

**SECRETARIADO TECNICO DE LA PRESIDENCIA
PROGRAMA DE APOYO A LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL
PODER EJECUTIVO
PROGRAMA BID 1176/OC-DR**

**ADMINISTRACIÓN FINANCIERA INTEGRADA
Y SISTEMAS NACIONALES DE
PLANIFICACION**

Consultor: Marcos Pedro Makón

Mayo 2005

INDICE

<u>PRESENTACION</u>	1
<u>A. OBJETIVOS DE LA CONSULTORIA</u>	2
<u>B. PRINCIPALES ACTIVIDADES REALIZADAS</u>	2
<u>C. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES CON RELACIÓN AL NUEVO MARCO LEGAL</u>	3
1. CONCLUSIONES	4
a. Generales	4
b. Específicas	5
i. Presupuesto	5
ii. Tesorería	7
iii. Crédito Público	8
iv. Compras y Contrataciones de bienes, servicios y obras	8
v. Contraloría General de la República y Sistema de Control Interno	10
vi. Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado	10
2. RECOMENDACIONES	11
a. Generales	11
b. Específicas	12
D. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES CON RELACIÓN AL FORTALECIMIENTO DEL SECRETARIADO TECNICO DE LA PRESIDENCIA	13
1. CONCLUSIONES	13
2. RECOMENDACIONES	15
a) En materia de planificación	16
b) En materia de modernización y reforma del Estado	18
c) En materia organizativa	19
d) En materia legal	20
<u>E. REFLEXIONES GENERALES SOBRE LA UBICACIÓN DEL ÓRGANO RECTOR DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO</u>	22
<u>ANEXO I FUNCIONARIOS ENTREVISTADOS</u>	23
<u>ANEXO II BIBLIOGRAFIA</u>	24
<u>ANEXO III ANTEPROYECTO DE LEY ORGANICA DE PRESUPUESTO (LOP) PRINCIPALES TEMAS QUE REQUIEREN DECISIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA</u>	25

PRESENTACION

El presente informe consta de dos partes. En la primera de ellas se presenta, a nivel de conclusiones, una evaluación global de lo que representa para la República Dominicana la propuesta de nuevo marco legal en materia de los sistemas de administración financiera, compras y contrataciones y control interno, así como las principales conclusiones que se pueden extraer de los contenidos de cada uno de los anteproyectos de leyes tal como estaban elaborados a la finalización de la consultoría. En función de dicho análisis se presentan una serie de recomendaciones, entre las que cabe destacar la necesidad de que en el proceso de su discusión en el Poder Legislativo se trate de conservar las interrelaciones conceptuales y metodológicas que tienen los sistemas que integran la propuesta de nuevo marco jurídico.

La segunda parte del informe se refiere al fortalecimiento y transformación del actual Secretariado Técnico de la Presidencia, que se originaría tanto por la aprobación de las leyes, como por las políticas definidas en materia de fortalecimiento del sistema de planificación y de reforma y modernización administrativa del Estado. Al igual que en la primera parte, se presentan conclusiones y recomendaciones. Con relación a éstas últimas cabe destacar la propuesta de creación de la Secretaría de Estado de Planificación y Función Pública que reemplazaría al actual Secretariado Técnico de la Presidencia, lo que se debería plasmar en un proyecto de Ley. Asimismo se presentan una serie de ideas sobre el sistema de planificación y las características que se estima deberían contener el proceso de reforma y modernización administrativa del Estado.

Por último, y tomando en cuenta el debate existente a nivel gubernamental sobre la ubicación administrativa y la consecuente dependencia jerárquica del órgano rector del sistema presupuestario, se efectúan breves reflexiones sobre la experiencia latinoamericana al respecto para concluir que la solución contenida en el anteproyecto de Ley Orgánica de Presupuesto representa una respuesta adecuada a esta problemática.

A. OBJETIVOS DE LA CONSULTORIA

De acuerdo a los términos de referencia oportunamente suministrados al consultor en su contratación, los objetivos de esta consultoría han sido las siguientes:

- a) Examinar las versiones originales de los anteproyectos de leyes de la administración financiera integrada (Ley de Presupuesto, Ley de Crédito Público, Ley de Tesorería, Ley de Compras y Contrataciones y Ley de la Contraloría General de la República) y las modificaciones propuestas, con el propósito de evaluar el nivel de coherencia existente en lo que respecta a los ámbitos de competencia e interrelaciones entre el sistema nacional de planificación y el sistema de administración financiera integrada propuesto, a la luz de la tradición institucional y legal de la República Dominicana y las mejores prácticas existentes en los distintos esquemas institucionales vigentes en la región latinoamericana.
- b) Recomendar modificaciones a los anteproyectos de leyes de la reforma financiera integrada propuesto en los referidos anteproyectos de ley, particularmente, en cada una de las etapas del ciclo presupuestario y los aspectos relativos al financiamiento del desarrollo.
- c) Identificar vacíos legales que deberían ser cubiertos para elevar la calidad y eficacia del Sistema Nacional de Planificación, en el nuevo contexto institucional propuesto para el sistema de administración financiera integrada del sector público, tanto en el plano de la administración central como de las instituciones descentralizadas y los gobiernos locales.

B. PRINCIPALES ACTIVIDADES REALIZADAS

Se efectuaron dos misiones a la ciudad de Santo Domingo. La primera se llevó a cabo durante el periodo comprendido entre el 14 y 18 de marzo y la segunda del 28 de marzo al 5 de abril, próximos pasados.

Con relación a los términos de la contratación inicial se permaneció 5 días adicionales en la ciudad de Santo Domingo como consecuencia de la incorporación a las tareas originales, de la participación en la elaboración de un anteproyecto de ley de administración financiera.

Durante la primera visita se efectuaron una serie de entrevistas (ver anexo I) a funcionarios claves y se contó con los anteproyectos originales así como la versión revisada, por una comisión de técnicos coordinada por CONARE, del anteproyecto de Ley Orgánica de Presupuesto. Con posterioridad fueron suministradas versiones revisadas por dicha comisión de los restantes anteproyectos de leyes. Asimismo se dispuso de información sobre el marco legal actual del Secretariado Técnico de la Presidencia y una propuesta elaborada en el año 2004 por consultores internacionales sobre un anteproyecto de ley de creación de la Secretaría Técnica de la Presidencia.

Por otro lado se dispuso de los informes producidos por la Unidad de Análisis Económico del Secretariado Técnico de la Presidencia y del Componente I: Fortalecimiento de la Capacidad para Formular y Coordinar Políticas Macroeconómicas y Sociales de la Unidad Ejecutora del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo, así como de disposiciones legales en materia del sistema nacional de planificación y de la organización de las Secretarías de Estado (ver anexo II)

Se preparó para consideración del Presidente de la República un documento que contiene los principales temas de decisión en el anteproyecto Ley Orgánica de Presupuesto que surgieron en el ámbito de la comisión antes citada (Ver Anexo III).

En la segunda misión se participó en una reunión con el Presidente de la República en la cual estuvieron presentes el Secretario Técnico de la Presidencia, el Secretario de Estado de Finanzas, el Secretario Asesor Técnico de la Presidencia de la República, el Director Nacional de Planificación, el Director Nacional de Presupuesto, el Tesorero Nacional, el Contralor General de la República, asesores presidenciales y del Secretariado Técnico de la Presidencia, y coordinadora y consultores del Programa de Administración Financiera Integrada (PAFI). En dicha reunión se analizaron las propuestas del nuevo marco legal. Al finalizar la reunión el señor Presidente de la República impartió una serie de directivas a tener en cuenta en la elaboración final de los anteproyectos.

Finalmente se participó en un equipo de trabajo integrado por Magdalena Lizardo, Jefa de la Unidad de Estudios Económicos del Secretariado Técnico de la Presidencia, Rodrigo Jaque, Consultor del Secretario Asesor Técnico de la Presidencia, María Felisa Gutiérrez, Coordinadora del PAFI, Raúl Calle y Ricardo Gutiérrez, Consultores Internacionales del PAFI y el suscrito. En dicho equipo de trabajo fue analizada en forma exhaustiva la versión de los anteproyectos de leyes que surgieron de las reuniones del CONARE antes citadas, así como sugerencias presentadas por el consultor y el resto de participantes del equipo de trabajo...

En dichas reuniones de trabajo se decidió elaborar un anteproyecto de ley marco en materia de administración financiera a efectos de contar con una norma legal “paraguas” que integrara las disposiciones de los anteproyectos de leyes de cada uno de los sistemas involucrados. El objetivo de esta ley marco es el de normar las bases generales del Sistema de Administración Financiera Integrada del Estado, los aspectos comunes de cada uno de dichos sistemas que la conforman y un sistema integrado de Información económico financiera que procese la información que se genere en los Sistemas de Presupuesto, Tesorería, Crédito Público, Compras y Contrataciones y Contabilidad.

C. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES CON RELACIÓN AL NUEVO MARCO LEGAL

1. CONCLUSIONES

a. Generales

De aprobarse la propuesta del nuevo marco legal de los sistemas de Presupuesto, Tesorería, Compras y Contrataciones, Crédito Público y Control Interno se estará en condiciones de profundizar el proceso de reforma iniciado en el ámbito de los algunos de los sistemas mencionados. Dicha reforma es una condición necesaria pero no suficiente para lograr una reforma administrativa del Estado. Una reforma administrativa integral del Estado requiere, además de la reforma de los sistemas horizontales o transversales, la definición e instrumentación de la reforma de la macroestructura del Estado, la reforma de los sistemas verticales estratégicos y la instrumentación del Gobierno Electrónico.

No obstante lo anterior, el nuevo marco legal propuesto avanza sobre aspectos referidos a la macroestructura del Estado al señalarse en cada uno de los proyectos de leyes, en forma consistente, los grandes agregados institucionales que conforman el sector público dominicano definiendo claramente los conceptos de Gobierno Central, Sector Público No Financiero (Gobierno Central, Instituciones Descentralizadas y Autónomas no financieras, Empresas Públicas no financieras y Gobiernos Locales) y Sector Público (Sector Público No financiero, Instituciones Descentralizadas y Autónomas financieras y Empresas Públicas financieras). Asimismo se distingue el carácter económico diferenciado que tienen las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no financieras, según cumplan funciones gubernamentales especializadas y de regulación o produzcan bienes o servicios transables en el mercado.

En lo que se refiere a la reforma de los sistemas verticales, la introducción de los contratos por resultados, prevista en el anteproyecto de Ley Orgánica de Presupuesto, originará un profundo cambio en el modo de administración de las instituciones y por lo tanto requerirá una reingeniería de los procesos administrativos donde se priorice la programación y rendición de cuentas por resultados y el consecuente establecimiento de regímenes de incentivos y sanciones. De esta manera se pasará de una administración que, sin desmedro de los necesarios controles en el uso de medios, privilegie los resultados a obtener.

La reforma legal planteada para los sistemas horizontales implica también una redefinición de roles entre el Secretariado Técnico de la Presidencia y la Secretaria de Estado de Finanzas; por tanto requerirá reestructuraciones orgánicas y de funciones en dichos ámbitos. A su vez por tratarse de sistemas de apoyo a la gestión institucional, la reforma impactará en las actividades de apoyo de los organismos públicos.

La aprobación por el Congreso de la República de los proyectos de leyes mencionados, con el contenido y características previstas, posibilitará que la República Dominicana cuente con el marco jurídico más moderno de Latinoamérica en materia de sistemas horizontales vinculados o que formen

parte directa de la administración financiera del Estado. Para lograr ello será necesario evitar que las modificaciones que se introduzcan a dichos proyectos le quiten la coherencia sistémica e interrelaciones metodológicas y operacionales que tienen actualmente.

Por último, solo restaría elaborarse en materia de sistemas horizontales una nueva ley de carrera administrativa que contemplara, entre otros aspectos, los regímenes de incentivos a los funcionarios públicos por el cumplimiento de resultados y una ley del sistema de planificación e inversiones públicas, temas sobre los cuales se presentan propuestas en el Capítulo D de este informe.

b. Específicas

A continuación se presentan las siguientes conclusiones, a nivel de cada anteproyecto de ley:

i. Presupuesto

Con relación a la versión original el anteproyecto revisado presenta una serie de aspectos que lo enriquecen sustancialmente. Entre ellos cabe destacar los siguientes:

- Fortalece la vinculación Plan – Presupuesto al contemplarse como herramientas del sistema de planificación la Estrategia de Desarrollo y los Presupuestos Plurianuales. A éstos últimos los concibe como el instrumento de mediano plazo de programación de las acciones presupuestarias públicas.
- Fija las características y contenidos de la política presupuestaria para todo el sector público, los roles que en su definición tienen el Secretariado Técnico de la Presidencia y la Secretaria de Finanzas, así como la responsabilidad que se le asigna, en la elaboración de propuestas de fijación de topes de gastos, a la Oficina Nacional de Planificación. Dicha política presupuestaria, incluyendo los respectivos topes de gastos, debe ser aprobada por el Consejo Nacional de Desarrollo.
- Contempla el uso de los contratos por resultados como herramienta básica para la introducción de un nuevo modo de administración orientado a la programación y rendición de cuentas por resultados.
- Incorpora en la información a suministrar al Congreso de la República en el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos las plantas de cargos de los organismos que integran dicha Ley.
- Define, en forma genérica, los roles de la Oficina Nacional de Presupuesto, de la Oficina Nacional de Planificación y de la Tesorería Nacional en el análisis y fijación de cuotas periódicas de gastos y pagos.
- Contempla un conjunto de reglas fiscales de procedimiento, tales como:
 - o Cumplimiento del principio de universalidad del presupuesto tanto en términos de que debe reflejar el plan anual de acción de

gobierno como que debe contemplar todos los ingresos y gastos públicos, incluidos los ingresos en especie.

- Las proyecciones macroeconómicas y las políticas de desarrollo deben ser los elementos básicos que deben tomarse en consideración para la fijación de la política presupuestaria del sector público que debe cubrir a todo el sector público nacional.,
 - Prohibición de la afectación de recursos para fines específicos, salvo casos de carácter excepcional, debidamente tipificados.
 - Todo contrato para la ejecución de obras que se ejecuten en varios ejercicios presupuestarios requiere autorización del Congreso de la República.
 - Inclusión en el presupuesto anual de todos los desembolsos de préstamos previamente aprobados por el Congreso de la República y para nuevas colocaciones de bonos y títulos y leyes específicas para todo nuevo endeudamiento.
 - Todo incremento de gastos debe contar con la respectiva fuente de ingresos.
 - Las apropiaciones presupuestarias constituyen un límite máximo para gastar no constituyendo una obligación de gastar.
 - Se establece la obligatoriedad de todos los organismos incluidos en el Presupuesto de Ingresos y de Gastos Públicas de programar por períodos su ejecución presupuestaria y que total de cuotas de compromisos a autorizarse durante un año no pueden exceder el total de ingresos a percibirse en dicho período.
 - Fijación de limitaciones al Poder Ejecutivo para efectuar determinadas modificaciones al presupuesto de gastos.
 - No se pueden comprometer gastos si no existe balance en la apropiación presupuestaria.
 - Obligatoriedad de aprobación por parte del Consejo Nacional de Desarrollo de los presupuestos de las empresas públicas no financieras, como requisito previo para recibir aportes del Estado.
- Plantea una revisión parcial de la Ley 55 básicamente para introducir la figura de los Gabinetes Sectoriales de Coordinación y los nuevos roles del Secretariado Técnico de la Presidencia en materia de la formulación presupuestaria.
 - Establece la dependencia jerárquica de la Oficina Nacional de Presupuesto, durante un periodo de dos años, en el ámbito del Secretariado Técnico de la Presidencia, para posteriormente,- al cumplirse dicho plazo, pasar a depender jerárquicamente de la Secretaria de Estado de Finanzas. De esta manera deja de depender del Presidente de la República dicha Oficina. Sobre este aspecto se efectúan una serie de comentarios en el capítulo E de este informe.

Por último cabe hacer una breve reflexión sobre la introducción en el proyecto de ley de la figura de la Reserva Presupuestaria actualmente contemplada en la Ley 531 Orgánica de Presupuesto.

Esta decisión fue adoptada por el Presidente de la República a efectos de seguir contando con una herramienta que le permitiera atender situaciones de emergencia o solucionar rápidamente problemas que se pudieran presentar por trabas burocráticas en la ejecución presupuestaria. Se considera que la propuesta inicial de contar con una partida global que representaba un porcentaje del presupuesto de ingresos era suficiente para atender casos de emergencia y posibilitaba que el presupuesto contemplara la totalidad de ingresos y gastos públicos.

Por otro lado se estima que, en el caso de las trabas burocráticas que afectan el ritmo de ejecución del presupuesto, es necesario actuar sobre las causas que las originan, a efectos de lograr una mayor agilidad y eficiencia en la gestión administrativa y financiera pública..

ii. Tesorería

La versión final del anteproyecto de Ley de Tesorería sigue sustancialmente los contenidos de las versiones originales. Fue analizada y revisada conjuntamente con funcionarios de la Tesorería Nacional y su texto final fue aprobado por el Tesorero Nacional.

Los aspectos centrales de dicho anteproyecto de ley son los siguientes:

- Transformación de la Tesorería Nacional de una simple caja pagadora a una gerencia financiera del sector público con capacidad para endeudamiento de corto plazo y colocaciones de excedentes.
- Asignación de responsabilidad a la Tesorería Nacional para la preparación del presupuesto de caja del sector público y la asignación de cuotas de pagos, en coordinación con la Oficina Nacional de Presupuesto y la Oficina Nacional de Planificación, para la Administración Central e Instituciones Descentralizadas y Autónomas no financieras.
- Creación e instrumentación progresiva del Sistema de Cuenta Única del Tesoro integrado por la Cuenta Única en moneda nacional y Cuenta Única en moneda extranjera. La creación de este instrumento posibilitará que la Tesorería Nacional se transforme en el “Banco Virtual del Tesoro”
- .

iii. Crédito Público

El anteproyecto de Ley de Crédito Público sistematiza por primera vez una normativa integral sobre el endeudamiento público sea tanto a través de la contratación de préstamos como de la emisión de títulos y bonos.

Las modificaciones introducidas al proyecto original son las siguientes:

- Se mantiene el régimen actual que establece que cada contrato de préstamo con organismos multilaterales y bilaterales de crédito debe ser aprobado previamente por el Congreso de la República como requisito para su puesta en vigencia. La versión original otorgaba una mayor flexibilidad a este tipo de endeudamiento al establecer la inclusión de montos globales del mismo en las leyes anuales de presupuesto.
- Se define y distingue claramente el concepto de crédito público (Párrafo Único del Artículo 1) del de endeudamiento público (Artículo 6).
- Se establece que la aprobación de avales, fianzas y garantías es de responsabilidad del Presidente de la República, lo que flexibiliza dicho trámite con relación a la versión original que le asignaba dicha responsabilidad al Congreso de la República.
- Se desarrollan capítulos específicos para los procesos vinculados con endeudamiento vía préstamos y para los referidos a la autorización, emisión y colocación de títulos y bonos del Estado, lo que posibilita definir las características particulares de cada uno de ellos. En la versión original no estaban tan claramente definidos dichos procesos y no se atendían claramente sus especificidades.
- En el caso de los préstamos externos se establecen resoluciones conjuntas del Secretario de Estado de Finanzas y del Secretario Técnico de la Presidencia en cada una de las etapas del proceso de contratación de los mismos. Esto significa, con relación al proyecto original, incorporar a la Oficina Nacional de Planificación como organismo técnico del Secretariado Técnico de la Presidencia para producir informes y elaborar dictámenes sobre las mismas.
- Se exige de la aprobación del Congreso de la República el endeudamiento que el Poder Ejecutivo contraiga con el Banco de Reservas y cuyo pago supere el ejercicio presupuestario.

iv. Compras y Contrataciones de bienes, servicios y obras

El anteproyecto preparado reemplaza el actual proyecto de Ley que tiene una primera aprobación de la Cámara de Diputados.

Como se señaló en un informe producido anteriormente^{1[1]}, el nuevo anteproyecto representa una visión superadora del que actualmente se encuentra en la Cámara de Diputados.

Las principales mejoras que incorpora son las siguientes:

- Define los aspectos conceptuales y procedimentales básicos para el funcionamiento del nuevo régimen, sin entrar en los detalles reglamentarios detallados que contiene el anterior proyecto.

^{1[1]} Informe de Ricardo Gutiérrez para el Proyecto PAFI-Causas que motivaron la introducción de un nuevo proyecto sobre compras y contrataciones en el Poder Legislativo, principales modificaciones.

- Establece claramente las interrelaciones conceptuales, metodológicas y operativas con los sistemas que conforman la administración del Estado, aspecto no previsto en el anterior proyecto.
- Prevé el uso de las tecnologías informáticas más modernas para el proceso de compras y contrataciones y la introducción progresiva de las compras electrónicas, una de las prioridades del actual proyecto de Plan Estratégico de Gobierno Electrónico.
- No incorpora con carácter obligatorio a las empresas públicas no financieras (Incluidas en el proyecto anterior) en su régimen, ya que a dicho “agregado institucional” no le es aplicable las disposiciones generales y comunes de compras y contrataciones.
- Se establecen dos órganos rectores, uno para regular el Sistema de Compras y Contrataciones de Bienes y Servicios y otro para el Sistema de Contratación de Obras Públicas y Concesiones, mientras que en la versión anterior se preveía un solo órgano rector para dichos sistemas que tienen características diferenciadas.

En general el anteproyecto sigue las siguientes líneas básicas:

- Eliminación de las adjudicaciones grado a grado de las obras públicas.
- Establecimiento de procesos claros y transparentes en materia de contrataciones.
- Especificación de los procesos de compras de bienes y servicios y contratación de obras y concesiones en forma separada.
- Se mantiene el criterio de que la licitación restringida (Invitación a participar a un número limitado de oferentes) sea publicada y que puedan participar en las mismas “interesados adicionales a los invitados”. Si bien se contemplan menores plazos de publicación que los de la licitación pública en los hechos este procedimiento de selección no agiliza mayormente el proceso de contratación.
- Se presenta un detalle preciso de quienes no podrán ser oferentes ni contratar con el Estado (Artículo 14) el que ha sido tomado de un proyecto de decreto, elaborado por Pro-Reforma, que se encuentra en proceso de análisis y discusión.
- Se define con carácter obligatorio el uso del sistema de información de precios para todos los organismos públicos comprendidos en el proyecto de ley y su uso optativo para el resto de los organismos públicos.
- Se establece la obligatoriedad de elaborar planes anuales de compras y contrataciones a los organismos comprendidos en el proyecto de ley.
- Se define un programa de implementación progresiva de la ley con un plazo máximo para su aplicación integral, de 30 meses con posterioridad a su puesta en vigencia.

En lo que se refiere al proceso de contratación de obras públicas la inexistencia de una ley de inversiones públicas ha originado que se incluyan disposiciones en el Título III referidas a la planificación de inversiones. En la medida que se cuente en el futuro con un marco legal sobre inversiones públicas, las mencionadas disposiciones deberán, en algunos casos, ser modificadas.

v. Contraloría General de la República y Sistema de Control Interno

Este anteproyecto de Ley ha sido analizado con un representante de la Contraloría General de la República y cuenta con la aprobación del Contralor General.

En general se conserva el espíritu global del proyecto original que implica la eliminación de la intervención previa por parte de la Contraloría General en la aprobación de gastos y pagos y el fortalecimiento del rol de la Contraloría como órgano rector interno del Poder Ejecutivo.

Los cambios con relación al anteproyecto original están referidos a reafirmar el rol del Contralor General como el máximo asesor del Presidente de la República en materia de Control Interno. Con base en dicho criterio, se incorporaron cambios con relación al anteproyecto original referidos a su nombramiento y cese de funciones que queda como es lógico, de responsabilidad exclusiva de la máxima autoridad del Poder Ejecutivo.

vi. Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado

Tal como se menciona en el Capítulo B de este informe el equipo de trabajo consideró conveniente elaborar un anteproyecto de ley de creación del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado, que contiene los elementos comunes de cada uno de los sistemas que conforman dicha Administración.

El anteproyecto de ley presenta las siguientes características:

- Define los sistemas que integran la administración financiera (Artículo 2) y los sistemas relacionados (Artículo 3).
- Define como conceptos básicos de los sistemas de administración financiera las interrelaciones metodológicas y procedimentales existentes entre ellos y la centralización normativa y descentralización operativa que debe caracterizar el funcionamiento de cada uno de ellos.
- Se establece que la administración financiera es de obligatoria aplicación para los organismos que integran el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos.
- Define a la Secretaría de Finanzas como órgano central de dirección y coordinación.
- Establece un modelo administrativo a nivel de las instituciones que integran el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos por el cuál en cada una de ellas debe existir una única unidad administrativa financiera. Esto tiene por objetivo evitar la proliferación de unidades administrativa de apoyo y lograr economía de escalas en los procesos de compras y contrataciones de bienes y servicios.
- Por último define como parte de la administración financiera del Estado el Sistema de Información de Gestión Financiera (SIGEF) que se está

instrumentando actualmente en el Gobierno Central, a través del Programa de Administración Financiera del Estado.

2. RECOMENDACIONES

En las recomendaciones que se presentan a continuación se presentan las de carácter general y las específicas para cada anteproyecto de Ley.

a. Generales

La concepción intersistémica con que se han definido las leyes de cada uno de los sistemas que conforman la Administración Financiera Integrada del Estado, implica la necesidad de tener un cuidado especial en los cambios parciales que se puedan introducir en el Congreso de la República a cada una de ellas, ya que pueden afectar normas incluidas en las otras.

Es por ello que se considera conveniente, en primer lugar, encarar las siguientes acciones en el ámbito del **Congreso de la República**:

- Llevar a cabo un **amplio proceso de divulgación** a través de seminarios, charlas, reuniones técnicas con legisladores y asesores, a efectos de brindarles una visión integral de la nueva normativa legal propuesta.
- Integrar un **equipo conformado por técnicos del Secretariado Técnico de la Presidencia y de la Secretaría de Estado de Finanzas** que dedique tiempo completo a asesorar al Congreso de la República y velar por la conservación de la visión intersistémica antes señalada.

En segundo lugar, es conveniente instrumentar un **amplio plan de divulgación** de las nuevas normas legales propuestas, a nivel de las **organizaciones no gubernamentales, sectores empresariales y sindicales y representantes de la comunidad**. Si bien las reformas planteadas se realizarán a lo interno de los organismos públicos su instrumentación implicará la obtención de mejoras en la eficiencia de la gestión pública y, por tanto, es necesario que sean conocidas, avaladas y promovidas por el mayor nivel de representación de la sociedad.

b. Específicas

- Solo se plantean **inhabilidades** para ocupar cargos directivos en los órganos rectores en los anteproyectos de leyes de Presupuesto y de Contraloría General y Sistema de Control Interno. Se considera que las inhabilidades deben ser comunes para la ocupación de cargos directivos de todos los órganos rectores. Por lo tanto es conveniente que las mismas estén contempladas en el anteproyecto de ley del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado.

- Se estima útil volver a considerar la existencia de una **partida global para atender situaciones de emergencias a ser administradas por el Presidente de la República**, por las razones expuestas en el punto b.i de este capítulo. Por otro lado, es necesario definir más claramente en el reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto el **rol que a desempeñar el órgano rector del sistema de planificación en la aprobación de modificaciones presupuestarias y cuotas de compromisos y pagos**. En el primer caso implica determinar que tipo de modificaciones presupuestarias estará a su cargo para análisis y aprobación y en el segundo, los aspectos concretos de las políticas que será responsable de definir para la asignación de cuotas periódicas de gastos.
- En materia de **Cuenta Única del Tesoro** es necesario que en su reglamentación se incluyan disposiciones que impidan que la Tesorería Nacional se apropie de los recursos propios de los organismos que integran dicha cuenta sin consulta previa a los mismos. La Cuenta Única del Tesoro, tanto en su versión en moneda nacional como en moneda extranjera **tiene que manejarse con políticas de “encaje”** que posibilite en todo momento atender a los requerimientos de los organismos que cuentan con recursos propios y hacer, a la vez, un uso más eficiente de las disponibilidades financieras
- En materia de Crédito Público, es conveniente que se asignen **responsabilidades específicas al Secretariado Técnico de la Presidencia y a la Secretaria de Estado de Finanzas. en la tramitación de préstamos externos** Para ello se sugiere la incorporación a dicho anteproyecto las disposiciones contenidas en el Párrafo I del Artículo 5 del Decreto No. 1523-04, que establece claramente el tipo de informes que deben preparar la Dirección de Crédito Público y la Oficina Nacional de Planificación. Las acciones conjuntas en trámites administrativos por parte de dos organismos diferentes, sin una clara distinción de sus áreas de actuación puede entorpecer el proceso de tramitación de préstamos externos y en algunos casos diluir responsabilidades. Por otro lado, en el caso de los **préstamos del Banco de Reservas** que otorgue al Gobierno Nacional, se requerirá, a nuestro entender, una sólida justificación ante el Congreso de la República sobre las razones que llevaron a que la contratación de este tipo de préstamos **no requiera autorización previa del Congreso de la República**.
- En materia de Compras y Contrataciones se considera conveniente acordar con la Cámara de Diputados el **reemplazo del actual proyecto de compras** que tienen en consideración por la nueva versión. Para ello son válidos los elementos de juicio mencionados en el punto 1.a.iv, de este Capítulo.
- En materia de Control Interno al no contemplarse un programa de instrumentación progresiva de la eliminación de la **intervención previa**, ya que la ley entra en plena vigencia a los 180 días de su promulgación, será necesario definir en forma urgente un **plan de rápida eliminación** de dicho régimen y su reemplazo por el contemplado en el nuevo marco legal. Caso contrario deberá plantearse un **plan de instrumentación**

progresiva, tal como se prevé en el caso del anteproyecto de Ley de Compras y Contrataciones de bienes, servicios y obras.

D. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES CON RELACIÓN AL FORTALECIMIENTO DEL SECRETARIADO TÉCNICO DE LA PRESIDENCIA

1. CONCLUSIONES

La aprobación de las reformas legales a los Sistemas de Administración Financiera y de Compras y Contrataciones -analizadas en el capítulo anterior – conllevará, como ya se señaló, un incremento importante de responsabilidades y funciones del Secretariado Técnico de la Presidencia y en especial de la Oficina Nacional de Planificación, no sólo lo que se refiere a su participación en dichos sistemas sino también en lo vinculado con el Sistema de Planificación y la Reforma y Modernización del Estado. A manera de síntesis, cabe mencionar los siguientes aspectos:

- Introducción del Presupuesto Plurianual como instrumento de planificación del sector público de mediano plazo, asignándole la responsabilidad de su elaboración a la Oficina Nacional de Planificación.
- Asignación al Secretariado Técnico de la Presidencia y de la Oficina Nacional de Planificación de la responsabilidad en la formulación de las políticas presupuestarias a ser presentadas al Consejo Nacional de Desarrollo, incluyendo los topes de gastos para las instituciones que conforman el Presupuesto de Ingresos y la Ley de Gastos Públicos; este tema ha estado tradicionalmente a cargo de la Oficina Nacional de Presupuesto.
- Participación de la Oficina Nacional de Planificación en la fijación de cuotas de compromisos y pagos, en coordinación con la Oficina Nacional de Presupuesto y la Tesorería Nacional.
- Participación del Secretariado Técnico de la Presidencia conjuntamente con la Secretaria de Estado de Finanzas en la aprobación de los contratos por resultados previstos en el Artículo No 13 del Proyecto de Ley de Orgánica de Presupuesto que implica, como se señaló anteriormente, un profundo cambio en los procesos de programación y rendición de cuentas por resultados y que requerirá reingenierías institucionales de relevancia.
- Creación de la unidad rectora en materia de compras y contrataciones de obras en el ámbito del Secretariado Técnico de la Presidencia.
- Participación conjunta del Secretariado Técnico de la Presidencia con la Secretaria de Estado de Finanzas en todo el proceso vinculado con la contratación de préstamos externos.

Este incremento de responsabilidades implicará para el Secretariado Técnico de la Presidencia la necesidad de encarar una profunda revisión de su

estructura y modo de funcionamiento, de manera tal de que sea posible, no solamente cumplir con las responsabilidades que le asignan los proyectos de leyes mencionados, sino también para fortalecer dos aspectos que el Gobierno ha definido como prioritarios: el Sistema Nacional de Planificación y el Proceso de Reforma y Modernización del Estado.

Es así como en materia de fortalecimiento del Sistema de Planificación se han llevado a cabo las siguientes acciones:

- Por Decreto No 1082-04 se han creado los Gabinetes Sectoriales de Coordinación de Política Institucional, de Política Económica, de Política Social y de Política Medioambiental y Desarrollo Físico, a objeto de lograr una efectiva coordinación de las políticas y de la gestión de los organismos públicos.
- Por Decreto No 1092-04 se creó el Consejo de Gobierno “como órgano colegiado superior de coordinación de los asuntos generales de gobierno”. En este caso, en función de las atribuciones y composición que el proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto le asigna al Consejo Nacional de Desarrollo se considera **innecesaria la existencia del Consejo de Gobierno antes citado, una vez que se apruebe la Ley Orgánica de Presupuesto**, ya que se trata de los mismos participantes con funciones similares.

En lo que se refiere a los temas de Reforma del Estado asignados por la Ley No 55 al Secretariado Técnico de la Presidencia cabe efectuar los siguientes comentarios:

- La existencia de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE) en el ámbito de la Presidencia de la República trae aparejado una superposición de funciones con las responsabilidades asignadas por la Ley No 55 al Secretariado Técnico de la Presidencia, a través de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) en materia de reforma administrativa del Estado.
- La creación de la Oficina Presidencial de Tecnología de la Información y Comunicación (OPTIC) en el ámbito de la Presidencia de la República implica que uno de los pilares de todo proceso de reforma y modernización del Estado, como es el Gobierno Electrónico, está fuera del ámbito del Secretariado Técnico de la Presidencia.

Tomando en consideración lo mencionado en este punto, se considera que la actual figura jurídica de Secretariado Técnico de la Presidencia sin estructuras administrativas dependientes y sin el carácter de Secretaría de Estado, no es adecuada para asumir las responsabilidades asignadas en los proyectos de normativa legal mencionados y en las políticas definidas por el Gobierno Nacional.

2. RECOMENDACIONES

Con base en las conclusiones mencionadas en el punto anterior se considera conveniente que se encare un proceso de fortalecimiento del actual Secretariado Técnico de la Presidencia a efectos de transformarlo en el órgano rector del Sistema de Planificación y de la Reforma del Estado. Esto no implica

superponer funciones con actuales responsabilidades de otras Secretarías de Estado sino el de **centralizar en una sola Secretaría todas las funciones vinculadas con las políticas en materia de desarrollo económico, social, presupuestarias y de reforma administrativa del Estado.**

La integración en una Secretaría de Estado de las funciones de órgano rector del Sistema de Planificación y de Reforma del Estado se justifica por la necesidad de interrelacionar efectivamente las políticas y planes de desarrollo con la capacidad de respuesta a las mismas que esté en capacidad de dar el aparato administrativo público. La Reforma Administrativa del Estado no puede ser concebida con una visión meramente tecnocrática eficientista sino como una necesidad permanente de adaptar la organización pública a los requerimientos de las políticas de desarrollo.

A continuación se presentan algunas recomendaciones que se estima contribuirán a lograr no sólo la transformación del actual Secretariado Técnico de la Presidencia, sino también a revitalizar los Sistemas de Planificación y Reforma Administrativa del Estado:

a) En materia de planificación

Ante el relanzamiento del Sistema de Planificación y consecuente fortalecimiento de su órgano rector, es necesario **reflexionar sobre el tipo de planificación a instrumentarse.**

La experiencia de las décadas de los años 50 y 60 de la planificación tradicional normativa con una visión básicamente economicista ha perdido total vigencia. Es necesario que en toda visión de un sistema de planificación se tomen en consideración los siguientes aspectos: i) la realidad de un país no es posible separarla artificialmente en sectores económicos y sociales; los elementos económicos, sociales, políticos, culturales, regionales, que conforman dicha realidad deben tratarse en forma integral; ii) con base en ello la planificación debe ser un instrumento que se oriente a cambiar esa realidad, a efectos de solucionar en forma integral los problemas concretos que tiene la sociedad. Lo anterior implica que se debe pasar de una visión de la planificación meramente normativa y prospectiva a una planificación de tipo estratégica que ligue las políticas de mediano y largo plazo con la acción concreta y cotidiana en el corto plazo y que dicha planificación se lleve a cabo con amplia participación de los actores representativos de la sociedad.

En síntesis se recomienda llevar a cabo un **amplio proceso de discusión a nivel de las más altas autoridades políticas y de los técnicos de la Oficina Nacional de Planificación a efectos de definir el tipo de planificación que se requiere** y, de esa manera, evitar caer en el tradicional formalismo de los Sistemas de Planificación en América Latina. Para ello será útil efectuar **talleres de trabajo sobre intercambio de experiencias con otros países de América Latina, así como la evaluación de las características de funcionamiento de planificación en República Dominicana en los últimos años.**

Hecha la anterior salvedad es necesario efectuar algunas breves reflexiones sobre las inversiones públicas y el rol del órgano rector de la planificación en el proceso presupuestario.

En materia de **inversiones públicas** es conveniente encarar la elaboración de una **normativa legal específica**, ya que se carece hasta el momento de la misma. Dicha normativa debería regular todo el proceso inversionista desde la planificación y priorización de las inversiones, pasando por los estudios de prefactibilidad y factibilidad hasta la propia ejecución de las mismas. Esta normativa puede elaborarse en forma independiente o formar parte, como parecería más adecuado, de una nueva ley del sistema de planificación y, en su preparación, debe contemplarse su compatibilización con las disposiciones contenidas en los anteproyectos de Ley Orgánica de Presupuesto y de Ley de Compras y Contrataciones de bienes, servicios y obras, en materia de inversiones públicas; este último caso nos referimos al Título III Sistema de Contratación de Obras Públicas y Concesiones.

Por otro lado es necesario desarrollar las **interfases entre el SISPRO y el SIGEF**, a efectos de que el SISPRO suministre las informaciones que se requiera tanto para la programación anual del presupuesto como para la programación periódica de la ejecución. A su vez el SIGEF debe alimentar al SISPRO con las informaciones de ejecución física-financiera de los proyectos. Esto implica, no sólo diseñar e instrumentar las adecuaciones informáticas que sean necesarias, sino la de arribar a acuerdos sobre la consistencia metodológica a dar a los conceptos de inversiones públicas y proyectos de inversión tanto en la planificación como en el presupuesto, así como el tipo y oportunidad de informaciones a intercambiarse.

En lo que se refiere a la **participación del órgano rector del sistema de planificación en el proceso presupuestario** se considera que la misma **no debe concentrarse exclusivamente en los aspectos referidos a las inversiones públicas**. Como es conocido, la programación de la inversión pública no puede tratarse en forma aislada del resto de los gastos públicos, Además de las tradicionales actividades de preinversión y factibilidad debe cuantificarse el impacto de las inversiones públicas en el gasto del funcionamiento en el corto y mediano plazos. Los recursos asignados para gastos de inversión compiten con los requeridos para los gastos de funcionamiento en un mismo ejercicio presupuestario. Por otro lado, como toda inversión requiere para su puesta en funcionamiento de gastos operativos y/o de mantenimiento, es necesario cuantificar el incremento futuro de los gastos corrientes que se originará por gastos actuales destinados a la inversión pública.

Por todo lo anterior, se considera positiva la previsión contemplada en el anteproyecto de Ley de Orgánica de Presupuesto sobre el rol que debe tener el órgano rector del sistema de planificación en la fijación de la política presupuestaria integral del sector público (incluyendo topes de gastos) y del órgano rector del sistema presupuestario en el dictado de normas y en la elaboración de los proyectos de presupuesto. Esto permite **deslindar claramente las funciones de fijación de políticas de las de elaboración de**

presupuesto. Igualmente se presenta una adecuada división de tareas en la evaluación de la ejecución de la ejecución presupuestaria, ya que mientras el órgano rector del sistema presupuestario es responsable de la evaluación de ejecución física-financiera de la ejecución presupuestaria, el de planificación es responsable de la evaluación macro y del cumplimiento de los indicadores de impacto. En el caso de la programación de la ejecución la distinción de roles no está tan clara, pero este tema se puede abordar vía reglamento. Se considera que **la responsabilidad del órgano rector del sistema de planificación es fijar políticas de asignación de cuotas para gastos corrientes e inversión y evaluar su cumplimiento y no el de fijar cuotas de gastos para comprometer.**

En síntesis, a efectos de evitar que el órgano rector de planificación realice actividades de tipo operativo que se superponga con otros organismos (muy común en América Latina) es necesario que se establezca una **clara separación de funciones, reservándose el órgano rector del sistema planificación las responsabilidades en materia de definición de políticas vinculadas con los planes y de evaluación de su cumplimiento.** De esta manera se fortalecerá el sistema de planificación quedando los aspectos operativos presupuestarios en la Secretaría de Estado de Finanzas como órgano responsable del manejo de las finanzas públicas.

b) En materia de modernización y reforma del Estado

En materia de la **organización macroestructural del Estado** se debería definir previamente un modelo, que debería tener como mínimo, las siguientes características: i) una clara distinción de las funciones de formulación de políticas, su ejecución y control; ii) eliminación de las superposiciones de funciones y responsabilidades entre los organismos; y iii) definición y distinción clara de los roles de las Secretarías de Estado responsables de prestar servicios a los ciudadanos, de las Secretarías de Estado de conducción de los sistemas transversales a toda la Administración Pública.

La definición de dicha macroestructura es una condición necesaria pero no suficiente para lograr un proceso de modernización administrativa del Estado si simultáneamente no se encaran acciones orientadas a instrumentar **procesos de reingeniería institucionales** que posibiliten la introducción progresiva de la gestión por resultados en los organismos y áreas estratégicas para viabilizar las políticas de gobierno. De aprobarse el Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto con la inclusión de lo previsto en el Artículo 13 (contratos por resultados) se contará con la base legal para la instrumentación de este nuevo modo de administrar los recursos públicos.

Por otro lado la existencia de un plan estratégico de **Gobierno Electrónico**, que se encuentra en proceso de discusión permitirá no solamente mejorar y transparentar las relaciones del Estado con el ciudadano sino que también posibilitará la modernización tecnológica de la administración y por ende, contribuirá a la aplicación de la gestión por resultados antes mencionada.

A su vez, la transformación de los **Sistemas de Administración Financiera y de Compras y Contrataciones** con base en el nuevo marco legal constituirá el pilar restante de la Reforma Administrativa del Estado, la modernización de los sistemas transversales o de apoyo.

Si bien **la secuencia lógica de un proceso de reforma administrativa del Estado, es comenzar con la reforma de la macroestructura**, la experiencia ha demostrado que, si esta definición no se logra en el momento que asume un nuevo gobierno, es muy difícil instrumentarla durante el período del mismo. Ello no implica que no sea necesario realizar los estudios pertinentes para definir un modelo macroorganizativo y lograr espacios de viabilidad política que posibiliten su instrumentación progresiva y en forma parcial. Mientras tanto, es posible la instrumentación de la reforma de los sistemas transversales u horizontales y encarar reingenierías de procesos administrativos en instituciones y sectores claros.

Se estima que este es el caso actual de gobierno dominicano. La eventual aprobación de los proyectos de leyes analizados y, por tanto, **la ejecución de las correspondientes reformas a los sistemas y la posibilidad de introducir paulatinamente la gestión por resultados se considera que son las vías adecuadas por llevar a cabo un proceso progresivo de reforma administrativa del Estado**. El tema de **la macroestructura debería concentrarse en las discusiones a nivel interno del órgano rector y en la definición de un plan estratégico para su instrumentación gradual**. Dicho plan estratégico debería contener una imagen-objetivo de un nuevo modelo de organización administrativa del Estado y una definición de camino o trayectoria de cambios que tengan y construyan viabilidad política en cada momento.

c) En materia organizativa

Se estima que la figura tradicional de Oficina Nacional dependiente directamente del Presidente de la República ha perdido vigencia y debería ser reemplazada por direcciones generales operativas dependientes de una Secretaría de Estado.

En función de lo anterior, se recomienda lo siguiente:

- a) **Creación de la Secretaría de Estado de Planificación y Función Pública con una Subsecretaría de Planificación, una Subsecretaría de Función Pública y una Unidad de Estudios Macroeconómicos dependiente directamente del Secretario de Estado. Cada Subsecretaría estaría integrada por Direcciones Generales.** Durante el plazo de dos años previstos en el proyecto Ley Orgánica de Presupuesto, la actual Oficina Nacional de Presupuesto dependerá directamente del Secretario de Estado y posteriormente pasaría a formar parte de la Secretaría de Estado de Finanzas.
- b) **La Subsecretaría de Planificación absorbería las actuales Subsecretaría Técnica de Cooperación Internacional, Oficina Nacional**

de Planificación y Oficina Nacional de Estadística. Tendría a su cargo la elaboración de la estrategia de desarrollo, plan de desarrollo a mediano plazo, plan de inversiones y presupuesto plurianual como instrumentos básicos del Sistema de Planificación y la administración del Sistema Estadístico Nacional. En este último caso, sería conveniente evaluar si la actual Oficina Nacional será un organismo descentralizado o, por el contrario, una Dirección General en el ámbito de esta Subsecretaría, aspecto que se considera el más adecuado. En la medida que se apruebe el proyecto de Ley de Compras y Contrataciones de bienes, servicios y obras, el órgano rector de las contrataciones de obras formaría parte de esta Subsecretaría como parte del área de inversiones de la misma. Asimismo, la Subsecretaría sería responsable de la centralización de las relaciones con los organismos bilaterales y multilaterales de crédito, tanto en lo que se refiere a préstamos como cooperación técnica no reembolsable, en los aspectos referidos a las políticas de utilización de dichos financiamientos sean en efectivo o en especies. Por último, sería responsable de coordinar la elaboración de la política presupuestaria del Sector Público, proponer los topes de gastos para los organismos que conforman el Presupuesto de Ingresos y la Ley de Gastos Públicos, intervenir en las modificaciones presupuestarias que requieran aprobación del Secretario de Estado de Planificación y Función Pública y fijar las políticas de asignación de cuotas de compromisos y pagos, en coordinación con la Oficina Nacional de Presupuesto y con la Tesorería Nacional.

- c) **La Subsecretaría de Función Pública absorbería la actual Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), la Oficina Presidencial de Tecnología de la Información y Comunicación (OPTIC) y las funciones de reforma administrativa del Estado que tiene actualmente a su cargo la Secretaría Ejecutiva del CONARE.** Tendría a su cargo la conducción del proceso de reforma y modernización del Estado, lo que incluiría las labores vinculadas con la elaboración del Plan Nacional de Modernización del Estado, la elaboración y actualización periódica de la macroestructura del Estado, la asesoría y coordinación de las reformas verticales que se encaren a nivel de las instituciones públicas, el diseño e instrumentación de los contratos por resultados, la coordinación de la implementación del Gobierno Electrónico, la conducción y coordinación de la capacitación de los funcionarios y empleados públicos, la revisión, desarrollo y generalización de la carrera administrativa y la aprobación de estructuras orgánicas.
- d) **La Oficina de Estudios Macroeconómicos,** como unidad asesora del Secretario de Estado, tendría a su cargo la relación con el Fondo Monetario Internacional, sería responsable de elaborar las proyecciones macroeconómicas de largo, mediano y corto plazos y de evaluar y efectuar un seguimiento de las mismas.

d) En materia legal

Como ya se mencionó, la creación de la Secretaría de Estado de Planificación y Función Pública requiere la **elaboración de un proyecto de Ley**. Una buena base para ello es el anteproyecto de Ley de la Secretaría Técnica de la Presidencia, presentado en el **documento de trabajo del 23 de marzo del 2004**, elaborado por consultores internacionales y nacionales, que incluye, además aspectos vinculados con la organización del sistema nacional de planificación.

El proyecto de Ley que se recomienda elaborar estar constituido por los **siguientes títulos**:

- **Organización de la Secretaría de Estado**, que contendría las competencias y funciones de la Secretaría y de sus órganos administrativos de apoyo, de cada una de las Subsecretarías y sus respectivas direcciones generales y de la Oficina de Estudios Macroeconómicos. En el caso de la Oficina Nacional de Presupuesto sus funciones y competencias están establecidos en el proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto y no será necesario incluirlos en este proyecto de Ley.
- **Sistema de Nacional de Planificación**, que incorporaría los instrumentos del sistema de planificación a utilizarse y sus características básicas, las instituciones y cuerpos colegiados a nivel nacional y regional que integrarían dicho sistema, con sus respectivas competencias, distinguiendo los roles de los organismos definidores de políticas, órgano rector y organismos ejecutores. Asimismo debería incorporarse a este proyecto las modificaciones prevista a la Ley 55 en materia de los Gabinetes Sectoriales de Coordinación y de los nuevos roles que se le asignan a la actual Oficina Nacional de Planificación.
- **Sistema Nacional de Inversiones Públicas**, que debería incluir las características y contenidos básicos de los planes de inversión, una clara definición de las etapas o ciclo de vida de la inversión y de los conceptos de inversión y proyecto de inversión compatibles con los utilizados en el presupuesto. Deberían definirse las instituciones y eventuales cuerpos colegiados a nivel nacional y regional que integrarían dicho sistema, distinguiendo los roles de los organismos definidores de políticas, órgano rector y organismos ejecutores. Por último, debería contener normas específicas a las que deben sujetarse los gobiernos locales para la programación y ejecución de inversiones.
- **Sistema de Modernización y Reforma administrativa del Estado** que contendría los aspectos y principios centrales de una política de modernización y reforma del Estado, tales como las características de sus pilares básicos: macroestructura, reformas verticales, reformas transversales u horizontales y gobierno electrónico y las instituciones y cuerpos colegiados a nivel nacional y regional que integrarían dicho sistema, distinguiendo los roles de los organismos definidores de políticas, órgano rector y organismos ejecutores.,

Por último, es necesario revisar el actual marco jurídico en materia de administración de personal a efectos de, entre otros aspectos: i) ampliar la cobertura de la carrera administrativa; ii) acentuar la profesionalización del empleo público que implica estabilidad en los cargos vinculado con el cumplimiento de metas, políticas y planes de trabajo; iii) regímenes objetivos y transparentes de incorporación y desincorporación de personal iii) políticas de capacitación vinculadas con la formación de los empleados públicos en sus áreas laborales; iv)), obligatoriedad de la definición de estructura de cargos para los organismos y definición de puestos y su incorporación en la formulación presupuestaria

E. REFLEXIONES GENERALES SOBRE LA UBICACIÓN DEL ÓRGANO RECTOR DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO

Uno de los temas que más controversias se generó en el análisis del proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto fue la ubicación y dependencia jerárquica del actual órgano rector de dicho sistema, la Oficina Nacional de Presupuesto.

Esta es una discusión que se arrastra en América Latina desde la década de los años 60 y tiene que ver el rol que tiene el presupuesto público, como instrumento de múltiples fines (planificación, política económica y fiscal y administración, entre otros).

El presupuesto es un sistema “bisagra” entre la planificación y la administración financiera. De la planificación recoge y contiene las políticas, objetivos y prioridades a ser instrumentadas por los organismos públicos. Por otro lado en sus aspectos financieros es uno de los sistemas que conforman la administración financiera del Estado lo que posibilita que, durante la programación y ejecución presupuestaria se le dé viabilidad a dichas políticas.

En los años 60, con el desarrollo de los sistemas de planificación y con una visión unidimensional del presupuesto, se consideró, en muchos países que, para lograr que el presupuesto sea un efectivo instrumento de planificación, el respectivo órgano rector debería formar parte del órgano rector del sistema de planificación o depender directamente de la máxima autoridad del Poder Ejecutivo, quedando en manos de los ministerios de hacienda y finanzas el manejo operativo de los ingresos y gastos públicos. Posteriormente con la decadencia de la planificación se volvió, en la mayoría de los países al esquema anterior donde el órgano rector del sistema presupuestario forma parte de dichos ministerios.

En el primer caso no se logró una efectiva vinculación de los presupuestos en los planes de desarrollo y que dicha vinculación se materializara no solamente en la etapa de formulación sino en todas las etapas del ciclo presupuestario.

Con la segunda ubicación (en el ámbito de los ministerios de hacienda o finanzas) se privilegiaron los aspectos vinculados con las finanzas públicas, dándose énfasis, casi exclusivamente, a los aspectos financieros del presupuesto público.

La solución encontrada en el caso del proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto se estima que representa un punto intermedio adecuado. Si bien

la ubicación del órgano rector estaría, dentro de un período de dos años, en el ámbito de la Secretaría de Estado de Finanzas, la responsabilidad que se le asigna al órgano rector del sistema de planificación en materia de elaboración del presupuesto plurianual, fijación de la política presupuestaria incluyendo topes de gastos, fijación e intervención en la política de asignación de cuotas periódicas de compromisos y pagos, determinación de ciertas responsabilidades en materia de aprobación de modificaciones presupuestarias y la evaluación macro y de impacto de la ejecución presupuestaria, se estima que posibilitará lograr vincular los planes con el presupuesto sin dejar de considerar el cumplimiento de sus otros fines, como instrumento de política económica y fiscal y administración o gerencia pública.

ANEXO I - FUNCIONARIOS ENTREVISTADOS

Temistócles Montás - Secretario Técnico de la Presidencia
América Bastidas - Subsecretaria de Cooperación Internacional
Gustavo Montalvo - Coordinador Ejecutivo de Proyecto Pro-Reforma
Guarocuya Félix - Director Nacional de la Oficina Nacional de Planificación
Luís Hernández - Tesorero Nacional
Simón Lizardo - Contralor General de la República
Magdalena Lizardo – Jefa de la Unidad de Estudios Económicos del
Secretariado Técnico de la Presidencia
María Felisa Gutiérrez - Coordinadora del programa de Administración
Financiera Integral de la Secretaría de Estado de
Finanzas

ANEXO II BIBLIOGRAFIA

Anteproyecto de Ley de la Secretaría Técnica de la Presidencia

Componente I: Fortalecimiento de la capacidad para formular y coordinar políticas macroeconómicas y sociales de la Unidad Ejecutora del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo. - Aspectos para la discusión del anteproyecto de Ley de la Tesorería Nacional.

Componente I: Fortalecimiento de la capacidad para formular y coordinar políticas macroeconómicas y sociales de la Unidad Ejecutora del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo - Aspectos para la discusión del anteproyecto de Ley Orgánica de Presupuesto

Componente I: Fortalecimiento de la capacidad para formular y coordinar políticas macroeconómicas y sociales de la Unidad Ejecutora del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo - Aspectos puntuales para la discusión de una estrategia de fortalecimiento institucional del Secretariado Técnico de la Presidencia.

Decreto 8896 de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación

Ley 4378 Orgánica de Secretarías de Estado

Ley 55 del Sistema Nacional de Planificación

Subsecretaría para la Cooperación Financiera Internacional – Funciones Generales y específicas

Unidad de Análisis Económico del Secretario Técnico de la Presidencia - Consideraciones en torno a los anteproyectos de Ley para la reforma financiera

ANEXO III ANTEPROYECTO DE LEY ORGANICA DE PRESUPUESTO (LOP) PRINCIPALES TEMAS QUE REQUIEREN DECISIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

UBICACIÓN DEL ORGANO RECTOR DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO

Dependiente de la Secretaría de Estado de Finanzas

Continuar con la ubicación actual

FUNCIONES DEL ORGANO RECTOR DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO

Responsable de coordinar todas las etapas del proceso presupuestario, en forma coordinada con Oficina Nacional de Planificación y Tesorería Nacional.

Mayor intervención de ONAPLAN a través:

a) asignación de topes de gastos para cada organismo, para ser sometido a aprobación del Consejo Nacional de Desarrollo, en forma previa a la elaboración de los anteproyectos de presupuesto de las instituciones.

b) fijación de cuotas de compromisos y pagos conjuntamente con el órgano rector de presupuesto y la Tesorería Nacional.

INSTITUCIONES INCLUIDAS EN LA LEY DE PRESUPUESTO A SER APROBADA POR EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

Gobierno Central, instituciones descentralizadas, autónomas no financieras y de la seguridad social

Sólo Gobierno Central (situación actual)

PARTIDA GLOBAL A SER ADMINISTRADA POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Monto, entre 1% y 3% del total de ingresos del Fondo General (Tomando como base el total del Fondo General para el ejercicio 2005, el monto de la partida global estaría entre un piso de \$ 1.295 millones y un techo de \$ 3.885 millones de pesos). Partida adicional a lo anterior de un 1% para atender imprevistos originados por desastres naturales.

Mantener el actual régimen de constitución y utilización del Fondo General previsto en la Ley 531 Orgánica de Presupuesto

NO APROBACION DEL PRESUPUESTO POR EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Presupuesto del año anterior (Artículo 115 párrafo IV de la Constitución de la República Dominicana) con ajustes que realice el Poder Ejecutivo tomando en cuenta las nuevas proyecciones de ingresos y adecuaciones de los gastos.

Presupuesto del año anterior. Con los ingresos adicionales que se obtengan se constituye un Fondo Especial para cubrir gastos sociales prioritarios, compromisos internacionales y servicio de la deuda pública.

Repetición total del presupuesto de ingresos y gastos del año anterior.
