

**Estudios Sociales**  
**Vol. XXX, Número 108**  
**Abril-Junio 1997**

---

## **CAMBIOS RECIENTES EN LA POLITICA SOCIAL**

**Isidoro Santana \***

Hace algún tiempo que los editores de esta revista me habían solicitado escribir un artículo acerca de la política social del actual Gobierno. O por lo menos, de los cambios más visibles respecto a la práctica vigente por tan largos años, cuando el Dr. Balaguer disponía con alegre libertad de los fondos públicos. Pero los economistas somos esclavos de las estadísticas, y éstas no siempre están disponibles. Y resulta riesgoso analizar y llegar a conclusiones acerca de las políticas que se aplican a partir de declaraciones públicas, que pueden no estar reflejando más que buenas intenciones.

En espera de cifras oficiales sobre el destino que efectivamente han tenido los gastos hube de postergar dicho artículo hasta este momento. Los datos que esperaba eran los relativos a la clasificación funcional de los gastos públicos durante algún período representativo del actual gobierno; anteriormente sabíamos que los gastos corrientes habían aumentado, pero esto no nos decía nada sobre las funciones públicas a que se habían dirigido las mayores erogaciones.

---

\* Economista, Fundación Siglo 21.

**CUADRO 1**  
**CLASIFICACION FUNCIONAL DE GASTOS GUBERNAMENTALES**  
**PERIODO ENERO-ABRIL**  
**(En millones de RD\$)**

<b>Función</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>%</b>
<b>Servicios Generales y Financieros</b>	<b>1,838.9</b>	<b>3,189.2</b>	<b>73.4</b>
Administración General	440.7	1,031.2	134.0
Deuda Publica y Servicios Financieros	841.8	1,332.6	58.3
Justicia, Policía y Fuerzas Armadas	556.4	825.4	48.3
<b>Servicios Sociales</b>	<b>3,137.9</b>	<b>3,866.7</b>	<b>23.2</b>
Educación y Deportes	1,142.7	1,612.9	41.1
Salud	707.2	733.3	3.7
Asistencia Social	206.8	505.5	144.4
Vivienda, Alcant. y Agua Potable	815.4	647.7	-20.6
Otros Servicios Sociales	265.8	367.3	38.2
<b>Servicios Económicos</b>	<b>3,288.7</b>	<b>3,444.7</b>	<b>4.7</b>
Agropecuaria y Riego	547.7	560.2	2.3
Transporte, Caminos y Comunicaciones	1,456.3	930.0	-36.1
Urbanismo y Turismo	818.1	598.9	-26.8
Azúcar y Energía	441.4	1,223.4	177.2
Otros Servicios Económicos	25.2	132.2	424.6
<b>Total</b>	<b>8,265.5</b>	<b>10,500.6</b>	<b>27.0</b>

El cuadro 1 muestra las variaciones en los gastos fiscales por funciones entre el primer cuatrimestre de 1996 (Gobierno de Balaguer) e igual período de 1997 (Gobierno de Leonel). Dichas variaciones revelan los cambios más importantes en las prioridades, aunque no del todo, porque algunos cambios son circunstanciales. Por ejemplo, el aumento tan precario

## CAMBIOS RECIENTES EN LA POLITICA SOCIAL

del gasto en salud resulta engañoso, pues el elevado monto de 1996 es el reflejo de que en ese momento se construía aceleradamente la Plaza de la Salud. Si se pudiera separar esa parte del gasto, el aumento sería mucho mayor.

En sentido contrario, el marcado incremento de la partida asistencia social no indica necesariamente prioridad a dicha función, sino que es resultado de que las pensiones gubernamentales se hayan elevado a un piso similar al salario mínimo. Por otro lado, la caída abrupta en los renglones vivienda, agua potable, transporte, caminos y urbanismo no está indicando más que la reducción ¿coyuntural? de la inversión en construcciones, incluyendo la atenuación del ritmo de la Autopista Duarte. Y mucho del aumento en la administración general, justicia, policía, fuerzas armadas y la propia educación es el resultado de los reajustes salariales. Reajustes totalmente justificados y prerrequisito para cualquier política eficaz de mejoría de los servicios públicos.

Como se ve, casi todas estas variaciones son resultados de circunstancias que no necesariamente reflejan lo que sería la orientación consciente del gasto público social. En todo caso, estos son los primeros datos que permiten comenzar a evaluar la incipiente gestión social del actual Gobierno y apreciar los cambios respecto a la práctica del período anterior. Y no decimos respecto a la política social vigente en aquel período, puesto que entendemos que no había ninguna. En esa ocasión el gobierno utilizaba el presupuesto fiscal esencialmente como un fondo de construcción de obras públicas, relegando a un plano muy secundario la preocupación por lo puramente social. Los servicios sociales seguían funcionando por inercia, conforme a patrones tradicionales.

En este aspecto, la práctica presupuestaria tradicional del Estado Dominicano partía de la premisa de que lo más positivo era que el Gobierno ahorrara cuanto pudiera de sus ingresos para destinarlos a construcciones, aunque esto implicara abandonar sus más elementales responsabilidades frente a la

## ESTUDIOS SOCIALES 108

ciudadanía. Dicha práctica, que a fuerza de tantos años de vigencia (viene desde Trujillo) se ha convertido ya en parte de nuestra cultura política, hace que muchos ciudadanos identifiquen el concepto de buen gobierno con el de gran capacidad de construcción.

Por esa cultura, que condiciona la actitud de los votantes, aun los gobiernos democráticos se preocupan cuando disponen de pocos fondos para construcción. Esto hace prever que la actual cada de las inversiones públicas responde a un acomodamiento momentáneo de los proyectos, los contratos y los desembolsos, pero que volverá a subir. En este aspecto, nuestro país constituye una excepción en el contexto internacional, pues lo común en los demás países es que el gasto social absorba más de la mitad de los recursos fiscales, salvo aquellas naciones que por sus circunstancias tienen que destinar mucho al armamento (Iraq, Israel, etc.) o las que están afectadas por grandes deudas.

En República Dominicana lo social absorbe cerca de una tercera parte del presupuesto. Y, aunque el llamado gasto en "servicios sociales" aumentó en 23.2% entre los dos cuatrimestres que hemos tomado como indicativos de los dos gobiernos, dado que el presupuesto total aumentó más (27%), visto globalmente, la proporción de gasto social bajó ligeramente (de 38% a 37% del total).

Sin mayores análisis, esto no parece un buen comienzo para un gobierno que ha colocado la lucha contra la pobreza como uno de sus principales puntos de agenda. Sin embargo, se aprecian notables mejorías cualitativas, pues en el pasado una parte muy elevada del gasto social se concentraba en programas asociados a la construcción de obras físicas, de muy poco impacto en favor de los pobres. En el reordenamiento han resultado favorecidos los gastos en aquellas funciones que cubren de forma más masiva a la población, como educación, deportes, bienestar social, servicios comunitarios y transferencias a los municipios.

## CAMBIOS RECIENTES EN LA POLITICA SOCIAL

En la anterior administración, aun cuando en algunos casos se destinaron grandes montos a funciones sociales, resultaban privilegiadas aquellas actividades y proyectos en los que la actividad de construcción es la más importante, sin atender mucho a su eficacia social. Incluso, muchos de los gastos se hacían en proyectos y programas que, aunque clasificados estadísticamente como servicios sociales, no se ejecutaban con fines de mejorar la vida de los pobres, sino de remodelación física de las ciudades. De ahí que, en la política de viviendas, *por ejemplo, además del alto costo de las unidades construidas, una gran parte se haya ubicado en lugares donde ya había viviendas; y, por lo tanto, que para edificar unas haya habido que demoler otras, y que las nuevas unidades hayan sido asignadas a familias no pobres o que ya tenían viviendas.*

En este aspecto la tendencia con el nuevo gobierno parece ser distinta. Es cierto que este comienzo, que indica reducción relativa pero mejoría cualitativa del gasto social, podría no resultar muy representativo de lo que será la política social del gobierno. Esto así, debido a que la estructura de gastos en esta *primera etapa está muy influida por algo que desde un principio resultaba evidente: que la primera tarea de las nuevas autoridades tendría que ser poner un poco de orden en la administración general del Estado, la cual había sido definida como un caos. Y esto exigía mejorar las remuneraciones y la calidad técnica del staff burocrático del gobierno. También requería hacer honor a los compromisos de la deuda externa y hacer grandes transferencias de recursos a las dos principales empresas estatales (CDE y CEA).*

Lo anterior queda mejor ilustrado en el cuadro 2, en el cual se observa cómo han sido reasignados los recursos que se derivan, por un lado, de las menores inversiones y, por otro, las mayores recaudaciones. En esta reasignación de fondos la parte del león se la llevan los sectores energía y azúcar, administración general (incluyendo relaciones exteriores) y deuda pública. El 60% de un monto total de nuevas asignaciones ascendente a RD\$3,148.3 millones en el

ESTUDIOS SOCIALES 108

cuatrimestre, se ha ido en estos tres conceptos. Posiblemente estas eran las demandas más perentorias, aunque no las más eficaces socialmente. Las funciones de educación, deportes, salud, bienestar social y otros servicios sociales absorbieron el 28.4%.

**CUADRO 2**  
**REASIGNACION DE GASTOS PUBLICOS POR FUNCIONES**  
**DE ENERO-ABRIL 1996 A ENERO-ABRIL 1997**  
 (En millones de RD\$)

Función	Monto Incrementado En Millones de RD\$	Porcentaje del Incremento Total
Azúcar y Energía	782.0	35.0
Administración General	590.5	26.4
Deuda Publica y Servicios Financieros	490.8	22.0
Educación y Deportes	470.2	21.0
Asistencia Social	298.7	13.4
Justicia, Policía y Orden Publico	269.0	12.0
Otros Servicios Económicos	107.0	4.8
Otros Servicios Sociales	101.5	4.5
Salud	26.1	1.2
Agropecuaria y Riego	12.5	0.6
<b>SUB-TOTAL</b>	<b>3,148.3</b>	<b>140.8</b>
Vivienda, Alcant. y Agua Potable	-167.7	-7.5
Urbanismo y Turismo	-219.2	-9.8
Transporte, Caminos y Comunicaciones	-526.3	-23.5
<b>Total</b>	<b>2,235.1</b>	<b>100.0</b>

## CAMBIOS RECIENTES EN LA POLITICA SOCIAL

Es evidente que ésta no puede ser la tónica de la política presupuestaria del gobierno para el período completo. Por eso habría que esperar que las reasignaciones futuras de recursos fiscales se dirijan más al área social. La parte comprometida en aumentos de sueldos de maestros y médicos tiene desde ya garantizada una porción. Pero aumentar el gasto en servicios sociales subiendo los sueldos de los servidores puede ser condición necesaria, pero no suficiente para lograr que los mismos mejoren y se alcance un impacto más efectivo en combatir la pobreza.

La experiencia de los últimos años en otros países indica que, incluso sin aumentar mucho los recursos, introduciendo cambios institucionales en las formas de producción y distribución de los servicios se puede lograr mucha mayor *eficacia*, tanto *distributiva* como en la *calidad* de las prestaciones. Y en este aspecto sí que el actual gobierno se ha quedado corto. Con excepción de ampliar la cobertura del desayuno escolar, premiar alumnos meritorios, reparar establecimientos de salud y educación y la intención de llevar computadoras a las escuelas, no se percibe en el ánimo de las nuevas autoridades ninguna iniciativa orientada a introducir cambios institucionales en la provisión de servicios sociales. Hasta ahora, en aquellas funciones a las que se han asignado más recursos, prácticamente lo que se ha hecho es incrementar lo mismo que se venía haciendo, siguiendo el patrón tradicional, en una práctica calificada por el Padre Cella como "más de lo mismo". Incluso, en un sector como salud, donde se había venido trabajando arduamente en el rediseño del modelo, las iniciativas siguen patinando sin que parezcan prosperar.

Las reformas institucionales en la gestión social del gobierno que se han venido aplicando en diversos países tienen dos misiones básicas indisolublemente vinculadas: la primera es elevar la calidad de los recursos humanos que, junto a las reformas económicas y el equilibrio macroeconómico, busca elevar la eficiencia y productividad de la economía para viabilizar la inserción en un mercado mundial altamente competitivo.

## ESTUDIOS SOCIALES 108

La segunda es aliviar la pobreza, tanto en profundidad como en cobertura.

Esto, además de ser crucial como un asunto puramente humano, tiene que ver con productividad. Se entiende que en un país con niveles medios de ingreso bastante bajos y profunda disparidad distributiva, que confluyen para conducir a grados muy pronunciados y gran difusión de la pobreza, hay una gran parte de la población que, aún en las mejores condiciones de funcionamiento macroeconómico, no está en condiciones de desarrollar sus potencialidades sin un crucial apoyo del Estado.

Por eso existe un gran consenso en que, por más ambicioso que sea el programa de reformas económicas que se ejecute y por más éxitos que se alcancen en mantener la estabilidad, dicha política perdería gran parte de su efectividad si no va acompañada de notables cambios en el área social. Esta convicción es lo que aconseja elevar los fondos fiscales destinados al área social. Pero además de eso, se plantea que, dentro de las funciones sociales, sean identificadas y se les asigne la más alta prioridad a aquellas que con más efectividad benefician a la población más pobre.

Podría estar ocurriendo que, aún destinándose cuantiosos recursos al gasto social, los mismos se usen en programas a los cuales la población de menores ingresos tiene acceso limitado. Esto último tiene mucha probabilidad de ocurrir cuando se confiere prioridad a los programas dirigidos a satisfacer los reclamos y expectativas de los grupos organizados urbanos, que habitualmente no son los más pobres, pero sí tienen más capacidad de influencia en la opinión pública y las decisiones oficiales, o cuando los programas se dirigen a los sectores más visibles de pobreza ubicados en las ciudades, pero dejando sin acceso a los más pobres entre los pobres, que normalmente están en las zonas rurales.

También se insiste en la necesidad de que el aparato burocrático del Estado opere con eficiencia, para que pueda



## CAMBIOS RECIENTES EN LA POLITICA SOCIAL

identificar las verdaderas necesidades y los verdaderos necesitados, concebir y diseñar planes efectivos, administrar eficazmente programas y proyectos, aplicar cabalmente políticas, lograr que los recursos alcancen el destino previsto, que los servicios se produzcan a costos razonables y que los programas cumplan eficazmente su función.

En esto puede estarse avanzando algo, pero el rezago histórico del país obliga a que el gobierno no se duerma. La expectativa que tiene la población del actual gobierno es que se ejecute una real política social, lo que pone como condición que se haga un ingente esfuerzo de rediseño de políticas, buscando una mayor efectividad. Y dada la debilidad institucional y la escasa experiencia dominicana en programas antipobreza, la reforma de los sistemas de prestación de servicios requiere paciencia y tenacidad; la disposición del Gobierno de dar un paso atrás por cada dos pasos adelante, pero con mucha claridad de propósitos.

El medio más eficaz para que un programa social tenga un gran impacto distributivo es la focalización, que consiste en determinar de antemano quién tendrá acceso al mismo y quién no. Ahora bien, para que esto sea viable, es un prerequisite que las instituciones funcionen con la eficiencia y transparencia suficientes para garantizar que la asistencia a los pobres llegue efectivamente a los mismos, y que exista un sistema de información amplia y ágil de modo que los pobres resulten fácilmente identificables y localizables. En ausencia de esas condiciones, los criterios para la distribución de los beneficios públicos serían muy vulnerables. Sin saber a ciencia cierta cuántos son los pobres, dónde están y quiénes son, constituye un riesgo dejar la decisión sobre quiénes recibirán el subsidio en manos de personas quizás poco calificadas y no siempre honestas. Sobre todo, cuando no existe un debido sistema de control y fiscalización.

Sin embargo, dada la eficacia de este instrumento como mecanismo distributivo, nos parece que el gobierno lograría mucho si comienza focalizando en algunos programas en que

es posible o muy necesario. De antemano, la focalización es factible en los programas de viviendas y en la educación superior, donde los que acceden constituyen un número limitado, y se puede determinar su ubicación social. Además, el monto *envuelto en el subsidio per capita suele ser elevado, por lo que la sociedad no debería admitir que sea recibido por los que no son pobres*. Por otro lado, la focalización, aunque no tan simple, resulta imprescindible en los programas de bienestar social que deberían iniciarse: pensiones asistenciales a ancianos, programas nutricionales, atención a madres solteras, niños huérfanos, desvalidos, etc. evitando que los fondos dirigidos a los más necesitados sean aprovechados por grupos de ingresos mayores.

En el caso de la vivienda, sector al que el Estado ha destinado *cuantiosos recursos con muy limitado impacto social*, la experiencia dominicana indica que la construcción directa por parte del Estado no constituye el mejor aporte que se puede hacer a la solución del problema habitacional. Por muchos recursos que se destinen a construir casas, el número de beneficiarios siempre sería muy reducido. Por eso me ha sorprendido que las autoridades sigan anunciando proyectos de construcción de viviendas, cuando lo correcto es diseñar programas de alcance más masivo, acorde con la magnitud y naturaleza del problema y la limitación de recursos, orientados a atender las necesidades de los más pobres mediante estrategias basadas en el mejoramiento progresivo de la vivienda y acceso a los servicios. Como parte de este esfuerzo, se requiere poner énfasis en el mejoramiento de la vivienda campesina, que en promedio, se encuentra en la mayor precariedad.

Otra innovación institucional que ha venido dando resultados positivos donde se ha puesto en marcha, y respecto a la cual en nuestro país no se aprecian cambios todavía, es que la producción de algunos servicios se oriente en función de la demanda; esto implica que es el usuario quien da indicaciones al Estado acerca de lo que quiere y cómo lo quiere,

## CAMBIOS RECIENTES EN LA POLITICA SOCIAL

al tener libertad de elección. En el esquema tradicional, las dependencias oficiales reciben su presupuesto con independencia del volumen ni la calidad de las atenciones brindadas, mientras que en muchos programas modernos se introduce la competencia entre diversos proveedores, y el fisco asigna los recursos al que sea escogido libremente por el beneficiario, para garantizar calidad a costos razonables.

La lucha contra la pobreza no necesariamente implica la provisión de los servicios y la administración de los programas por grandes burocracias centralizadas. Algunas experiencias aconsejan la transferencia de responsabilidades a las organizaciones y agentes de la comunidad, pero preservando la atribución del Estado de definir prioridades nacionales, formular políticas, redistribuir recursos y fijar y hacer valer las reglas de funcionamiento de todos los agentes de la sociedad.

Respecto a determinadas prestaciones, se debería ensayar descentralizándolas, como ha venido ocurriendo en muchos países, que consiste en colocar la producción y distribución del servicio en manos de los municipios, con la idea de acercar las autoridades responsables de la gestión a las comunidades a que van dirigidos. Se entiende que al transferir los recursos y las atribuciones a los gobiernos locales, que están en contacto más cercano con la ciudadanía y conocen más profundamente las necesidades y prioridades de su población, se hace mayor el compromiso de afrontar los problemas, más efectivas las oportunidades de participación, más factible la fiscalización y más sencillas las vías de solución. En este aspecto el único avance ha sido cambiar la ley que regula las transferencias fiscales del Gobierno a los ayuntamientos, y aun esto con la resistencia del Ejecutivo. Entendemos que hay un problema político de por medio, ya que los municipios están masivamente controlados por partidos de oposición, pero los problemas nacionales no pueden ser remitidos a conveniencias partidarias.

## ESTUDIOS SOCIALES 108

En conclusión, para que la política social del Gobierno tenga un impacto efectivo en la lucha contra la pobreza, al tiempo que se logra mayor eficiencia en la provisión, se requiere elevar la porción del gasto público orientada a lo social, pero además se requiere más imaginación y capacidad de iniciativa en el diseño de los programas.