

# LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA EN EL SECTOR SALUD DEBE SER

## UNA PRIORIDAD FUNDAMENTAL

MÓDULO SECTORIAL – ENCUESTA DE  
PRESUPUESTO ABIERTO 2019  
SECTOR SALUD  
RESULTADOS PARA REPÚBLICA DOMINICANA



## La transparencia de las medidas presupuestarias y fiscales debe ser una prioridad fundamental

El contexto de COVID-19 plantea desafíos, pero también oportunidades para mayores niveles de transparencia en los presupuestos sectoriales. **La mayor parte de los gobiernos del mundo han puesto en marcha o ejecutan en la actualidad importantes medidas de gasto para hacer frente a la pandemia de COVID-19**, financiando disposiciones sanitarias y mitigando el impacto económico, especialmente porque los efectos de la pandemia pudieran **incrementar las desigualdades presentes en la sociedad.**

Así, la transparencia de las medidas presupuestarias y fiscales resulta una prioridad fundamental. La información detallada sobre los presupuestos y los gastos de emergencia, permitirá a la sociedad civil y a la ciudadanía fiscalizar y controlar la forma en que se adoptan las decisiones presupuestarias al constituirse en veedores del proceso de ejecución del gasto público.

La Encuesta de Presupuesto Abierto<sup>1</sup> (OBS, por sus siglas en inglés) realizada por el International Budget Partnership (IBP), cuyo socio local en República Dominicana es la Fundación Solidaridad, establece normas para la **transparencia del presupuesto nacional, buscando la información presupuestaria básica disponible en los documentos que los gobiernos centrales deben poner a disposición del público.**

Esta investigación facilita el análisis, por parte de la sociedad civil acerca del uso de fondos públicos, la presentación de informes al respecto, y favorece el diálogo con el gobierno central acerca de estos asuntos.

Sin embargo, en algunos casos, **organizaciones de la sociedad civil buscan en los documentos del gobierno información específica sobre políticas presupuestarias, asignaciones, gastos y desempeño en sectores sociales, como salud y educación, y a menudo requieren información detallada**, más allá de los requisitos centrales de los estándares internacionales que se evalúan en la OBS.

Reconociendo esto, IBP desarrolló el "**Módulo Sectorial**" como un piloto de la OBS 2019, con socios de investigación de la sociedad civil en 28 países para evaluar **la disponibilidad de información específica y detallada sobre presupuestos de salud y educación en presupuestos del gobierno central.**<sup>2</sup>

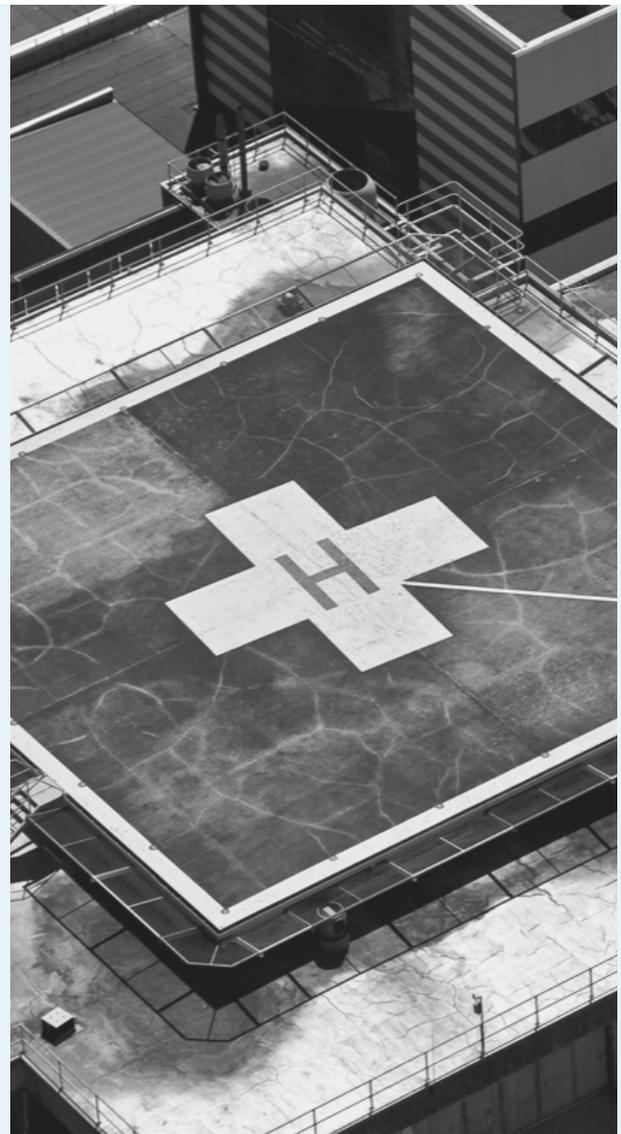
[1] Para obtener más información sobre la metodología de la OBS, consulte el Anexo A del Informe Global sobre la Encuesta de Presupuesto Abierto de 2019: [https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019\\_Report\\_ES.pdf](https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Report_ES.pdf)

[2] Para obtener más información sobre la Evaluación Piloto de la Transparencia Presupuestaria Sectorial y su metodología, consulte el informe Evaluación de la transparencia presupuestaria sectorial. Torbert S. (2020). International Budget Partnership. (Washington, D.C.). Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/publications/evaluacion-de-la-transparencia-presupuestaria-sectorial/>

Los hallazgos del estudio liderado por International Budget Partnership, sugieren que **los niveles de transparencia presupuestaria sectorial se vinculan estrechamente a los niveles generales de transparencia presupuestaria de la Encuesta de Presupuesto Abierto en cada país**, en el sentido de que, los países con mayor transparencia presupuestaria también presentan más información sobre asignaciones y gastos sectoriales. No obstante, **todos los países tienen espacio para la mejora al proporcionar datos más relevantes al público** sobre el gasto en salud, educación y otros sectores clave.

Los hallazgos del Módulo Sectorial se presentan utilizando una metodología que evalúa si los 10 temas de interés para la sociedad civil se pueden analizar utilizando información presupuestaria del gobierno central. El puntaje de cada tema se calcula como una suma de los indicadores específicos vinculados a cada tema. Esta metodología de Módulo Sectorial asigna a cada **indicador una respuesta simple de "Sí", "Parcial" o "No"**, en función de la cantidad de información disponible.

**“** Los resultados también sugieren que los países evaluados en el módulo muestran rezagos en la entrega de informaciones, necesarias para evaluar la prestación de servicios en los sectores, especialmente cuando se trata de datos referidos a la implementación del presupuesto, vinculación de gastos a objetivos de desempeño y presentación de informes sobre transferencias a otras entidades. <sup>3</sup> **”**



[3] Para obtener más información sobre los hallazgos consulte la publicación ¿Los problemas surgen en los detalles? La transparencia presupuestaria en los sectores de salud y educación, International Budget Partnership. (Washington, D.C.). Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/2020/05/Los-problemas-surgen-en-los-detalles-la-transparencia-presupuestaria-en-los-sectores-de-salud-//www.internationalbudget.org/publications/evaluacion-de-la-transparencia-presupuestaria-sectorial/>

## Transparencia presupuestaria del sector salud en RD

Los resultados del **Módulo Sectorial para República Dominicana**, que evaluó la transparencia del presupuesto del **sector salud**, muestran que de los diez (10) temas claves de interés para la sociedad civil **solo en cuatro (4) se evidencia que hay información completa disponible**; los indicadores asociados con cada uno de los demás temas evidencian que **informaciones claves no se transparentan**.<sup>4</sup>

Se observa que en República Dominicana **se transparenta de manera parcial la información presupuestaria referente a transferencias a fondos extra presupuestarios** (tales como los fondos del Sistema Dominicano de Seguridad Social). Sin embargo, no son puestas a disposición del público las transferencias reales inter-gubernamentales ni a corporaciones públicas.

Las transferencias sectoriales a otras entidades son relevantes, dado que el financiamiento para salud puede ser asignado como transferencias a fondos extrapresupuestarios, (como seguro de salud), además de corporaciones públicas (como hospitales públicos y universidades) y gobiernos subnacionales. **Los documentos presupuestarios deben mostrar las asignaciones para estas transferencias y los montos reales transferidos**, dado que importantes montos de financiamiento pueden canalizarse a través de dichas transferencias, que a menudo financian directamente las actividades de prestación de servicios.

*De igual manera, no se evidencia información respecto a: ingresos reales reservados para el sector salud, las asignaciones propuestas por subfunción, la presentación consistente por subfunción, ni el gasto real por subprograma o actividad para considerar que se dispone de una información completa respecto al financiamiento para actividades y programas específicos.*

Los resultados reales para productos y resultados es uno de los datos pendientes por transparentarse para tener una información completa respecto a **los objetivos y resultados del gasto del sector**. Además, **es necesario ampliar la información disponible respecto a:** la comparación de asignación y gasto en programas, los aportes propuestos, insumos reales adquiridos, de modo que más allá de los recursos invertidos en el sector salud, el presupuesto refleje, **que específicamente, se logra con estos montos.**

[4] Consulte la tabla Módulo Sectorial – OBS 2019 para visualizar los diez temas claves evaluados.

# MÓDULO SECTORIAL – OBS 2019

## SECTOR SALUD - RESULTADOS PARA REPÚBLICA DOMINICANA

La tabla muestra los indicadores asociados con cada tema en los resultados del Módulo Sectorial.

TEMAS DE EVALUACIÓN		PUNTUACIÓN	
<b>1</b>	<b>Asignación presupuestaria sectorial</b>	●	<b>Si</b>
1.1	Asignación propuesta por ministerio o departamento	●	Si
1.2	Asignación propuesta por función	●	Si
1.3	Asignación aprobada por ministerio o departamento	●	Si
1.4	Asignación habilitada por función	●	Si
<b>2</b>	<b>Ejecución presupuestaria sectorial</b>	●	<b>Si</b>
2.1	Gastos reales por ministerio o departamento	●	Si
2.2	Gasto real por función	●	Si
2.3	Comparaciones entre asignaciones y gastos reales para ministerios y departamentos	●	Si
2.4	Comparaciones entre asignaciones y gasto real por función	●	Si
<b>3</b>	<b>Alineación a las normas internacionales</b>	●	<b>Si</b>
3.1	Compare el gasto con otros países	●	Si
3.2	Compare el gasto con la economía general	●	Si
<b>4</b>	<b>Cambios en el gasto sectorial a lo largo del tiempo</b>	●	<b>Si</b>
4.1	Futuro dos años por ministerio o departamento	●	Si
4.2	Futuro dos años por función	●	Si
4.3	Dos años anteriores por ministerio o departamento	●	Si
4.4	Dos años anteriores por función	●	Si
<b>5</b>	<b>Fuentes de ingresos</b>	●	<b>Parcial</b>
5.1	Ingresos proyectados	●	Si
5.2	Ingresos reales	●	Si
5.3	Ingresos proyectados destinados para el sector	●	Si
5.4	Ingresos reales destinados al sector	●	No
5.5	Financiamiento de donantes para el sector	●	Parcial
<b>6</b>	<b>Financiamiento para actividades y programas específicos</b>	●	<b>Parcial</b>
6.1	Asignaciones propuestas por subfunción	●	No
6.2	Presentación consistente por subfunción	●	No
6.3	Asignaciones propuestas por programa o división	●	Si
6.4	Gasto real por programa o división	●	No
6.5	Asignaciones propuestas por subprograma o actividad	●	Si
6.6	Gasto real por subprograma o actividad	●	No
6.7	Clasificación económica del sector	●	Si
<b>7</b>	<b>Detalles sobre cómo y dónde se gasta el financiamiento sectorial</b>	●	<b>Parcial</b>
7.1	Asignaciones a instalaciones o unidades de prestación de servicios	●	No
7.2	Gasto en instalaciones o unidades de prestación de servicios	●	No
7.3	Distribución del gasto del sector por región geográfica	●	Si
<b>8</b>	<b>Fondos del sector transferidos a otras entidades</b>	●	<b>Parcial</b>
8.1	Asignaciones para fondos extrapresupuestarios	●	Parcial
8.2	Gastos reales para fondos extrapresupuestarios	●	Parcial
8.3	Asignaciones para corporaciones públicas	●	Si
8.4	Transferencias reales a corporaciones públicas	●	No
8.5	Asignaciones para transferencias intergubernamentales	●	Si
8.6	Transferencias intergubernamentales reales	●	No
<b>9</b>	<b>Objetivos y resultados del gasto del sector</b>	●	<b>Parcial</b>
9.1	Asignaciones por programas con objetivos	●	Si
9.2	Comparación de asignación y gasto en programas	●	Parcial
9.3	Narrativa y costos para los objetivos del sector	●	Si
9.4	Insumos propuestos	●	Parcial
9.5	Insumos reales comprados	●	Parcial
9.6	Indicadores propuestos para productos y resultados	●	Si
9.7	Objetivos para productos y resultados	●	No
9.8	Resultados reales para productos y resultados	●	Si
<b>10</b>	<b>Información presupuestaria subnacional en documentos presupuestarios centrales</b>	●	<b>Parcial</b>
10.1	Información presupuestaria subnacional en documentos presupuestarios centrales	●	No
10.2	Documentos presupuestarios subnacionales en un sitio web del gobierno central	●	Parcial

El puntaje de cada tema se calcula como una suma de los indicadores específicos vinculados a cada tema. El color muestra detalles sobre el valor.

### ¿HAY INFORMACIÓN DISPONIBLE?

- SI
- PARCIAL
- NO

## **Menor transparencia en la ejecución presupuestaria sectorial aumenta las preocupaciones por la credibilidad en el presupuesto**

Un hallazgo común en múltiples evaluaciones de OBS, es que **los países tienden a proporcionar más información durante la formulación y aprobación del presupuesto que durante la ejecución del mismo**. Esta tendencia también es observable en los resultados del Módulo Sectorial de esta encuesta.

La carencia de información sobre la ejecución del presupuesto es especialmente preocupante para aquellos sectores que son los más afectados por la baja inversión.

En República Dominicana, la **investigación del IBP sobre credibilidad presupuestaria** presenta entre sus hallazgos que **la “actividad” o subprograma de Promoción y Control Materno Infantil** que se incluye en el programa de Servicios de Salud Colectiva, que comprende servicios de planificación familiar, atención prenatal y desarrollo infantil, y representa una de las iniciativas que busca contribuir al objetivo de reducir la tasa de mortalidad materno-infantil, **se ha subejecutado significativamente desde 2013** (por encima del 20 por ciento en la mayoría de los años). Este gasto insuficiente se presenta incluso durante años en que el programa Servicios de Salud Colectiva se sobre ejecuta. **En 2017, el programa se ejecutó por encima del monto proyectado en un 20 por ciento, mientras que la actividad se subejecutó en un 23 por ciento.**

En general, **las cifras del presupuesto plantean preguntas importantes sobre la credibilidad del proceso presupuestario**. De 2013 a 2017, la Actividad Promoción y Control Materno Infantil recibió un presupuesto anual semejante (aproximadamente 100 millones de pesos dominicanos), no obstante, se observó una subejecución en cada uno de estos años. Además, se evidenció una tendencia consistente referida al presupuesto consignado para los Servicios de Salud Colectiva, el cual presentó un incremento durante el año, sobre ejecutándose con respecto al presupuesto original, pero subejecutándose cuando se compara al presupuesto reformulado. Por ejemplo, en 2015, el presupuesto aprobado se incrementó de 2.4 a 3.2 mil millones de pesos, pero solo fueron ejecutados 2.5 mil millones de pesos. Ante este escenario, **se plantean interrogantes referidas a una posible subestimación deliberada del presupuesto inicial** para este programa.<sup>5</sup>

Los resultados de República Dominicana en el Módulo Sectorial también muestran que **no se presentan los gastos del sector salud por una clasificación subfuncional**, no siendo estos observables en la propuesta de presupuesto del país ni en el informe de fin de año, **lo que dificulta validar la credibilidad de dicho presupuesto**.

[5] Castillo L. y Lambis K. (2019), *Credibilidad Presupuestaria: Caso del Sector Salud en República Dominicana*, Fundación Solidaridad, (Santiago, Rep. Dom.) Disponible en: <https://bit.ly/2NwIzX1>

## Contexto general sector salud en República Dominicana

La estructura institucional del sector salud en República Dominicana presenta ciertos niveles de complejidad, al presentar el Estado **dos organismos rectores** de estas políticas públicas: 1) el **Ministerio de Salud Pública** y, 2) el **Consejo Nacional de la Seguridad Social**. Además, existen otras nueve instituciones estatales, en su mayoría autónomas y no contando estas con un órgano eficaz de coordinación y supervisión.

Teniendo presente que tradicionalmente **ha existido una baja inversión por parte del Estado en el renglón salud** (menos de un 2% anual del Producto Interno Bruto), se considera que la limitada asignación presupuestaria se presenta como una de las causas de la crisis del sector (previo a la declaración de la pandemia) a lo que se agrega la **baja calidad del gasto y el desorden administrativo**.<sup>6</sup>

Desde hace décadas el sector salud dominicano sufre los **efectos de un abandono estructural**, manifestado en la baja inversión en el presupuesto del Ministerio de Salud Pública, presentándose entre muchas de sus consecuencias una **baja remuneración de los profesionales y técnicos del área, el financiamiento de la salud colectiva** y la puesta en marcha de una estrategia de primer nivel de atención eficiente.

El Presupuesto aprobado inicialmente para 2020 contemplaba que, **de cada cien pesos que pagara el gobierno en ese año, 8.7 pesos estarían previstos para ser invertidos en el sector salud**, lo que presenta una apropiación similar a los 8.3 pesos previstos para gastos de la administración del gobierno.

Consciente de la magnitud de la crisis del sistema sanitario, **la Alianza por el Derecho a la Salud (ADESA)** propuso y ha estado impulsando, desde noviembre del año pasado, la firma **un pacto político y social por la salud**. Esa propuesta se considera relevante en estos momentos en que una catástrofe sanitaria amenaza con afectar de forma significativa la salud de la población y la economía nacional.



Fuente: SJ Objio - Unsplash

[6] (2019). Seis puntos para un pacto político y social por la salud, Alianza por el Derecho a la Salud. (Santo Domingo, Rep. Dom.)

## Importancia de la transparencia presupuestaria sectorial<sup>7</sup>

Las **asignaciones y ejecuciones presupuestarias de carácter social** proyectadas por el gobierno central, tales como salud y educación, **son de gran importancia para la población**. Así, durante muchos años, grupos de la sociedad civil, organismos internacionales y agencias de cooperación de todo el mundo **han examinado las informaciones específicas de cada sector**, al revisar las propuestas presupuestarias gubernamentales y hacer el seguimiento a su adecuada implementación.

**Esta labor de fiscalización y control social resulta esencial en los actuales momentos**, en que los gobiernos han adoptado medidas rápidas y drásticas para frenar la propagación de la COVID-19 y en la mitigación de su impacto, lo que se ha traducido en cambios sustanciales en la asignación de recursos. **En muchos países se ha incrementado la asignación en gastos del sector salud vinculados a la atención de la pandemia**, no obstante, otros tipos de gastos relevantes, como la inversión en bienes de capital, pudieran verse reducidos.



[7] Torbert S. (2020). Evaluación de la transparencia presupuestaria sectorial, International Budget Partnership. (Washington, D.C.). Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/publications/evaluacion-de-la-transparencia-presupuestaria-sectorial/>

## Recomendaciones para la mejora

La información que se incluye en la documentación presupuestaria del gobierno es vital para entender estos cambios en las **políticas y el impacto** que tendrán en la vida de las personas y las sociedades. Estos documentos deben proporcionar un análisis más profundo de cómo se está recaudando y **distribuyendo el dinero entre prioridades** que compiten entre sí, con mayor nivel de detalle acerca como la aplicación de estos recursos proporcionan alternativas de solución en el largo plazo a servicios, que, por su grado de complejidad, resultan esenciales para la población. Por esta razón, incluso los documentos presupuestarios que cumplen con los estándares básicos de transparencia a menudo no cumplen con los estándares requeridos por los actores cívicos.

Basado en estos hallazgos, el International Budget Partnership **recomienda** que los gobiernos fortalezcan las áreas donde la transparencia muestra debilidades:

- 01 **Procurando que estos proporcionen información más detallada y desglosada en documentos y datos presupuestarios.**
- 02 **Expandiendo la disponibilidad pública de información y datos sobre la ejecución del presupuesto en sectores.**
- 03 **Explicando claramente los vínculos entre las políticas sectoriales, los presupuestos y el desempeño.**

Si bien la evaluación de la transparencia presupuestaria en los sectores se basó en la información disponible antes de la incidencia de la actual pandemia, provocada por la COVID-19, **los resultados reflejan la importancia de una información presupuestaria más detallada a nivel sectorial ante una crisis como esta.** Tanto el financiamiento existente en el renglón salud y en otros sectores como el proyectado, a partir de la nueva realidad y los vínculos entre gasto y desempeño, son críticos a la luz de esta crisis de salud pública y fiscal.

*Este documento ha sido elaborado en base a los resultados de una evaluación piloto de la transparencia presupuestaria del sector salud en República Dominicana, que se implementó paralelamente con la Encuesta de Presupuesto Abierto de 2019. Y a partir de las informaciones evidenciadas en los documentos: Evaluación de la transparencia presupuestaria sectorial, International Budget Partnership y Credibilidad Presupuestaria: Caso del Sector Salud en República Dominicana, Fundación Solidaridad.*



**International  
Budget  
Partnership**