Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria
Quinta edición – 2009

Informe País República Dominicana

Coordinación
Juan Castillo

Seguimiento de la encuesta de percepciones
José Alfredo Matías

Asesoría metodológica
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. México

Integración de resultados
Ángela Malagón

Fundación Solidaridad:
Avenida Francia No. 40
Apartado Postal 129-2
Santiago, República Dominicana
Teléfono: (809) 971-5400
Fax: (809) 587-3656
fsolidaridad@gmail.com
http://www.solidaridad.org.do

República Dominicana, Octubre 2009

La Fundación Solidaridad es una institución sin fines de lucro que apoyándose en los principios de la solidaridad, la equidad, el esfuerzo compartido y la democracia participativa, facilita procesos y acompaña a los actores sociales de las comunidades en las cuales interviene para que los mismos sean sujetos activos en la construcción del bienestar colectivo.

La misión de la Fundación Solidaridad es potenciar la capacidad de gestión comunitaria de las organizaciones de base y los gobiernos locales para alcanzar el desarrollo humano sostenible de las comunidades de la región del Cibao.

Desde hace quince años, viene desarrollando proyectos dirigidos a fortalecer la capacidad de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil, la gestión municipal participativa, promoción de la transparencia y capacitación para organizaciones de la sociedad civil y ayuntamientos en los temas relativos al desarrollo local.

La Fundación Solidaridad ha sido reconocida en el nivel nacional e internacional por la implementación pionera y desarrollo continuo del Presupuesto Municipal Participativo (PMP) en República Dominicana, además de su capacidad de incidencia para generar alianzas entre gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil en pos del desarrollo local.

El estudio sobre el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, se inscribe dentro de los objetivos e iniciativas que lleva adelante la institución, siendo la primera vez que se lleva a cabo en República Dominicana, recayendo la responsabilidad de la investigación en la Fundación Solidaridad.

La investigación y redacción de los informes estuvieron a cargo de Ángela Malagón y el seguimiento de las encuestas fue realizado por José Alfredo Matías, bajo la coordinación general de Juan Castillo. Igualmente, se contó con el apoyo técnico de las organizaciones de la sociedad civil: Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, S.J. y Participación Ciudadana, las cuales participaron en la definición del padrón de encuestados, en la aplicación de las encuestas y aportando documentación bibliográfica sobre el proceso presupuestario en República Dominicana.

El estudio comprende la elaboración de una guía formal práctica, que recoge la Base de sustentación legal del proceso presupuestario en República Dominicana, así como la redacción de un Informe País. Estos documentos así como el Informe Regional se encuentran disponibles en: http://www.solidaridad.org.do.

Índice de Contenidos **Página**

I. INTRODUCCION …….. 4

II. METODOLOGIA …….. 6

III. RESULTADOS DEL PAIS …… 8
3.1 Calificación General ……. 9
3.2 Ciclo Presupuestario en República Dominicana ……. 11
3.3 Análisis de Variables ……. 17

IV. RECOMENDACIONES Y COMENTARIOS FINALES ……. 29

DOCUMENTOS CONSULTADOS ……. 34

Listado de Gráficos

Gráfico No. 1
Afirmaciones Generales De Transparencia en Administración Pública

Gráfico No. 2
Cumplimiento del Ciclo Presupuestario

Gráfico No. 3
Resultados Encuesta de Percepción por Variable

Gráfico No. 4
Elementos que más contribuirían al logro de un gobierno transparente en República Dominicana

Listado de Tablas

Tabla No. 1
Variables y cantidad de atributos por variables
Encuesta de percepción

Tabla No. 2
Actores Involucrados en la Etapa de Formulación del Presupuesto

Tabla No. 3
Actores Involucrados en la Etapa de Discusión y Aprobación

Tabla No. 4
Actores Involucrados en la Etapa de Ejecución Presupuestaria

Tabla No. 5
Actores Involucrados en la Etapa de Seguimiento y Evaluación

INTRODUCCION

El Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria es un estudio que se ha estado realizando desde 2001 con la participación de varios países latinoamericanos en temas relacionados con la transparencia de los procesos presupuestarios a nivel nacional, logrando así establecer un índice regional que funge como instrumento de medición del alcance de los países esta materia.

El objetivo de este estudio persigue *"generar conocimiento relevante para entender y transformar el proceso presupuestario, a fin de hacerlo más transparente y sensible a las necesidades de los grupos de población marginados", colocar en la agenda pública el tema de transparencia presupuestaria; establecer procesos de interlocución con autoridades locales, con especial atención a los poderes legislativos, y sensibilizar a tomadores de decisiones sobre la importancia de la transparencia presupuestaria; así como promover la creación de espacios formales e informales para la participación ciudadana en etapas clave del proceso presupuestario, incluyendo consejos ciudadanos en la planeación de políticas y mecanismos de contraloría social"*[1].

"Para los fines de este Índice se entiende por transparencia presupuestaria a la existencia de un marco normativo y prácticas claras en el proceso presupuestal, al acceso del público a la información y a los mecanismos formales de participación durante este proceso. La transparencia del proceso presupuestario permite que actores externos al gobierno entiendan y analicen la información sobre los recursos públicos. Dichos conocimientos y análisis del presupuesto deben ser suficientes para hacer posible que los observadores externos verifiquen si la distribución de esos recursos y su aplicación reflejan las preferencias sociales, y cumplen con los criterios de equidad, igualdad y justicia"[2].

Las características o dimensiones que definen esta transparencia presupuestaria incluyen la identificación de actores del proceso presupuestario y roles de los mismos; la publicación de documentos presupuestarios en lenguaje claro y comprensible que ofrezcan información y datos detallados sobre las operaciones gubernamentales; la existencia de canales formales para la participación ciudadana en el establecimiento de prioridades y programas institucionales así como en la exigencia de rendición de cuentas y acceso a la información; existencia de información confiable y oportuna sobre todos los procesos presupuestarios en sus diferentes etapas, así como de sus resultados finales e impacto de los mismos[3].

Esta iniciativa ha estado promovida y apoyada, desde sus inicios, por FUNDAR, centro de análisis e investigación en temas de democracia, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, entre otros. Fundar tiene su sede en México, pero el alcance de sus estudios e investigaciones es regional, muestra de lo cual es este estudio. En la primera edición del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestal se realizó en el año 2001, presentando los resultados de 5 países de la región; en el 2003, se contó con la participación de 10 países; mientras que el año 2005 participaron 8. La pasada edición, realizada en el 2007, incorporó un total de 10 países: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Argentina, Costa Rica, Guatemala,

[1] Centro de Investigación y Análisis Fundar. Objetivo del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, 2009.
[2] Definición de Fundar para los fines de este estudio. Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, 2009.
[3] Idem.

Nicaragua, México. Actualmente, el estudio está conformado por un total de 11 países: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú, Venezuela y República Dominicana.

Este documento presenta los resultados más relevantes del estudio sobre transparencia presupuestaria en la República Dominicana para el año 2009, quinta edición del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestario y primera para el caso dominicano, experiencia de notable interés debido a que los instrumentos utilizados como parte de la metodología del estudio han rendido resultados basados en la realidad para la elaboración de un análisis crítico y comparable de la situación dominicana en materia de transparencia presupuestaria, lo que ha permitido, además, establecer conclusiones y recomendaciones basadas en criterios objetivos y variables determinantes en estos temas a nivel de toda la región, lo que enmarca el análisis local frente a la situación global latinoamericana.

A partir del año 1996, el marco legal que rige los procesos de Administración y Finanzas Públicas en República Dominicana ha sido objeto de grandes esfuerzos de reforma, modernización, actualización, así como de generación de mecanismos que fortalezcan la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas. Sin embargo, el proceso presupuestario actual está enmarcado en una etapa de transición puesto que las leyes que conforman el nuevo marco legal de la Hacienda Pública todavía no han logrado implementarse en su totalidad, situación que permite lugar a la realización de antiguos procedimientos, perpetuándose en la actualidad las debilidades tradicionales en el ámbito de la transparencia presupuestaria. Esta situación puede ser la principal explicación coyuntural para que ninguna de las variables evaluadas en esta investigación haya sobrepasado el 38% de respuestas positivas.

En esta investigación se analiza un total de 15 variables organizadas en 5 grandes áreas temáticas: participación en el presupuesto, elaboración del presupuesto, fiscalización, rendición de cuentas y acceso a la información. El análisis presentado en este informe incluye la contextualización del proceso presupuestario en la República Dominicana, así como las variables de transparencia presupuestaria que fueron mejor y peor valoradas por los expertos consultados en la encuesta de percepciones, contextualizadas en el marco legal dominicano, así como las recomendaciones que este análisis crítico ha aportado para incrementar los niveles de transparencia presupuestaria en nuestro país.

Las tres variables mejor evaluadas en el caso de República Dominicana atienden a los temas de elaboración del presupuesto y acceso a la información; mientras que las tres variables peor evaluadas atienden, a su vez, a las áreas temáticas de fiscalización y acceso a la información. Es importante destacar cómo en una misma área temática los resultados de la investigación reportan una variable evaluada positivamente por los expertos y otra evaluada negativamente, en base a sus conocimientos sobre la realidad y el marco legal. Los resultados de este análisis serán encontrados en el acápite 3.3 del presente informe.

El documento de análisis por país tiene como objetivo complementar y explicar con mayor detalle los resultados encontrados con el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria a nivel de las variables mejor / peor evaluadas. La guía formal – práctica contiene una explicación del proceso presupuestario, el marco legal que ampara cada una de las etapas del mismo, así como del acceso y oportunidad de la

información. Por otra parte, la guía de vinculación es el documento que presenta el análisis crítico resultante de la unificación de resultados de la encuesta de percepción, realizada a expertos y usuarios de la información presupuestaria, y la guía formal – práctica, analizando todas las variables consideradas en este estudio. Estos documentos se encuentran disponibles en: http://www.solidaridad.org.do

I. Metodología

A continuación se presenta un resumen del manual metodológico preparado por Fundar en el marco del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2009, con el objetivo de explicitar los procesos conllevados por todos los países para alcanzar los resultados presentados en este informe, así como garantizar el rigor científico del mismo.

El ILTP consta de tres partes que conforman, a su vez, las tres etapas metodológicas diseñadas a los fines de esta investigación:

- ✓ Encuesta a expertos, mide las percepciones sobre la transparencia presupuestaria, es decir, mide la opinión de los expertos sobre la transparencia con la que se realiza el presupuesto público en cada país involucrado.
- ✓ Estudio formal/práctico, permite analizar el contexto legal y formal y las condiciones reales que circunscriben al sistema presupuestario de cada país.
- ✓ Guía de vinculación, explica los resultados de la encuesta contextualizándolos en la práctica presupuestaria según los resultados de la guía formal/práctica.

a) Encuesta de percepción.

Esta se aplica a expertos en materia presupuestaria y usuarios de la información presupuestaria. En este sentido, la población objetivo se conforma por legisladores, medios de comunicación, académicos o investigadores, y organizaciones de la sociedad civil. En República Dominicana, la población encuestada estuvo conformada por 26 entrevistados, entre los que se contó con 13 empleados/as, 3 trabajadores por cuenta propia, 3 representantes populares, 2 periodistas, 1 empresario, 1 académico, 1 médico, 1 consultor y 1 comunicador. Los lugares en los que los entrevistados prestan sus servicios profesionales se distribuyen como sigue a continuación: 7, en organización ciudadana; 4, en un medio de comunicación escrita; 3 en una universidad; 3 en la cámara de diputados; 3, en empresa privada; 2 en el Gobierno Central; 1, en una agencia de cooperación internacional; 1 en varias organizaciones y, 1 en televisión y radio.

Esta encuesta está conformada por 15 variables o grupos de preguntas que indagan en aspectos particulares de la transparencia, para un total de 80 preguntas aproximadamente. Cada una de estas variables está conformada por unos atributos que suman en total 58, para los fines de este estudio.

Tabla No. 1
Variables y cantidad de atributos por variables
Encuesta de percepción

Variables	Atributos
Participación ciudadana en el presupuesto	5
Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto	4
Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto	2
Cambios del presupuesto	2
Asignación del presupuesto	5
Fiscalización del presupuesto	6
Evaluación de la contraloría interna	3
Capacidades de los órganos de control externo	4
Rendición de Cuentas	7
Control sobre funcionarios federales	5
Responsabilidad de niveles de gobierno	1
Información sobre deuda	4
Calidad de la información y estadísticas en general	4
Oportunidad de la información del presupuesto	4
Ley de transparencia y acceso a la información	3
Total atributos	**58**

Fuente: Manual Metodológico Fundar para Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, 2009.

Los resultados de la encuesta de percepciones se reportaron de la siguiente manera:

- ✓ Calificaciones (1 a 100). El Índice o calificación general es el promedio obtenido en la encuesta de expertos usando una escala de 1 a 100.
- ✓ Porcentaje de respuestas positivas (también base 100). Se reportó el porcentaje de respuestas positivas o de acuerdo para variables y preguntas específicas. Este porcentaje es la suma de respuestas de acuerdo total y de acuerdo (valores 4 y 5) entre el total de respuestas válidas de la siguiente escala:

1	2	3	4	5
Nada de acuerdo		Ni de acuerdo ni en desacuerdo		Totalmente de acuerdo

Respuestas positivas

b) Estudio formal / práctico

Con el propósito de contextualizar los resultados provistos por la encuesta de percepciones y emitir recomendaciones fundamentadas, se incluye como parte de la metodología un estudio que permite analizar el contexto legal y formal y las condiciones reales que circunscriben el sistema presupuestario de cada país. Este estudio expone las siguientes características:

- ✓ Presenta las herramientas necesarias para conocer las condiciones institucionales, normativas y prácticas del proceso presupuestario de los países;
- ✓ Permite identificar a los principales actores del proceso presupuestario y conocer su papel formal en el mismo;

- ✓ Presenta un marco sistemático de estudio que identifica los trazos determinantes del proceso presupuestario, con lo que se facilita la comparación internacional.

La guía formal / práctica consta de dos líneas centrales de análisis: el proceso presupuestario y la información presupuestaria. Es indispensable conocer la forma cómo se lleva a cabo el proceso de presupuestación, así como las reglas y procedimientos que lo conforman para contextualizar los resultados de la encuesta de percepciones. De igual manera un requisito indispensable para garantizar la transparencia presupuestaria es la existencia de mecanismos institucionales que aseguren el acceso a información íntegra y de calidad de las actividades gubernamentales, tanto al poder legislativo como a la sociedad civil.

La guía se divide en dos secciones, la primera sección busca describir el marco legal en materia de presupuestos donde se requiere completar información sobre los actores involucrados en cada una de las etapas del proceso presupuestario y sobre la institución nacional de estadística, sus funciones y atribuciones y las leyes vigentes sobre la materia. La segunda sección es una serie de preguntas que indagan acerca de la transparencia en diversos aspectos con el objeto de analizar la transparencia presupuestaria formal. En estas preguntas se recaba información hacer de si existe o no una obligación legal al igual que si se observa en la práctica esta obligación legal. Las preguntas de la guía formal – práctica siguen el proceso presupuestario como sigue:

Líneas de Análisis	Preguntas
Formulación	10
Discusión – Aprobación	12
Ejecución – Control	11
Fiscalización – Evaluación	16
Acceso a la Información	8
Documentos presupuestarios	14

Fuente: Fundar, 2009.

c) Guía de vinculación

La encuesta de percepciones y el cuestionario práctico se vinculan a través de esta guía, la cual sigue el orden de las preguntas de la encuesta y tiene el objetivo de explicar sus resultados contextualizándolos en la práctica presupuestaria. La guía de vinculación relaciona las preguntas contenidas en la encuesta de percepciones con las preguntas que conforman el estudio formal / práctico.

La riqueza de estos tres momentos metodológicos y los respectivos documentos resultantes de las mismas aportan a este estudio ventajas que realzan su rigor científico en tanto permiten, no sólo la comparación de variables y resultados entre países, sino el análisis crítico integral de todo el proceso presupuestario y las variables relacionadas al tema de transparencia.

III. Resultados del país

A partir de 1996, como ya se comentó en la Introducción, la República Dominicana ha estado inmersa en un proceso de reforma y modernización del marco legal y constitucional de la República, situación que ha sido relevante en materia de legislación presupuestaria y del Sistema de Administración de las Finanzas Públicas. Esta reforma

del marco legal en materia fiscal a dado como resultado la promulgación de las siguientes leyes, con sus respectivos reglamentos de aplicación:

- ✓ Ley No. 423-06, Orgánica de Presupuesto para el Sector Público
- ✓ Ley No. 567-05, de la Tesorería Nacional
- ✓ Ley No. 5-07, que crea el Sistema Integrado de Administración y Finanzas del Estado (SIAFE)
- ✓ Ley No. 498-06, de Planificación e Inversión Pública
- ✓ Ley No. 10-07, que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República,
- ✓ Ley No. 10-04, de la Cámara de Cuentas
- ✓ Ley No. 6-06, de Crédito Público
- ✓ Ley No. 494-06, de Organización de la Secretaría de Hacienda (SEHAC)
- ✓ Ley No. 496-06, de Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD)
- ✓ Ley No. 340-06, de Compras y Contrataciones; y Ley No. 449-06 que la modifica
- ✓ Ley No. 126-01, que crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG) e instituye el Sistema de Contabilidad Gubernamental

Sin embargo, a pesar de que es notable el fortalecimiento de este marco legal y el avance en la elaboración de mecanismos para su implementación, acceso a la información, todavía se manifiestan limitaciones para las mismas, así como debilidades tradicionales en materia de transparencia, fiscalización y participación ciudadana, entre otras.

Actualmente, la República Dominicana se encuentra inmersa en un proceso de Reforma Constitucional en el que también se contempla el fortalecimiento de la Carta Magna en materia de finanzas y presupuesto. Sin embargo, existen entre los expertos en la materia la duda de si en realidad, los artículos que en este orden se proponen en la Reforma Constitucional representan realmente un avance significativo en materia democracia, transparencia y acceso a la información en el proceso presupuestario y administración pública.

El proyecto de Reforma Constitucional abarca el tema de reforma presupuestaria en sus Artículos 68, 80, 108, 215 – 234, que abarcan las atribuciones del Congreso en materia presupuestaria, las atribuciones del poder ejecutivo, del presupuesto en general, planificación, tributación, y control de los fondos públicos. A esta inquietud, los/as expertos/as encuestados/as solamente valoraron estos cambios de manera positiva en un 28%; ya que se valora que estos cambios constitucionales perpetúan la centralización ejecutiva de los organismos de control y fiscalización, permanecen ausentes las pautas orientadoras que garanticen la protección y fomento del gasto público social y la inversión en desarrollo humano, perpetúan las debilidades tradicionales en materia de transparencia, cumplimiento del presupuesto, participación ciudadana, control social y responsabilidad fiscal.

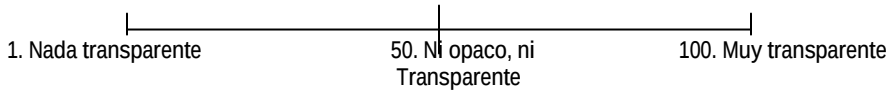
3.1 Calificación General

Como marco contextual en materia de transparencia presupuestaria en la República Dominicana se analizarán algunos resultados de la encuesta de percepción que tienden a levantar información general acerca del nivel de conocimiento del proceso

presupuestario por los encuestados y otras informaciones específicas sobre el caso dominicano.

En la encuesta de percepciones, los/as encuestados/as tuvieron la oportunidad de valorar, en escala de 1 (nada) a 5 (mucho), su grado de conocimiento de las prácticas presupuestarias en el país. Sólo 32% de los encuestados respondieron conocer mucho acerca de las prácticas del proceso presupuestal en el país, 47% asignaron un valor de 4 a esta pregunta; mientras que 20%, señaló un valor de 3. Estas respuestas son orientadoras del nivel de conocimiento del proceso presupuestario en la República Dominicana por parte de una muestra equilibrada representativa de la población que estudia y/o utiliza información presupuestaria.

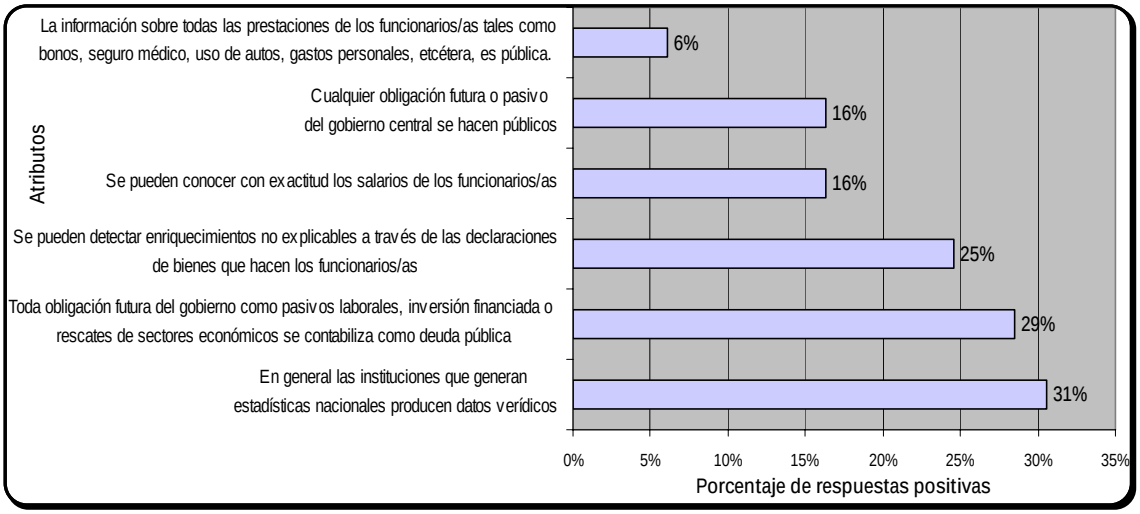
Asimismo, los encuestados tuvieron la oportunidad de asignar una clasificación general a las condiciones de transparencia en el presupuesto del país, según su percepción y conocimiento, utilizando cualquier número en la escala del 1 al 10 como sigue:



Del total de encuestados, sólo el 22% calificó sobre 60 las condiciones de transparencia en el presupuesto; 16% le asignó un valor de 50; mientras que 62% reportó una calificación general por debajo de 45.

En esto mismo orden se presentan en una misma pregunta una serie de afirmaciones relativas aspectos generales que representan puntos neurálgicos de la transparencia en la administración pública, para que los/as encuestados/as manifestaran su grado de acuerdo o desacuerdo. Para cada uno de esos aspectos, se presenta en este informe el porcentaje de respuestas positivas, es decir, de acuerdo, expresado para cada una de estas aseveraciones.

Gráfico No. 1
Afirmaciones Generales De Transparencia en Administración Pública
(Porcentaje de Respuestas Positivas)



Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la Encuesta de Percepción, ILTP 2009.

Se observa en el gráfico que las afirmaciones en las que los/as encuestados/as mostraron mayor acuerdo, y que resultan ser positivas puesto que son factores que encaminan a la transparencia, son: veracidad de las informaciones ofrecidas por las instituciones que generan estadísticas nacionales, contabilización como deuda pública de los pasivos laborales, inversión financiada o rescates de sectores económicos. Sin embargo, los porcentajes de respuesta positiva alcanzados por estos atributos no exceden el 31%.

Uno de los enunciados evaluados hace referencia a si se pueden detectar enriquecimientos no explicables a través de la declaración de bienes de los funcionarios/as, la cual obtuvo un 25% de respuestas positivas. Esto es indicativo de la percepción de los/as encuestados/as acerca de la existencia de casos de corrupción entre funcionarios/as de la administración pública, situación que afecta mucho lo relativo a la transparencia en nuestro país y que es fuertemente perseguido por los medios de investigación periodística y organizaciones de la sociedad civil.

En este mismo orden, se requiere su respuesta acerca del tipo de información que se hace pública en casos en que se contrata deuda pública – interna o externa -, respecto de lo cual los/as encuestados/as afirmaron que se publica tanto el destino de la deuda como la duración de la misma y los plazos de pago, con un 92% de respuestas positivas, respectivamente.

En el marco legal dominicano, todo lo relativo a las informaciones está amparado en la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, No. 200-04. Sin embargo, aún cuando la Ley es clara y específica acerca del tipo de información que debe ser de publicación inmediata y de fácil acceso, y cuáles requieren cumplir con requisitos burocráticos para el acceso, lo que la Ley no ha logrado garantizar es la transparencia y veracidad en la exposición de las informaciones, situación que explica la valoración de los atributos relacionados con la publicación de información sobre salarios, prestaciones de funcionarios, enriquecimientos no explicables de funcionarios/as públicos, entre otras; situación que afecta además el grado de confiabilidad de la población en la transparencia de estos procesos.

Aún el atributo correspondiente a la veracidad de las estadísticas producidas por los organismos acreditados para esos fines, que es el que obtuvo en esta lista de atributos generales el mayor porcentaje de respuestas positivas, alcanzó sólo el 31%. Es decir, que 69% de los/as encuestados/as presentan reservas en cuanto a la credibilidad de estas informaciones. Ejemplo de ellos es el apremio de los gobiernos locales para que sea realizado el IX Censo Nacional de Población y Vivienda, puesto que aseguran que los datos de población levantados por el pasado censo no revela su realidad poblacional en cantidad de habitantes, situación que afecta directamente la distribución de la transferencia que por ley reciben por parte del gobierno central para el ejercicio de sus funciones.

3.2 Ciclo Presupuestario en República Dominicana

El Artículo 2 de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público especifica que el ciclo presupuestario en la República Dominicana consta de 4 etapas: formulación, discusión y aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación.

La etapa de formulación consiste en la *"definición de normas, lineamientos e instructivos que deberán guiar la realización de las estimaciones y proyecciones de los gastos, ingresos, financiamiento y aplicaciones financieras de las distintas dependencias públicas para un ejercicio fiscal determinado. Durante esta etapa y fundamentado en las orientaciones de los planes nacionales de desarrollo, los lineamientos de política fiscal, presupuestaria y de ordenamiento, se definen y santifican los gastos estimados y los recursos necesarios para asignarlos a los diferentes Capítulos, Programas, Proyectos y Acciones para el logro de los objetivos de corto plazo del gobierno"*[4].

Tabla No. 2
Actores Involucrados en la Etapa de Formulación del Presupuesto

FORMULACION		
ACTORES INVOLUCRADOS EN ESTA ETAPA DEL PROCESO	**PRINCIPALES FUNCIONES Y/O ATRIBUCIONES, LIMITACIONES Y RESPONSABILIDADES**	**LEGISLACION VIGENTE SOBRE LA MATERIA**
Secretaría de Estado de Hacienda[5]	*Elabora la política fiscal. * Elabora el marco financiero plurianual y preparar el Presupuesto Plurianual del Sector Público no financiero y sus actualizaciones anuales, debidamente compatibilizado con el Plan Plurianual del Sector Público, así como someterlo a la aprobación del Consejo Nacional de Desarrollo[6]. * Dirige el proceso de formulación del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, la coordinación de su ejecución, que comprende la programación de la ejecución y las modificaciones presupuestarias, así como su evaluación. Igualmente, dirigirá el proceso de aprobación de los presupuestos anuales de las entidades que componen el sector público empresarial no financiero y el seguimiento de la ejecución de los mismos. *Presenta ante el Consejo Nacional de Desarrollo el Anteproyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos para su aprobación.	Ley No. 494-06, de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda; Art. 3 Ley No. Ley Orgánica De Presupuesto Para El Sector Público, No. 423-06, Artículos 13, 20
Consejo Nacional de Desarrollo, integrado por el Presidente de la República,	* Aprueba la política fiscal * Aprueba el Presupuesto Plurianual *Aprueba el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos	Ley Orgánica De Presupuesto Para El Sector Público, No. 423-

[4]Suárez Paulino, Nelson A. 2009. ***Sistema Presupuestario Dominicano: Nuevo Marco Conceptual, Legal e Institucional del Presupuesto Público Dominicano.*** Págs. 77. Consejo Consultivo de la Sociedad Civil para el Gabinete Social / Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo. Santo Domingo, República Dominicana. www.centrojuanmontalvo.org.do.

[5]La Secretaría de Estado de Hacienda aparece, en la Ley Orgánica de Presupuesto No. 494-06, con el nombre de Secretaría de Estado de Finanzas. El cambio de nombre de este último al de Secretaría de Estado de Hacienda se establece en la Ley No. 494-06 de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda, de fecha 27 de diciembre del año 2006. Siempre que en este documento aparezca referido de la Ley el nombre de Secretaría de Estado de Finanzas, quedará entendido que se refiere a la de Hacienda.

[6] La Ley No. 423-06, Orgánica de Presupuesto para el Sector Público menciona al Consejo de Desarrollo como la entidad designada para aprobar la política fiscal, el Presupuesto Plurianual y el Anteproyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, previa presentación al Congreso de la República. Sin embargo, en entrevista realizada en fecha 11 septiembre 2009 al Lic. Marino Fuentes, Asesor Financiero de la Dirección General de Presupuesto para los fines de esta consultoría, el Lic. Fuentes aclaró que estos documentos se presentan, en la práctica, al Consejo de Gobierno, instancia de mayor representación. El Consejo de Gobierno queda establecido en los Artículos 7 al 10 de la Ley 498-06, Ley de Planificación e Inversión Pública, como el órgano colegiado de coordinación de los asuntos generales de gobierno y tiene como finalidad racionalizar el despacho de los aspectos de administración pública en beneficio de los intereses generales y el servicio de los ciudadanos. Está integrado por el Presidente de la República, el Vicepresidente y los Secretarios de Estado. Ver: Suárez Paulino, Nelson A. 2009. ***Sistema Presupuestario Dominicano: Nuevo Marco Conceptual, Legal e Institucional del Presupuesto Público Dominicano.*** Págs. 31 y 60. Consejo Consultivo de la Sociedad Civil para el Gabinete Social / Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo. Santo Domingo, República Dominicana.
Ver: http://www.stp.gov.do/UploadPDF/Ley_No_055_65.pdf y http://www.presidencia.gob.do/app/article.aspx?id=4818

todos los Secretarios de Estado y el Director Nacional de Presupuesto.	Públicos.	06, Artículo 30
Poder Ejecutivo	* Reglamenta la estructura y contenido del Presupuesto Plurianual. *Entrega Informes Oficiales con informaciones relevantes necesarias para la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto.	Ley Orgánica De Presupuesto Para El Sector Público, No. 423-06, Artículo 13.
Dirección General de Presupuesto	* Participa en la formulación de la política fiscal y de la política presupuestaria anual. *Elabora Presupuesto Plurianual del Sector Público no financiero. *Elabora y comunica las normas e instructivos técnicos, procedimientos y metodologías para la formulación de los presupuestos anuales de los organismos públicos. *Analiza los anteproyectos de presupuesto de dichos organismos, realizando, previa consulta con los mismos, las modificaciones necesarias. *Elabora el Proyecto de Presupuesto y Ley de Gastos Públicos. *Prepara el Presupuesto Consolidado del Sector Público. *Somete el Anteproyecto de Presupuesto y Ley de Gastos Públicos a la Secretaría de Estado de Hacienda.	Ley Orgánica De Presupuesto Para El Sector Público, No. 423-06, Artículo 8.

Fuente: Elaboración propia para Guía Formal / Práctica, ILTP 2009.

Esta etapa inicia con la elaboración del cronograma de actividades para la formulación del presupuesto, que será elaborado y aprobado antes del 15 de marzo de cada año; y termina con el sometimiento al Congreso Nacional del Anteproyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos. En esta etapa, la principal responsabilidad del proceso recae sobre la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), dependencia de la Secretaría de Estado de Hacienda.

En la etapa de discusión y aprobación *"se lleva a cabo por parte del Poder Legislativo el proceso deliberativo y de debate en torno al Anteproyecto de Presupuesto sometido por el Poder Ejecutivo. En esta etapa participan la Cámara de Diputados y el Hemiciclo del Senado. De acuerdo con lo que establece la Constitución Dominicana, el Anteproyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos deberá ser sometido al Congreso Nacional para su discusión y consideración durante la Segunda Legislatura Ordinaria que inicia el 16 de agosto y concluye el 16 de noviembre"*[7].

Tabla No. 3
Actores Involucrados en la Etapa de Discusión y Aprobación

DISCUSION / APROBACION		
ACTORES INVOLUCRADOS EN ESTA ETAPA DEL PROCESO	**PRINCIPALES FUNCIONES Y/O ATRIBUCIONES, LIMITACIONES Y RESPONSABILIDADES**	**LEGISLACION VIGENTE SOBRE LA MATERIA**
Poder Ejecutivo	* Presenta al Congreso de la República a más tardar el 15 de julio de cada año un informe de avance de las proyecciones macroeconómicas y fiscales, los resultados económicos y financieros esperados y las principales prioridades que contendrá el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos del año siguiente. *Somete al Congreso de la República, para su	Ley Orgánica De Presupuesto Para El Sector Público, No. 423-06, Capítulo IV, Artículos 39 y 40. Constitución de la República, Artículo 55,

[7] Suárez Paulino, Nelson A. Op. Cit. Pág. 78.

	consideración y aprobación, el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, durante la segunda legislatura ordinaria.	numeral 23.
Congreso de la República	* Considera y aprueba el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos. * Sugiere las modificaciones que considere pertinentes.	Ley Orgánica De Presupuesto Para El Sector Público, No. 423-06, Capítulo IV, Artículos 41 y 42. Constitución de la República, Artículo 37, numeral 12
Cámara de Cuentas de la República Dominicana	* Verifica el cumplimiento del Artículo 42 de la Ley Orgánica De Presupuesto Para El Sector Público, No. 423-06, que manda el proceder en los casos en que el Congreso cierre la legislatura sin haber votado el Presupuesto.	Ley Orgánica De Presupuesto Para El Sector Público, No. 423-06, Capítulo IV, Artículos 41 y 42.

Fuente: Elaboración propia para Guía Formal / Práctica, ILTP 2009.

La etapa de ejecución es la más complicada del ciclo presupuestario *"por cuanto la misma comprende los complejos procesos de recaudación de los ingresos y de asignación de fondos para cumplir con los fines del Estado. Abarca la distribución administrativa del presupuesto, la programación financiera y física de la ejecución presupuestaria, los procesos de modificaciones presupuestarias, el devengado del gasto, la prestación de los bienes y servicios públicos y el cierre de las cuentas presupuestarias del ejercicio"*[8]. Estos procesos deben terminar el 31 de diciembre, que es el cierre del año fiscal.

Tabla No. 4
Actores Involucrados en la Etapa de Ejecución Presupuestaria

EJECUCION		
ACTORES INVOLUCRADOS EN ESTA ETAPA DEL PROCESO	**PRINCIPALES FUNCIONES Y/O ATRIBUCIONES, LIMITACIONES Y RESPONSABILIDADES**	**LEGISLACION VIGENTE SOBRE LA MATERIA**
Poder Ejecutivo	* Aprueba la distribución de los gastos del Gobierno Central realizada por la Dirección General de Presupuesto. *Puede disponer, durante el ejercicio presupuestario, la suspensión transitoria o definitiva del uso de los balances de apropiaciones, por razones de política fiscal o económica. *Aprueba el régimen de modificaciones presupuestarias.	Ley Orgánica De Presupuesto Para El Sector Público, No. 423-06, Capítulo V, Artículos 43, 45
Dirección General de Presupuesto	* Efectúa la distribución administrativa de los gastos del Gobierno Central, que consiste en la desagregación de las apropiaciones contenidas en la Ley. *Junto con los demás órganos rectores del sistema financiero público, realiza la programación física y financiera de los compromisos presupuestarios trimestrales. *Propone al Secretario de Finanzas el régimen de modificaciones presupuestarias que regirá durante el ejercicio respectivo.	Ley Orgánica De Presupuesto Para El Sector Público, No. 423-06, Capítulo V, Artículos 43, 47, 49
Congreso de la República	*Conoce los proyectos de ley introducidos por el Poder Ejecutivo en caso de la necesidad de introducir	Ley Orgánica De Presupuesto Para El

[8] Idem. Pág. 78.

	modificaciones al Presupuesto luego de su aprobación.	Sector Público, No. 423-06, Capítulo V, Artículo 48.
Poder Legislativo, Suprema Corte de Justicia, Secretarías de Estado, Contraloría General de la República, Junta Central Electoral, Cámara de Cuentas, Instituciones Descentralizadas o Autónomas no financieras, Instituciones Públicas de la Seguridad Social	*En la persona de sus presidentes o máximas autoridades ejecutivas, se convierten en los ordenadores de los pagos originados en cada uno de los organismos que dirigen.	Ley Orgánica De Presupuesto Para El Sector Público, No. 423-06, Capítulo V, Artículo 52.
Gobierno Central, Instituciones Descentralizadas y Autónomas no financieras, Instituciones Públicas de la Seguridad Social	* Ejecución de la programación presupuestaria y registro de la misma en la forma y con la metodología que establezca la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.	Ley Orgánica De Presupuesto Para El Sector Público, No. 423-06, Capítulo V, Artículo 54.

Fuente: Elaboración propia para Guía Formal / Práctica, ILTP 2009.

La Ley 423-06, en su Capítulo VII establece las normas a implementarse en la etapa de seguimiento y evaluación. *"Esta función es atribuida a la Dirección General de Presupuesto y comprende el proceso de verificación de los resultados obtenidos con la aplicación de los recursos públicos, los niveles de eficiencia y eficacia del gasto del gobierno, las desviaciones ocurridas, las variaciones entre los objetivos planteados y los alcanzados, la relación insumo-productos-resultados programados y logrados y los logros generales obtenidos"*[9].

Tabla No. 5
Actores Involucrados en la Etapa de Seguimiento y Evaluación

SEGUIMIENTO Y EVALUACION / CONTROL Y AUDITORIA		
ACTORES INVOLUCRADOS EN ESTA ETAPA DEL PROCESO	**PRINCIPALES FUNCIONES Y/O ATRIBUCIONES, LIMITACIONES Y RESPONSABILIDADES**	**LEGISLACION VIGENTE SOBRE LA MATERIA**
Dirección General de Presupuesto	*Se encarga del seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria, tanto en forma periódica durante el ejercicio presupuestario, como al cierre del mismo. *Remite a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental la información anual que produzcan los organismos gubernamentales, para ser utilizada en la elaboración del Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas del ejercicio respectivo. * Eleva al Secretario de Estado de Finanzas los informes periódicos que prepara, conteniendo los resultados de las evaluaciones y las respectivas recomendaciones.	Ley Orgánica De Presupuesto Para El Sector Público, No. 423-06, Capítulo VII, Artículos 59, 60 y 61.
Organismos del Gobierno Central, Instituciones Descentralizadas o Autónomas no Financieras e Instituciones Públicas de la Seguridad Social	*Llevan los registros permanentes de la información de la producción de bienes y servicios y los beneficiarios atendidos, siguiendo las normas técnicas dictadas por la Dirección General de Presupuesto. * Hacen su propia evaluación física y financiera, especificando los resultados y los obstáculos e inconvenientes que deberán superar para mejorar sus procesos de gestión y alcanzar mayor eficacia y eficiencia en su consecución, siguiendo las normas	Ley Orgánica De Presupuesto Para El Sector Público, No. 423-06, Capítulo VII, Artículo 59.

[9]Idem. Pág. 79.

	dictadas por la Dirección General de Presupuesto. * Informan a la Dirección General de Presupuesto sobre la producción de bienes y servicios y los beneficiarios atendidos y la evaluación realizada según el numeral anterior, identificando los medios de verificación respectivos.	
Dirección General de Contabilidad Gubernamental	*Elabora el Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas.	Ley Orgánica De Presupuesto Para El Sector Público, No. 423-06, Capítulo VII, Artículo 59.
Secretaría de Estado de Hacienda.	* Considera y aprueba los informes periódicos preparados por la Dirección General de Presupuesto, y los remite al Presidente de la República y al Secretariado Técnico de la Presidencia. * Presenta al Congreso de la República, a más tardar el 31 de julio de cada año, un informe sobre el estado de ejecución del primer semestre de los ingresos, gastos y financiamiento del presupuesto del año en curso.	Ley Orgánica De Presupuesto Para El Sector Público, No. 423-06, Capítulo VII, Artículo 61.
Contraloría General de la República	* Organismo del Poder Ejecutivo responsable del diseño, vigencia, actualización y supervisión del sistema de control interno del sector público. Ejerce la fiscalización interna y evaluación del debido recaudo, manejo, uso e inversión de los recursos públicos en función del logro de los objetivos institucionales y de los planes y programas de gobierno y del cumplimiento del mandato constitucional.	Ley 10-07, Artículos 3, 11,
Cámara de Cuentas de la República Dominicana	*Órgano rector del control externo. Presenta al Congreso Nacional, en la primera legislatura ordinaria de cada año, el informe de los resultados del análisis y evaluación de la ejecución del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos aprobado en el año anterior, así como del presupuesto de los ayuntamientos y entidades descentralizadas y autónomas.	Ley 10-04, Artículo 43 Constitución de la República, Artículo 79.

Fuente: Elaboración propia para Guía Formal / Práctica, ILTP 2009.

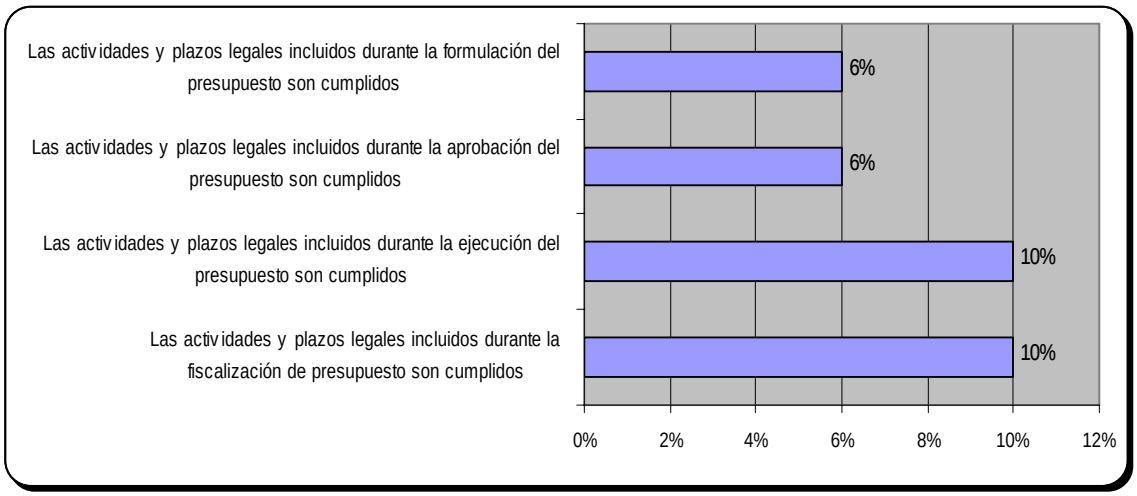
La fiscalización y control del proceso presupuestario no está establecida en la Ley Orgánica de Presupuesto No. 423-06 como una etapa del ciclo presupuestario. Sin embargo, la Ley No. 10-07 de la Contraloría General de la República, instituye el Sistema Nacional de Control Interno; mientras que la Ley No. 10-04, de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, instituye el Sistema Nacional de Control y Auditoría concerniente al control tanto interno como externo de la gestión de las finanzas públicas. En este Sistema se establece la Cámara de Cuentas como órgano rector del control externo y la Contraloría General de la República, como rectora del control interno.

"Artículo 5.- Institución. Se instituye el Sistema Nacional de Control y Auditoría que comprende el conjunto de principios, normas y procedimientos que regulan el control interno institucional y el control externo de la gestión de quienes administran o reciban recursos públicos en entidades sujetas al ámbito de acción de esta ley, con el propósito de lograr el uso ético, eficiente, eficaz y económico de tales recursos y, además, con el debido cuidado del ambiente.
Artículo 6.- Jerarquía. La Cámara de Cuentas es el órgano superior del Sistema Nacional de Control y Auditoría. En tal virtud tendrá facultad para emitir normativas de carácter obligatorio, promover y alcanzar la coordinación interinstitucional de los organismos y unidades responsables del control y la auditoría de los recursos públicos y formular un plan nacional tendente a esos fines"[10].

[10]Ley No. 10-04 de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana. Título II, Capítulo I, Artículos 5 y 6.

En el cuestionario aplicado en la encuesta de percepciones, los/as encuestados/as asignaron valor al cumplimiento de los plazos legales y actividades a realizar en cada una de las etapas del ciclo presupuestario. Las respuestas positivas asignadas a estas afirmaciones no sobrepasaron el 10%. Según los/as encuestados/as, las etapas en las afirmaron, con un 10% de respuestas positivas, que se cumplen estos requerimientos de plazos y actividades son la ejecución y la fiscalización (evaluación y seguimiento); mientras que las etapas de formulación y aprobación solamente obtuvieron 6% de respuestas positivas cada una. Cabe destacar que es precisamente en estas etapas donde no existe obligatoriedad legal que especifique que los documentos presupuestarios que se produzcan en las mismas o que sirvan de insumo a éstas, sean de dominio público. Mientras que en las etapas de ejecución y fiscalización sí existen estas especificaciones de publicación de la información.

Gráfico No. 2
Cumplimiento del Ciclo Presupuestario
(Porcentaje de Respuestas Positivas)



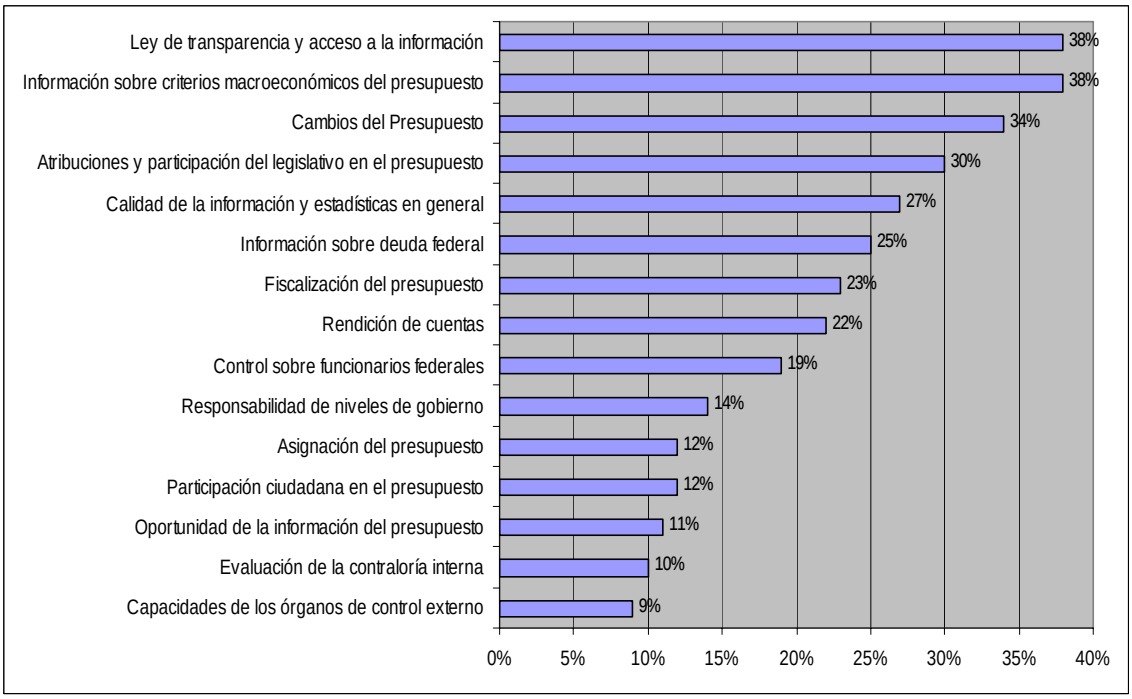
Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la Encuesta de Percepción, ILTP 2009.

3.3 Análisis de Variables

La situación de la República Dominicana en materia de transparencia presupuestaria queda manifiesta en la limitada valoración positiva a las variables que componen esta investigación. Esta investigación ha aportado resultados que provocan conclusiones acerbas en materia de transparencia y hacen citar los resultados del Índice Latinoamericano 2007, acerca del cual se presenta como antecedente para este estudio el hecho de que *"los resultados del estudio aplicado en 2007 son sumamente preocupantes. En primer lugar, destaca que las condiciones de transparencia siguen siendo pobres, o muy pobres, en América Latina. De los 9 países que se comparan en el estudio (Argentina sólo presenta resultados cualitativos), únicamente Costa Rica, tiene calificación aprobatoria. El resto está por debajo o muy por debajo del 60 por ciento considerado satisfactorio. En el resto de los casos, la mayoría obtiene*

calificaciones por encima de los 40 puntos. Colombia y Venezuela son los países peor evaluados, con calificaciones 33 y 38 por ciento"[11].
En el caso de República Dominicana, todas las variables se encuentran bastante lejos del 60% de respuestas positivas considerado satisfactorio en este estudio. Las variable que fueron más óptimamente valoradas obtuvieron un 38% de respuestas positivas que fue el porcentaje mayor asignado por los/as encuestados/as en esta oportunidad, con lo cual el caso dominicano queda muy mal posicionado en materia de transparencia presupuestaria.

Gráfico No. 3
Resultados Encuesta de Percepción por Variable
(Porcentaje de Respuestas Positivas)



Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la Encuesta de Percepción, ILTP 2009.

Las variables más críticas, entre las que se encuentran las tres peor evaluadas, son las relacionadas a los órganos de control y fiscalización, la participación ciudadana en el presupuesto, la asignación del presupuesto y la responsabilidad de los niveles de gobierno; todas por debajo del 14% de respuestas positivas. Y efectivamente son las variables que resultaron más ausentes en el análisis de la práctica presupuestaria de la guía formal/práctica, o son aquellas de acceso más limitado a las informaciones que le conciernen, o son las que se han visto envueltas en escándalos de corrupción presentados por los medios de comunicación que trabajan investigación periodística en el país.

Los porcentajes de respuestas positivas mejoran para un grupo de variables que se encuentran entre el 19% y el 27%, relacionadas con el control sobre funcionarios federales, la rendición de cuentas, la fiscalización del presupuesto, la información sobre la deuda y la calidad de la información estadística en general.

[11]Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, 2009. Fundar, Inc. Antecedentes.

Finalmente, las variables en las que el país se encuentra mejor posicionado según los/as consultados/as en la encuesta de percepción son aquellas relacionadas al rol del Poder Legislativo en el proceso presupuestario y cambios del presupuesto, así como la existencia de la Ley General de Libre Acceso a la Información y de los supuestos macroeconómicos en el presupuesto.

Las variables mejor evaluadas en el caso de República Dominicana en este estudio sobre la transparencia presupuestaria fueron:

- Información sobre criterios macroeconómicos (38%)
- Ley de Acceso a la Información (38%)
- Cambios en el Presupuesto (34%)

Las variables peor evaluadas en este año 2009 son:

- Capacidades del Órgano de Control Externo (9%)
- Evaluación de la Contraloría Interna (10%)
- Oportunidad de la Información (11%)

Indudablemente, el hecho de que la formulación del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos se realice en base a supuestos macroeconómicos, aporta a la ciudadanía la garantía de que este proceso contempla la realidad macroeconómica global y local; mientras que las especificaciones en la Constitución y en la Ley de Presupuesto, así como la garantía de acceso a las informaciones presupuestarias generadas por la Ley de Libre Acceso a la Información Pública No. 200-04, incrementan el nivel de confianza de la población en la transparencia con la que se administran los cambios que se operan en el Presupuesto.

Sin embargo, a pesar de que el nuevo marco legal establece el sistema de control fiscal de la administración pública, estos niveles de confiabilidad en la transparencia de los procesos presupuestarios son altamente afectados y quebrantados por los precedentes históricos de situaciones en las que se ha evidenciado la debilidad institucional y de voluntad ejecutiva de los organismos de control al momento de elaborar informes objetivos de evaluación del desempeño y realidad fiscal de los organismos públicos, como también además, al momento de hacer cumplir las sanciones y/o medidas correctivas que garanticen la lucha contra la corrupción, en caso de detectar irregularidades en la administración financiera de algún organismo del Estado. Asimismo, aún cuando la Ley No. 200-04 se percibe por los encuestados como un valor que incrementa la transparencia, los niveles de trámites burocráticos exigidos para la obtención de informaciones presupuestarias, así como los tiempos en los que las mismas se hacen de conocimiento público y el hecho de que sólo se haga público el Presupuesto al momento de su aprobación son de las razones que hacen que la variable de oportunidad de la información haya sido de las peor valoradas en este estudio de transparencia presupuestaria.

3.3.1 Variables mejor evaluadas

a) Información sobre criterios macroeconómicos

Entre los principales cambios del proceso presupuestario dominicano, operados en virtud de la reforma del marco legal, se encuentra el hecho de que *"la Ley Orgánica de*

Presupuesto para el Sector Público No. 531, promulgada el año 1969, no contemplaba el manejo del presupuesto en un contexto macroeconómico de mediano y largo plazo, concentrándose principalmente en una programación de corto plazo"[12]. Indudablemente que el hecho de que en la actualidad el presupuesto se enmarque en el plano macroeconómico de mediano plazo, es una ganancia en el proceso y en la lucha por la transparencia y adecuación del mismo a la realidad.

Los atributos que conforman la variable de "Información sobre Criterios Macroeconómicos", corresponden a:

- ✓ "El Ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto", con un 51% de respuestas positivas; y
- ✓ "Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables", con un 25% de respuestas positivas.

La Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, No. 423-06, El Artículo 36 determina, además, que *"el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos estará acompañado de un informe explicativo elaborado por la Secretaría de Estado de Finanzas y contendrá como mínimo los siguientes elementos: a) Síntesis explicativa de los supuestos macroeconómicos utilizados y de la política presupuestaria aprobada por el Consejo Nacional de Desarrollo, incluyendo un análisis de impacto del financiamiento requerido sobre el monto global de la deuda pública y su sostenibilidad a corto, mediano y largo plazo; b) Principales políticas y planes contenidos en los Proyectos de Presupuestos del Gobierno Central, de las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no financieras y las Instituciones Públicas de la Seguridad Social; c) Análisis de la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento y de sus resultados; d) Análisis de los principales componentes de los ingresos, de los gastos y del financiamiento; e) Información sobre la producción de bienes y servicios públicos y su relación con los recursos humanos materiales y financieros que se espera utilizar; f) Principales proyectos de inversión que se prevé ejecutarán los organismos públicos, según su distribución geográfica; g) Información sobre el monto de las exenciones tributarias otorgadas que afectarán la recaudación del ejercicio presupuestario; h) El Presupuesto Plurianual con carácter informativo".*

Sin embargo, este informe explicativo no es de conocimiento público, y sólo es conocido por el Poder Legislativo al momento de ser remitido el Anteproyecto de Presupuesto para su discusión y aprobación, y tampoco es publicado al momento en que se publica el Presupuesto luego de aprobado. *"Este año se consideró de importancia relevante y aclaratoria la inclusión de dicho documento en esta publicación por lo que se determinó que a partir del próximo año fiscal esta práctica sea asumida"*[13].

En ese mismo orden, no se tiene constancia de que la propuesta de presupuesto del ejecutivo ni cualquier documentación que le acompañe presente comparaciones entre los pronósticos macroeconómicos originales para el último año fiscal completado y los resultados finales, situación que de alguna manera afecta la proyección de los ingresos. Ninguno de los documentos presupuestarios elaborados en las etapas de ejecución y evaluación que se publican contienen comparaciones con años anteriores. Tampoco el Poder Legislativo es consultado en la etapa de formulación del presupuesto con el fin de

[12]Secretaría de Estado de Hacienda. 2007. **Reforma de la Hacienda Pública.** Santo Domingo, República Dominicana.
[13]Entrevista realizada al Lic. Marino Fuentes, Asesor Financiero de la Dirección General de Presupuesto, en fecha 11 septiembre 2009, para los fines de esta investigación.

discutir las proyecciones de los ingresos, sino que es solamente informado del marco macroeconómico, la política fiscal y las proyecciones de ingresos y gastos que se estiman para el próximo año fiscal mediante el informe de avance establecido en el Art. 39 de la Ley No. 423-06. *"Sin embargo, este informe es muy general y se realiza con el objetivo de que el Legislativo esté informado*[14]*.*

b) Ley de Transparencia y Acceso a la Información

La República Dominicana cuenta con la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, No. 200-04, que garantiza en su Artículo 1 que *"toda persona tiene derecho a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano del Estado Dominicano, y de todas las sociedades anónimas, compañías anónimas o compañías por acciones con participación estatal"*. Esta misma Ley establece, en su Artículo 2 que *"este derecho de información comprende el derecho de acceder a las informaciones contenidas en actas y expedientes de la administración pública, así como a estar informada periódicamente, cuando lo requiera, de las actividades que desarrollan entidades y personas que cumplen funciones públicas, siempre y cuando este acceso no afecte la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o el derecho a la privacidad e intimidad de un tercero o el derecho a la reputación de los demás.*

También comprende la libertad de buscar, solicitar, recibir y difundir informaciones pertenecientes a la administración del Estado y de formular consultas a las entidades y personas que cumplen funciones públicas, teniendo derecho a obtener copia de los documentos que recopilen información sobre el ejercicio de las actividades de su competencia, con las únicas limitaciones, restricciones y condiciones establecidas en la presente ley.

Párrafo: Para los efectos de esta ley se entenderá por actas y expedientes a todos aquellos documentos conservados o grabados de manera escrita, óptica, acústica o de cualquier otra forma, que cumplan fines u objetivos de carácter público. No se considerarán actas o expedientes aquellos borradores o proyectos que no constituyen documentos definitivos y que por tanto no forman parte de un procedimiento administrativo".

Los atributos de la variable "Ley de Libre Acceso a la Información" fueron calificados por los/as consultados/as en la encuesta de percepción por los porcentajes de respuesta positiva como sigue:

- ✓ "La Ley permite obtener de manera oportuna la información presupuestal que no se incluye en el proyecto de presupuesto", (29%);
- ✓ "La Ley es útil para obtener información sobre la evaluación y desempeño de los programas", (71%); y,
- ✓ aporta los "Elementos necesarios para que las solicitudes de información tengan respuesta", 14%.

Sin embargo, el marco legal no obliga a hacer públicos los documentos, instrumentos, manuales, etc. durante las etapas de formulación y discusión del proyecto de

[14]Entrevista realizada al Lic. Marino Fuentes, Asesor Financiero de la Dirección General de Presupuesto, en fecha 11 septiembre 2009, para los fines de esta consultoría.

presupuesto por considerarse que no constituyen documentos definitivos, situación que deja velado todo el proceso para la ciudadanía en general y los organismos de la sociedad civil.

c) Cambios en el Presupuesto

Los atributos de esta variable son:

- ✓ "Atribuciones del legislativo para revisar y autorizar cambios al presupuesto", (45%); y
- ✓ "Participación del Poder Legislativo en cambios al presupuesto durante el ejercicio", (23%).

La Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, No. 423-06, en el Artículo 48, establece que *"el Poder Ejecutivo no podrá realizar modificaciones al total de gastos aprobados por el Congreso de la República en el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, ni trasladar suma de un Capítulo a otro o de una Partida a otra. Para introducir modificaciones en la Ley de Gastos Públicos que sean competencia del Congreso de la República, el Poder Ejecutivo deberá introducir un proyecto de ley, el cual deberá ser previamente conocido por el Consejo Nacional de Desarrollo"*. Es decir, que ante modificaciones sustanciales al Presupuesto luego de su aprobación, el Poder Legislativo debe participar de manera directa en la aprobación de las mismas.

Asimismo, la Constitución de la República establece en su Artículo 115 que *"no podrán trasladarse sumas de un Capítulo a otro ni de una partida presupuestaria a otra, sino en virtud de una ley. Esta ley, cuando no sea iniciada por el Poder Ejecutivo, deberá tener el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara".* Sin embargo, el aunque el Artículo 115 de la Constitución obliga a que las modificaciones sean presentadas al Congreso para su aprobación, también limita las decisiones del mismo en cuanto a modificaciones del presupuesto se refiere y confiere al Poder Ejecutivo facultades de realización de las mismas en caso de que el Congreso esté en receso, situación para la cual la Reforma Constitucional no contempla ninguna mejora:

"Párrafo II. - El Congreso no podrá votar válidamente ninguna erogación, a menos que esté incluida en el proyecto de Ley de Gastos Públicos sometidos por el Poder Ejecutivo, en virtud del artículo 55 de esta Constitución, o que sea solicitada por el Poder Ejecutivo después de haber enviado dicho proyecto, sino en el caso de que la ley que ordene esa erogación haya sido apoyada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara; y todo sin derogación de la regla general establecida en el párrafo primero del presente artículo.

Párrafo IV. - Cuando por cualquier circunstancia el Congreso cierre la legislatura sin haber votado el Presupuesto de Ingresos y ley de Gastos Públicos, continuará rigiendo la Ley de Gastos Públicos del año anterior.

Párrafo V. - Cuando el Congreso esté en receso, el Poder Ejecutivo podrá disponer, por medio de decreto, los traslados o transferencias de sumas dentro de la Ley de Gastos Públicos que exijan las necesidades urgentes del servicio administrativo, así como las creaciones o supresiones de cargos administrativos o servicios públicos que afecten aquella ley, con la obligación de someter al Congreso en la próxima legislatura, para su aprobación, las referidas disposiciones. Podrá, asimismo, en el caso previsto por este

párrafo, del mismo modo, erogar los fondos necesarios para atender gastos de la Administración Pública, dando cuenta al Congreso cuando éste se reúna".

En la práctica presupuestaria dominicana, solamente las modificaciones presupuestarias realizadas a lo interno de los diferentes organismos gubernamentales y que no alteran el monto total del gasto pueden ser aprobadas por el Régimen de Modificaciones que prepara la Dirección General de Presupuesto para estos fines. Aquellas modificaciones al presupuesto que alteren el monto total de los gastos aprobados por el Congreso, o que busquen la realización de transferencias del monto de una partida a otra o de un Capítulo a otro no pueden operarse sin contar con la aprobación del Congreso de la República[15].

Esto está normado por el Artículo 49 de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, No. 423-06, norma la reasignación de recursos públicos al interior de los programas cuando establece que *"la Dirección General de Presupuesto propondrá al Secretario de Estado de Finanzas el régimen de modificaciones presupuestarias que regirá durante el ejercicio presupuestario respectivo, el cual será aprobado por el Poder Ejecutivo. Este régimen debe definirse de tal forma que tienda a incrementar la flexibilidad operativa de los organismos con el propósito de lograr una mayor eficacia y eficiencia en la administración de los recursos asignados"*.

En este mismo orden, el Artículo 43 del Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Presupuesto, Decreto 492-07, aporta mayor nivel de detalle cuando establece que *"al decretarse la Distribución Administrativa del Presupuesto de Gastos, el Poder Ejecutivo establecerá los alcances y mecanismos para llevar a cabo las modificaciones presupuestarias en el ejercicio correspondiente y dentro de los límites que la Ley le señala. Para ello, la Dirección General de Presupuesto propondrá al Secretario de Estado de Hacienda, antes del 15 de noviembre de cada año, el régimen de modificaciones presupuestarias a aplicarse en el ejercicio siguiente.*

Párrafo I. Las solicitudes de modificaciones al Presupuesto del Gobierno Central, de las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras y de las Instituciones Públicas de la Seguridad Social deberán ser presentadas ante la Dirección General de Presupuesto, acompañadas de la respectiva justificación y del anteproyecto de acto administrativo que corresponda".

Estas disposiciones son cumplidas en la práctica. Los diferentes organismos gubernamentales que, a lo interno de su institución, requieran la realización de modificaciones en la distribución de sus apropiaciones, deben someter y justificar el caso en la Dirección General de Presupuesto, que evaluará la situación de administración de las apropiaciones de esta entidad y dictaminará, de acuerdo al Régimen de Modificaciones Presupuestarias, su aprobación o no[16].

Sólo en caso de que el Estado Dominicano reciba una donación, entonces puede incrementar el monto total de gastos en esa misma cantidad recibida, sin necesidad de contar con la aprobación del Congreso. En el caso de que el monto de ingresos

[15]Entrevista realizada al Lic. Marino Fuentes, Asesor Financiero de la Dirección General de Presupuesto, en fecha 11 septiembre 2009, para los fines de esta consultoría.
[16] Entrevista realizada al Lic. Marino Fuentes, Asesor Financiero de la Dirección General de Presupuesto, en fecha 11 septiembre 2009, para los fines de esta consultoría.

disponibles por el Gobierno se vea incrementado por causa de la obtención de un préstamo, lo que se establece en la práctica es que, al momento que el Congreso conoce y aprueba el préstamo, esta misma aprobación congresional del mismo autoriza la modificación presupuestaria que esta transacción amerita[17].

3.3.2 Variables peor evaluadas

a) Capacidades del Órgano de Control Externo

La Ley No. 10-04 de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana en su Artículo 7 instituye el Sistema Nacional de Control y Auditoría, conformado por cuatro elementos: control externo, control interno, control legislativo y control social. Este artículo define el 'control externo' como *"el examen profesional, objetivo, independiente, sistemático y selectivo de evidencias, efectuado con posterioridad a la actuación o gestión de los administradores públicos, de las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, sujetas a esta ley. Corresponde a la Cámara de Cuentas la rectoría de este control.*

La Ley No. 10-04 de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana establece, en el Artículo 6, que *"la Cámara de Cuentas es el órgano superior del Sistema Nacional de Control y Auditoría. En tal virtud tendrá facultad para emitir normativas de carácter obligatorio, promover y alcanzar la coordinación interinstitucional de los organismos y unidades responsables del control y la auditoría de los recursos públicos y formular un plan nacional tendente a esos fines".* Y en el Artículo 7, numeral 1, define el control externo como *"el examen profesional, objetivo, independiente, sistemático y selectivo de evidencias, efectuado con posterioridad a la actuación o gestión de los administradores públicos, de las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, sujetas a esta ley. Corresponde a la Cámara de Cuentas la rectoría de este control".*Asimismo, en el Artículo 10, Numeral 16, establece como una de sus atribuciones *"auditar o analizar con oportunidad la ejecución del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos que cada año aprueba el Congreso Nacional".*

Los miembros de la Cámara de Cuentas son nombrados por el Senado de la República; mientras que la misma rinde cuentas de sus funciones internas y de la fiscalización a la ejecución presupuestaria al cierre del año fiscal al Congreso Nacional, en virtud de lo especificado en los Artículos 23 y 79 de la Constitución de la República y en la Ley No. 10-04, Artículo 7 y 13.

La Ley 126-01 que crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, establece en su Artículo 15 que *"el estado de recaudación e inversión de las rentas deberá ser enviado a la Cámara de Cuentas a más tardar el primero (1ro.) de marzo del año siguiente al que corresponde el documento".* Este informe es uno de los insumos requeridos por la Cámara de Cuentas para realizar el análisis de la ejecución presupuestaria, con el fin de incluir sus conclusiones y recomendaciones en el informe anual que presenta al Congreso Nacional.

[17]Entrevista realizada al Lic. Marino Fuentes, Asesor Financiero de la Dirección General de Presupuesto, en fecha 11 septiembre 2009, para los fines de esta consultoría.

Este Informe Anual al Congreso Nacional se establece el la Ley 10-04 de la Cámara de Cuentas en el Artículo 43: *"La Cámara de Cuentas presentará al Congreso Nacional, en la primera legislatura ordinaria de cada año, el informe de los resultados del análisis y evaluación de la ejecución del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos aprobado en el año anterior, así como del presupuesto de los ayuntamientos y entidades descentralizadas y autónomas".*

La Primera Legislatura inicia el 27 de febrero con una duración de 90 días, pudiendo extenderse hasta 60 días más[18]. Dentro de este período de tiempo, el Calendario del Ciclo Presupuestario y la Rendición de Cuentas en la República Dominicana[19], elaborado por la Dirección General de Presupuesto (Art. 30, Decreto 492-07), establece en el mes de abril la entrega del informe de auditoría de la Cámara de Cuentas al Congreso: Mes de Abril = Informe de la Cámara de Cuentas al Congreso sobre las Cuentas Generales y Particulares de la República del año anterior. (art. 79 Constitución de la República).

Sin embargo, todas estas disposiciones legales se cumplen en la práctica de manera formal, pero no se presentan resultados de fondo que garanticen la transparencia y eficiencia de este órgano de control de manera que la población se sienta confiada del trabajo realizado por la misma. Esta situación se refleja en la calificación a los atributos de esta variable, según la percepción de los/as encuestados/as con un porcentaje de respuestas positivas como sigue:

- ✓ "La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar el gasto federal", (26%);
- ✓ "La contraloría externa verifica que el ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto", (6%);
- ✓ "La contraloría externa es confiable", (2%); y,
- ✓ "Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción", (2%).

Estos porcentajes manifiestan el descontento de especialistas en el proceso presupuestario y usuarios de informaciones concernientes al mismo, así como de la población en general, ante una instancia de control que no ha cumplido con su rol fiscalizador y ha sido permisiva a través de la historia. El control de los recursos públicos en la práctica presupuestaria dominicana está siendo ejercido por los medios masivos de investigación periodística y por las organizaciones de la sociedad civil ligadas a las temáticas de transparencia y participación ciudadana, quienes se mantienen vigilantes de los procesos y resultados de la administración pública, detectando innumerables situaciones de nepotismo, nóminas excesivas, beneficios ilícitos a funcionarios públicos, negativa de entrega de información pública, entre otras situaciones que no hay encontrado el rigor de la respuesta de los organismos de control. Es por esta razón que los dos últimos atributos de esta variable, enfocados a determinar el grado de confiabilidad y credibilidad, y lucha contra la corrupción por parte de estos organismos, son los peor evaluados por los/as consultados.

Por otro lado, se desconoce el porcentaje de gasto que audita cada año este órgano fiscalizador. Sin embargo, en la práctica, la Cámara de Cuentas no cuenta con la

[18] Constitución de la República, Artículo 33: "las Cámaras se reunirán ordinariamente el 27 de febrero y el 16 de agosto de cada año y cada legislatura durará noventa días, la cual podrá prorrogarse hasta por sesenta días más".
[19] Suárez Paulino, Nelson A. Op. Cit. Pág. 100.

logística y los recursos técnicos necesarios como para realizar su función fiscalizadora de cada organismo gubernamental y su práctica presupuestaria, por lo que se entiende que no es auditado ni fiscalizado la ejecución presupuestaria completa, sino que esta fiscalización se realiza de manera aleatoria y coyuntural. Tampoco se cuenta con informes indicativos de fiscalización en los que se haga constar la auditoría externa realizada a los procesos concernientes a la deuda pública. El Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas presenta solamente la situación de los totales de estas partidas, pero no presenta un nivel de detalle ni datos evaluativos que permitan afirmar que se fiscaliza la deuda pública.

En ese mismo orden, la Ley No. 10-04 establece en los Artículos 38, 43 y 44, así como en su reglamento de aplicación, la obligatoriedad de hacer de conocimiento público todos los informes de auditorías y/o investigaciones que realice la Cámara de Cuentas en su rol de fiscalizador. En la práctica, estos requerimientos de la Ley se cumplen de manera discrecional. No todos los informes de auditoría aparecen publicados en la página de la Cámara de Cuentas. Ver www.camaradecuentas.gob.do.

b) Evaluación de la Contraloría Interna

Ley No. 10-04 de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana en su Artículo 7, establece el control interno como uno de los elementos del Sistema Nacional de Control y Auditoría, y lo define como *"el conjunto de planes, estrategias, sistemas, normas y procedimientos establecidos para proteger los recursos públicos, alcanzar sus objetivos con ética, eficiencia, eficacia, economía y debido cuidado del ambiente, y asegurar el cumplimiento de las normativas vigentes y la confiabilidad en la información gerencial, así como facilitar la transparente rendición de cuentas de los servidores públicos. Este control está a cargo de la Contraloría General de la República y de sus unidades de auditoría interna, dentro del ámbito de su competencia".*

En la práctica, aunque no todas las instancias públicas cuentan con la unidad de auditoría interna, sí cuentan con la presencia de 1 ó más auditores internos que dependen directamente de la Contraloría General de la República, quienes dan un seguimiento constante a las transacciones cotidianas de dichas instituciones y reportan a la Contraloría para el seguimiento y/o aprobación de las mismas[20]. Sin embargo, se sigue perpetuando la centralización del ejercicio de controles, mientras que los auditores internos se circunscriben al ejercicio de controles previos de libramientos de pago, los cuales, sin aprobación del Contralor no pueden hacerse efectivos. En ese mismo orden, no se tiene acceso a los informes de control, evaluación y recomendaciones elaborados por este órgano de control interno.

Según la percepción de los/as encuestados/as para los fines de este estudio, los atributos de esta variable recibieron la siguiente evaluación:

- ✓ "Se requiere que las recomendaciones de contraloría interna sean públicas", (13%);
- ✓ "La contraloría interna es confiable", (13%); y,
- ✓ "Las recomendaciones de la contraloría interna han contribuido a combatir la corrupción", (4%).

[20]Entrevista realizada al Lic. Marino Fuentes, Asesor Financiero de la Dirección General de Presupuesto, en fecha 11 septiembre 2009, para los fines de esta consultoría.

Es importante destacar que, entre los atributos que conforman las variables relacionadas con el control y la evaluación, los peor evaluados han sido aquellos relacionados con la confiabilidad del trabajo de estas instituciones, así como con la contribución de sus recomendaciones en la lucha contra la corrupción.

c) Oportunidad de la Información

Aún cuando la existencia de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, No. 200-04, ha resultado una fortaleza y una garantía para la ciudadanía ejercer su derecho de conocimiento de los procesos y resultados de la gestión financiera gubernamental, en esa misma medida existen grandes debilidades en cuanto a la "Oportunidad de la información", como ha quedado expreso en este estudio.

Los atributos de esta variable han sido calificados de la siguiente manera:

- ✓ "Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de formulación", (12%);
- ✓ "Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de discusión-aprobación", (18%);
- ✓ "Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de ejecución", (8%); y,
- ✓ "Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de fiscalización", (4%).

Estos resultados presentan inquietud debido a que los atributos mejor evaluados con relación al grado de oportunidad con que la información se hace pública, son aquellos que se orientan a las etapas de formulación y de discusión-aprobación. Sin embargo, las mismas son las que se encuentran más veladas en cuanto a publicación de las informaciones. Por ejemplo, en la etapa de formulación se hacen públicos algunos instrumentos para la elaboración de los presupuestos de los organismos públicos, como son el Manual de Clasificadores Presupuestarios del Sector Público, Manual de Clasificadores Presupuestarios para los Ayuntamientos, Instrumentos para la Formulación Presupuestaria e Informes de Ejecución Presupuestaria Municipal. En cambio, la información directa del presupuesto como son los supuestos macroeconómicos, el Anteproyecto de Ley de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, entre otros no se publican.

Asimismo, no se cuenta con el conocimiento de la práctica establecida en la etapa de discusión del anteproyecto de presupuesto, puesto que las sesiones de la Comisión Bicameral orientada a este proceso se manejan de una manera muy cerrada, así como todos los procesos de esta etapa del ciclo presupuestario, los cuales no son de conocimiento público; a lo que se suma el hecho del rigor de discreción que se presenta en la práctica al momento de publicar las actas de las sesiones.

3.3.3 Otras variables

Del resto de variables analizadas es importante destacar en este informe la de Participación Ciudadana en el Presupuesto, que obtuvo solamente un 12% de respuestas positivas, dato que refleja la poca apertura del proceso presupuestario a la sociedad civil, así como la inexistencia práctica de mecanismos de involucramiento de la población en alguna/s etapa/as del mismo, aún cuando sí existen en el marco legal.

Los atributos de estas variables fueron valorados según la percepción de las personas encuestadas como sigue:

- ✓ El Poder Ejecutivo informa ampliamente sobre cambios en el presupuesto aprobado a la opinión pública, 33%
- ✓ Al terminar el ejercicio del presupuesto, el poder ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto, 13%
- ✓ Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en el presupuesto, 8%
- ✓ Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en la formulación del presupuesto, 4%
- ✓ Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto, 4%

Nótese que los atributos mejor evaluados son aquellos relacionados con el acceso a información presupuestaria, ya que es en esta temática en la que más se ha avanzado en materia de transparencia y participación ciudadana, a partir de la promulgación de la Ley No. 200-04 General de Libre Acceso a la Información Pública que establece el acceso a información presupuestaria y obliga a que los organismos públicos presenten información en sus sitios web.

En cambio, no existen mecanismos que permitan la incorporación de la opinión de la población en la etapa de formulación del presupuesto. El Reglamento de la Cámara de Diputados establece, en el Artículo 142 que *"las comisiones permanentes y especiales tendrán la decisión y la responsabilidad de convocar y administrar los mecanismos de consulta e intercambio en relación con los asuntos puesto a su cargo. Estos mecanismos son los siguientes:*
1) Vistas públicas: Son eventos abiertos celebrados por los miembros de una comisión para escuchar la opinión de toda persona, física o moral, interesada en participar sobre el tema anunciado. Los participantes entregarán sus posiciones por escrito. Las vistas públicas serán convocadas a través de un aviso, por lo menos, en un periódico de amplia circulación nacional y en el portal de internet, con un mínimo de antelación de tres días laborables a su celebración.
2) Reuniones de trabajo: Son encuentros entre los miembros de una comisión y personas o representantes de sectores interesados, que lo hayan solicitado o que hayan sido invitados para dialogar sobre el tema en curso, en la comisión apoderada;
3) Seminarios y talleres: Son eventos organizados por una comisión con el propósito de producir un intercambio de ideas e información entre especialistas de un área específica que pudieran contribuir al análisis de un tema en particular;
4) Recepción de correspondencia: Las personas podrán enviar comunicaciones escritas a las comisiones mediante la cual expresen sus opiniones relativas a un tema específico de cuyo estudio esté apoderada la comisión;
5) Encuentros de intercambio con funcionarios de otros poderes del Estado: Dentro del ámbito de su competencia, las comisiones están facultadas para contactar, invitar o requerir la presencia de los funcionarios de organismos o instituciones del Estado;
6) Traslado de las comisiones: Las comisiones o delegaciones de éstas, podrán desplazarse a lugares específicos del territorio nacional o de otros países para establecer contacto directo con aquellas autoridades, poblaciones o realidades que se hallen dentro de su esfera de competencias, o para participar en algún evento internacional".

Es importante señalar que estos mecanismos no son específicos para el desempeño de las comisiones permanente y bicameral que tengan a su cargo el estudio y debate del tema del presupuesto nacional, sino que el Reglamento presenta la opción de implementación de cualquiera de estos mecanismos de comunicación con la población que se considere pertinente, pero sin establecer el carácter de obligatoriedad para la implementación de los mismos en una temática en específico, como es el caso de la discusión del presupuesto.

Este tipo de mecanismos no son implementados durante el proceso de discusión del Presupuesto. La población no es consultada ni se han establecido mecanismos claros por medio de los cuales la ciudadanía tenga acceso al proceso o pueda participar en el mismo de manera directa o indirecta. Sólo se cuenta con el rigor legal de representatividad en el Congreso por medio de los legislativos.

Ley No. 10-04 de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana establece en el Artículo 7 el control social como uno de los componentes del Sistema Nacional de Control y Auditoría, y lo define como un mecanismo mediante el cual *"la sociedad dominicana a través de sus entes auténticamente conformados y con representación legítima, tiene el derecho y la obligación de contribuir con los organismos de control externo e interno y con los especializados en la prevención e investigación de la corrupción, para que los recursos públicos sean utilizados dentro del marco de la ley, con transparencia, eficiencia, eficacia y economía. Para tal efecto, los organismos públicos deberán facilitarle la información pertinente y la asesoría y mecanismos de coordinación, dentro del marco de su competencia".* Este es el mecanismo que la sociedad más ha luchado por mantener y ha implementado con más frecuencia.

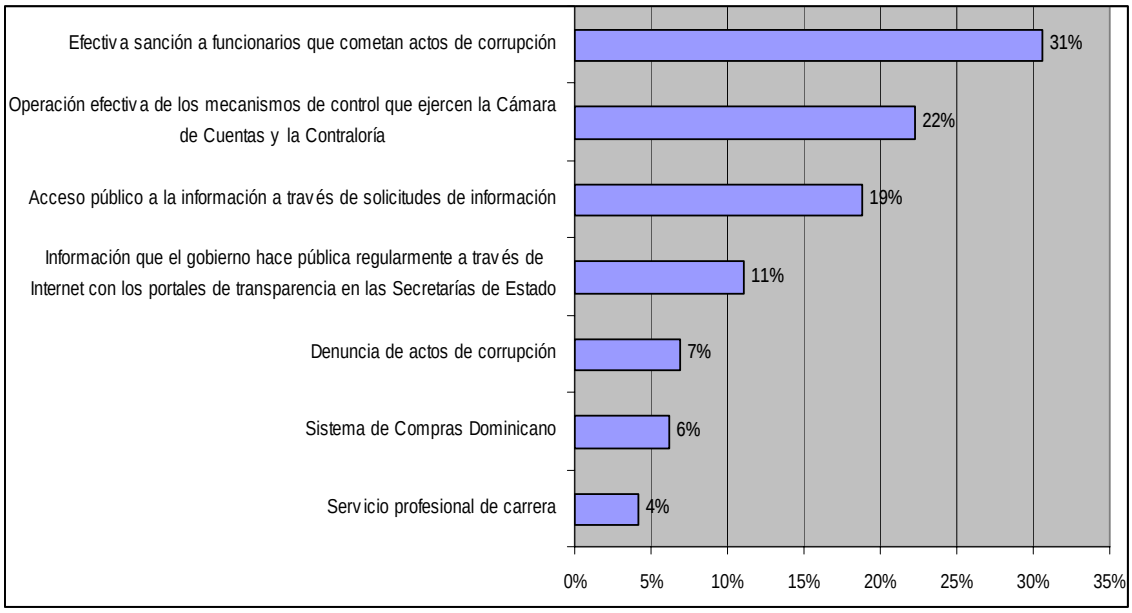
Por otro lado, el Reglamento No. 06-04 de Aplicación de la Ley No. 10-04 de la Cámara de Cuentas establece estos mecanismos en los Artículos 62 hasta el 65, como se cita a continuación:
"Art.62- Todas las personas físicas u organizaciones sociales podrán canalizar sugerencias y observaciones por escrito ante la Cámara de Cuentas, como órgano Superior del Sistema Nacional de Control y Auditoria, a los fines de que sean investigadas las actuaciones o los hechos realizados por las personas sujetas a la Ley 10-04 y al presente Reglamento.
Art.63- Las denuncias realizadas por cualquier miembro del Control Social deberán ser realizadas por escrito por el denunciante sin ningún otro tipo de requisito.
Art.64- La Cámara de Cuentas mantendrá un contacto directo con el Control Social, mediante el flujo de información y publicación de los informes definitivos que emita en la página de Internet y en los demás medios de publicidad de que disponga.
Art.65- La Cámara de Cuentas tendrá la facultad, luego de evaluar la pertinencia de las denuncias que reciba y de las solicitudes de investigación y auditoria que realice el control social, de acoger o rechazar sus peticiones si las mismas no cuentan con una base sólida".

IV. Recomendaciones y comentarios finales

Los/as consultados/as a través de la encuesta de percepción tuvieron la oportunidad de asignarle valor a ciertos enunciados para establecer cuáles consideran más importantes para el logro de una mayor transparencia gubernamental en República Dominicana. Los enunciados que obtuvieron los mayores porcentajes de respuesta positiva son aquellos relacionados en la sanción efectiva en casos de corrupción, y la operación efectiva de

los mecanismos de control por parte de la Cámara de Cuentas y la Contraloría General de la República. Nótese que la denuncia de actos de corrupción no fue considerada tan importante ante la relevancia de la correcta aplicación de las sanciones en los casos de prácticas ilícitas que logren identificarse y que es una de las grandes debilidades que enfrenta el actual sistema de administración pública en el país.

Gráfico No. 4
Elementos que más contribuirían al logro de un gobierno transparente en República Dominicana
(Porcentaje de Respuestas Positivas)



Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados de la Encuesta de Percepción, ILTP 2009.

En razón del marco legal, se ha comprobado en esta investigación que era necesaria la reforma del mismo, puesto que el ciclo presupuestario y la administración de los fondos públicos estaban regidos por leyes obsoletas que no contemplaban los rigores de la globalización y los mecanismos modernos de la administración pública. Sin embargo, se ha comprobado además que la implementación de muchos de los aspectos normados por este nuevo marco legal se ha realizado de manera lenta. Por esta razón, es válida la recomendación de diseñar los mecanismos necesarios que garanticen la prontitud en la implementación de todos los aspectos regidos por el nuevo marco legal que comprende el Sistema de Administración Financiera Pública en la República Dominicana, a fin de promover el fortalecimiento del mismo y una mayor transparencia.

Resulta preocupante concluir que es muy poco lo que se ha avanzado en materia de transparencia presupuestaria en el país, considerando la distancia existente entre el máximo porcentaje de respuestas positivas alcanzado en esta investigación (38%) y el mínimo considerado satisfactorio (60%). Todavía es mucho el camino por recorrer considerando la escasa participación de la población en el proceso, las dificultades de oportunidad de la información muy a pesar de los logros obtenidos con la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, los bajos niveles de confianza y credibilidad que los organismos públicos y las entidades de control generan en la población, y la

insuficiente información pública en las etapas de formulación y discusión-aprobación del presupuesto.

Las recomendaciones aportadas por esta investigación buscan afianzar aquellos aspectos que, según los resultados de la encuesta de percepción, se pueden definir como las fortalezas o ganancias en materia de transparencia presupuestaria en el caso dominicano; y, por otro lado, corregir las prácticas actuales que van en detrimento de las variables que, según este estudio, representan las principales debilidades del sistema de administración pública en el ámbito de la transparencia. Estas recomendaciones se presentan de manera específica por cada una de las variables positiva y negativamente relevantes en esta investigación.

Información sobre criterios macroeconómicos

Indiscutiblemente la existencia de información acerca de supuestos macroeconómicos en los que se ampara el anteproyecto de presupuesto es uno de los más notables logros de la reforma de la hacienda pública dominicana. En orden de enriquecer la implementación de este logro es que se proponen las siguientes recomendaciones:

- Establecer el acceso y conocimiento público de la Política Fiscal, así como del Marco Financiero Plurianual y el Presupuesto Plurianual que sirven de marco para la formulación del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos.

- Incluir en la propuesta presupuestaria un acápite que detalle las proyecciones y supuestos macroeconómicos, así como la fundamentación técnica de los mismos. Definir en dicho documento los escenarios posibles en el desempeño del presupuesto ante cambios internacionales o locales en dichas variables.

- Realizar un informe comparativo que presente los pronósticos macroeconómicos originales y los resultados finales del último año fiscal completado.

- Establecer, amparada en la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, No. 200-04, la obligatoriedad de publicar oportunamente la propuesta presupuestaria.

Ley de Acceso a la Información

Otra de las fortalezas identificadas en este estudio en pos de la transparencia es el hecho de que el país cuente con la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, No. 200-04, la cual establece el derecho a la información terminada, establece las vías de acceso a la información de obligatoriedad pública, establece los mecanismos de acceso y plazos de entrega a información especializada que amerite solicitud previa, y determina sanciones en caso de incumplimiento de los procesos normados en la misma. Sin embargo, todavía se pueden obtener más altos beneficios por la implementación de esta Ley, así como la presentación de información de más fácil comprensión para uso de toda la población, para lo que se recomienda lo siguiente:

- Dotar a las Oficinas de Libre Acceso a la Información Pública de personal técnico capacitado para la elaboración y disposición al público en general de información

presupuestaria actualizada y de fácil comprensión, tanto a través de medios electrónicos, como en los medios masivos de comunicación.

- Elaborar, publicar y difundir un “presupuesto ciudadano” en que se presente de manera comprensible a la población en general el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos y sus objetivos.

Cambios en el Presupuesto

La obligatoriedad constitucional de la aprobación del poder legislativo para los cambios en el presupuesto es una garantía con la que cuenta la población de control y transparencia en el uso de los recursos públicos. Sin embargo, pueden alcanzarse mejoras en cuanto a la definición de criterios claros y objetivos al momento de aprobación de estos cambios por el legislativo. En este sentido se recomienda:

- Definir mecanismos que garanticen que los cambios en el presupuesto son amparados por un impacto social del gasto y no solamente se realizan en base al análisis financiero del gasto público; garantizando, además, el acceso de la población a estas informaciones.

Capacidades del Órgano de Control Externo

Este estudio ha revelado y confirmado la limitada confianza y credibilidad con que la población estima el cumplimiento del rol de la Cámara de Cuentas como órgano fiscalizador del presupuesto público y de los mecanismos de lucha contra la corrupción del mismo. Por tanto, se hace urgente el fortalecimiento de este organismo en su rol de defensor de los recursos públicos. Para ello se recomienda:

- Dotar la Cámara de Cuentas de los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios para realizar con calidad y suficiente cobertura de las entidades públicas su rol fiscalizador de los recursos públicos.

- Esclarecer y difundir los procedimientos y mecanismos de evaluación de la ejecución presupuestaria y fiscalización del gasto público implementados por la Cámara de Cuentas como órgano rector de la auditoría externa, así como su plan operativo anual, para incrementar en la ciudadanía el nivel de comprensión de sus funciones y facilitar el seguimiento desde la sociedad civil.

- Elaborar, publicar y difundir informes evaluativos del cumplimiento de las metas físicas de los programas del presupuesto así como del impacto social del gasto público, con una periodicidad semestral; garantizando así el incremento de los niveles de confiabilidad de la población en el trabajo realizado por este organismo de control.

- Establecer y dar a conocer mecanismos claros para la aplicación de recomendaciones, sanciones y/o medidas correctivas en caso de hallazgos de irregularidades en las evaluaciones realizadas por la Cámara de Cuentas.

- Incrementar la periodicidad con que la Cámara de Cuentas rinde cuentas al Poder Legislativo de su función y resultados de evaluaciones realizadas como órgano

rector del control externo del Sistema de Administración Financiera del Sector Público. Los informes resultantes de este proceso deben estar disponibles en Internet para el público en general.

Evaluación de la Contraloría Interna

También en busca de incrementar los niveles de confianza de la sociedad civil en este organismo se requeriría el fortalecimiento institucional de este órgano de control interno en el orden técnico, informativo y correctivo. Para ello se recomienda:

- Dotar a la Contraloría General de la República de recursos financieros, técnicos y humanos necesarios para realizar con calidad su rol fiscalizador de los recursos públicos.

- Elaborar informes periódicos de auditoría interna de todos los organismos gubernamentales presentando el componente fiscal de las informaciones y el componente de evaluación de desempeño. Estos informes deben aparecen en el acápite de transparencia en la página de Internet de cada organismo público.

- Establecer y dar a conocer mecanismos claros para la aplicación de recomendaciones, sanciones y/o medidas correctivas en caso de hallazgos de irregularidades en las evaluaciones de control interno.

Oportunidad de la Información

La promulgación de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, No. 200-04, no ha garantizado la obtención de la información de manera oportuna en cada una de las etapas del ciclo presupuestario. En este sentido, se recomienda:

- Proveer a la ciudadanía de información presupuestaria formulada en lenguaje no técnico y de fácil comprensión, para todas las etapas del ciclo presupuestario. Publicar estas informaciones en Internet así como en medios masivos de comunicación.

- Garantizar mayor conocimiento del proceso presupuestario en todas las etapas del ciclo, mediante la publicación de los documentos presupuestarios pertinentes a cada una de estas etapas, ya que actualmente solamente se cuenta con la publicación del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos una vez aprobado por el Congreso. No se cuenta con documentos e informaciones del proceso presupuestario de acceso público hasta la etapa de ejecución.

- Desarrollar mecanismos efectivos para garantizar el acceso y difusión de los procesos y documentos presupuestarios en todas las etapas del ciclo presupuestario. En la República Dominicana, los documentos y procesos de las etapas de formulación y discusión del proceso presupuestario se mantienen vedados.

Documentos Consultados

- Secretaría de Estado de Hacienda. 2007. **Reforma de la Hacienda Pública.** Santo Domingo, República Dominicana.

- Suárez Paulino, Nelson A. 2009. ***Sistema Presupuestario Dominicano: Nuevo Marco Conceptual, Legal e Institucional del Presupuesto Público Dominicano.*** Consejo Consultivo de la Sociedad Civil para el Gabinete Social / Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo. Santo Domingo, República Dominicana.

Leyes Consultadas

- Constitución de la República Dominicana
- Ley No. 423-06, Orgánica de Presupuesto para el Sector Público
- Ley No. 567-05, de la Tesorería Nacional
- Ley No. 5-07, que crea el Sistema Integrado de Administración y Finanzas del Estado (SIAFE)
- Ley No. 498-06, de Planificación e Inversión Pública
- Ley No. 10-07, que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República,
- Ley No. 10-04, de la Cámara de Cuentas
- Ley No. 6-06, de Crédito Público
- Ley No. 494-06, de Organización de la Secretaría de Hacienda (SEHAC)
- Ley No. 496-06, de Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD)
- Ley No. 340-06, de Compras y Contrataciones; y Ley No. 449-06 que la modifica
- Ley No. 126-01, que crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG) e instituye el Sistema de Contabilidad Gubernamental
- Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, No. 200-04
- Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Presupuesto, Decreto 492-07
- Ley 126-01 que crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental
- Reglamento de la Cámara de Diputados
- Reglamento No. 06-04 de Aplicación de la Ley No. 10-04 de la Cámara de Cuentas

Páginas Consultadas

www.centrojuanmontalvo.org.do.

http://www.stp.gov.do/UploadPDF/Ley_No_055_65.pdf

http://www.presidencia.gob.do/app/article.aspx?id=4818