

DINERO

Evitemos retroceder en transparencia presupuestaria



ANDRÉS DAUHAJRE HIJO
Fundación Economía y Desarrollo, Inc.

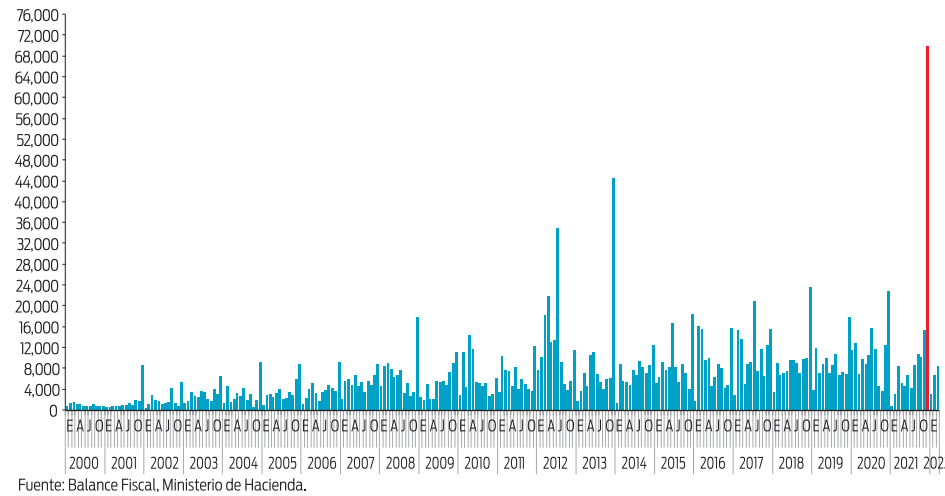
El pasado 1ro. de febrero de este año, en la rueda de prensa donde se dio a conocer el crecimiento de la economía dominicana en el 2021, el Banco Central señaló que “el Producto Interno Bruto (PIB) real alcanzó un notable crecimiento interanual de 12.3% en el período enero-diciembre de 2021. De manera particular se destaca la significativa aceleración del gasto de capital por parte del gobierno en el último trimestre del año, lo que fue determinante para alcanzar un resultado superior a las proyecciones oficiales que se tenían para el cierre del pasado año.”

Cuando se analiza el comportamiento del gasto de capital del Gobierno Central durante el 2021, se observa que en noviembre y diciembre se produjo un aumento sorprendente. Luego de haber promediado RD\$6,288 millones mensuales durante enero-octubre, el gasto de capital del Gobierno saltó a RD\$16,458 millones en noviembre y a RD\$73,629 millones en diciembre, el gasto de capital más elevado que ha ejecutado el Gobierno dominicano desde que nos independizamos en 1844. Al observar la baja ejecución de la inversión pública durante los primeros diez meses de 2021, la mayoría de los economistas del país proyectaban que el déficit fiscal terminaría entre 0.5% y 0.8% del PIB en el 2021. Nos equivocamos. Un tsunami de inversión pública tuvo lugar en el último trimestre de 2021 y el déficit fiscal cerró en 2.9% del PIB. La afirmación del Banco Central, por tanto, se fundamentó en las informaciones oficiales provistas por el Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Presupuesto (Digepres).

No hay que ser muy curioso para uno escrudiñar en las estadísticas oficiales de Hacienda y Digepres para comprender el paso de este cometa de inversiones públicas. A medida que nos adentramos en los datos, resalta un aumento sin precedentes en las transferencias de capital del Gobierno Central a entidades del sector público. En otras palabras, el aumento en el gasto de capital no parece estar explicado por inversiones ejecutadas por el Ministerio de Obras Públicas y los ministerios del área social. Entre enero y octubre de 2021, el promedio mensual de las transferencias de capital del Gobierno Central a las entidades del sector público

Gasto de capital del Gobierno Central

(Enero 2000 – Marzo 2022, mensual, en RD\$ millones)



Fuente: Balance Fiscal, Ministerio de Hacienda.

Infografía: José M. Medrano

fue de RD\$2,579 millones. En noviembre brinca a RD\$9,135 millones y en diciembre a RD\$31,284 millones.

Adentrándonos un poco más observamos que este aumento considerable de las transferencias de capital tiene como receptores a instituciones descentralizadas y autónomas no financieras, que de recibir un promedio de RD\$570 millones de transferencias de capital en enero-noviembre de 2021, recibieron RD\$4,547 millones en diciembre, 8 veces más; ayuntamientos, que de recibir un promedio de RD\$753 millones en enero-noviembre de 2021, recibieron RD\$2,152 millones en diciembre, tres veces más; empresas públicas no financieras, que de recibir un promedio mensual de RD\$1,323 millones en enero-octubre de 2021, recibieron 5 veces más en noviembre (RD\$6,483 millones) y 18 veces más en diciembre (RD\$23,961 millones); y otras instituciones públicas, que de recibir un promedio mensual de RD\$60 millones en enero-noviembre de 2021, recibieron RD\$624 millones, 10 veces más, en diciembre. Estos saltos sorprenden aún más pues en diciembre, tradicionalmente, las actividades de construcción públicas y privadas prácticamente se paralizan durante las últimas dos semanas del año.

Luego de indagar sobre el fenómeno con algunos colegas, recibí una información que me ayudó a entender lo que había sucedido. Todo apuntaba en octubre a que el déficit fiscal del 2021 quedaría muy por debajo del nivel de 3% del PIB que se había presupuestado para el 2021 y que permitió justificar la colocación de nueva deuda pública en el mercado global y en el doméstico. Ya en el 2020 se había producido algo similar: el déficit quedó bastante por debajo de la proyección inicial y terminó sobrando una buena parte de los recursos recibidos de los bonos globales colocados. Las autoridades fiscales quizás pensaron que no se vería bien la reedición de este resultado en 2021, a pesar de no ser ellas responsables de la baja ejecución de la inversión pública,

pues Hacienda no diseña, ni aprueba, ni construye obras públicas. Aparentemente, alguien recomendó a las autoridades que una vía para evitar la reedición de la sub-ejecución de la inversión pública y un menor déficit fiscal era la realización, antes de que terminara el año 2021, de transferencias de capital del Gobierno Central a entidades del sector público que tenían proyectos de inversión cuya ejecución tendría lugar en algún momento del 2022.

Lo anterior explica las transferencias de capital realizadas por el Gobierno Central en diciembre de 2021 a la Dirección General de Alianzas Público Privada (DGAAP) por RD\$3,000 millones, recursos que se destinarían a la construcción de obras de servicios requeridas para el desarrollo turístico de Cabo Rojo en Pedernales y que serían ejecutadas por el Fideicomiso Pro-Pedernales; al Fideicomiso para el Desarrollo del Sistema de Transporte Masivo de la República Dominicana (FITRAM) por RD\$8,716 millones, cuyo contrato fue aprobado por la Cámara de Diputados el 23 de noviembre de 2021 y requería un aporte inicial de RD\$700 millones por parte del Gobierno; al Fideicomiso para la Construcción de Viviendas Bajo Costo República Dominicana (VBC-RD) por RD\$1,000 millones; al Fideicomiso para la Creación del Fondo Nacional de la Vivienda (Fonvivienda) por RD\$3,997 millones, cuyo contrato fue aprobado por la Cámara de Diputados el 23 de octubre de 2021 y requería un aporte inicial de RD\$250 millones por parte del Gobierno. Otros dos Fideicomisos, el Residencial Don Marcelo y de Administración PND, recibieron en diciembre de 2021, RD\$3.3 y RD\$100 millones, respectivamente.

No parece posible que esos Fideicomisos tuviesen la capacidad de ejecutar, en diciembre, inversiones en infraestructura física capaces de absorber la totalidad de los recursos recibidos. Uno se siente motivado a especular que estos recursos fueron depositados en las cuentas de los respec-

tivos Fideicomisos para ser utilizados en el 2022 en la medida en que se fuesen ejecutando los proyectos. La semana pasada, por ejemplo, el Gobierno anunció el inicio de la construcción de 9.2 kilómetros de alcantarillado sanitario, el drenaje pluvial y 8.3 kilómetros de alimentación de agua potable del Proyecto de Desarrollo Turístico de Pedernales en Cabo Rojo, un pre-requisito fundamental para la edificación de los hoteles, con un valor estimado de RD\$1,185 millones. No parece descabellado pensar que estas obras se ejecutarán con parte de los RD\$3,000 millones que se transfirieron en diciembre de 2021 al Fideicomiso Pro-Pedernales vía la DGAAP.

Es por lo anterior que queremos proponer que las operaciones de ingresos y gastos que se financien con aportes del Estado, recursos que a su vez provienen de los impuestos y del endeudamiento público, sean incorporadas dentro del bloque de las operaciones del Resto del Sector Público No Financiero. De esa forma, se tendría una visión más clara y completa de la fiscalidad dominicana y evitaríamos los problemas de opacidad que, en países como México y Costa Rica, han generado la utilización de figuras como los fideicomisos públicos. En Costa Rica, por ejemplo, el 97% de los recursos financieros gestionados por las instituciones públicas mediante 33 fideicomisos no se encuentran articulados a su presupuesto; cerca de US\$210 millones de endeudamientos tomados por fideicomisos no han sido reportados a la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda; la información financiera relevante de los fideicomisos no es revelada en los estados financieros de las instituciones públicas fideicomitentes y el endeudamiento de estos fideicomisos no es considerado como parte de los controles de deuda de la institución; y, finalmente, existen brechas sobre el manejo de los recursos de fideicomisos bajo el principio de Caja Única del Estado conforme el cual los ingresos y gastos de una entidad se centralizan en una Tesorería Única que tenga a su cargo la gestión de todos sus recursos financieros.

Debemos evitar que los fideicomisos públicos provoquen un retroceso en el avance en materia de transparencia presupuestaria que ha acumulado la República Dominicana entre el 2008 y 2019. El International Budget Partnership indica que de un índice de transparencia presupuestaria de apenas 11% que nos colocaba en la posición 14 en la región en el 2008, logramos aumentar el índice a 75% en el 2019 y colocarnos en la 4ta posición en el ranking latinoamericano. Costa Rica, sin embargo, que en el 2008 tenía un índice de transparencia de 45% y aparecía en la 7ma. posición en el ranking latinoamericano, apenas exhibió un índice de 57% en el 2019 mientras retrocedió a la posición 8va. en el ranking de transparencia presupuestaria en la región. ●

Los artículos de Andrés Dauhajre hijo en **elCaribe** pueden leerse en **www.lafundacion.do**.