esos objetivos.

**¡Manos a la obra!**





Es una publicación de:



**Participación Ciudadana**



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

Con los auspicios de

