Ministerio de Hacienda
Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal



IMÁGENES SACADAS FREEPIK

MANUAL DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO

SANTO DOMINGO, REPUBLICA DOMINICANA 2020

CAPGEFI
CENTRO DE CAPACITACION EN POLITICA Y GESTION FISCAL
del Ministerio de Hacienda

MANUAL
DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA
DEL ESTADO

CENTRO DE CAPACITACION EN POLITICA Y GESTION FISCAL
del Ministerio de Hacienda

Santo Domingo, República Dominicana
2020

MANUAL
DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA
DEL ESTADO

Editor:	Mariano Escoto Saba
Coordinador General y compaginador del texto:	Ricardo Angel Gutiérrez
Supervisión y seguimiento:	Manuel Betancourt
Coordinador editorial:	Jeffrey Chaer
Coordinación logística:	Jannelle Gómez de Ramírez
Revisión de contenidos:	Julián Valdeyaque Mariana Bastardo Francisco Polanco Caonabo Santana
Corrección de estilo:	Angela Sánchez
Diseño, diagramación y portada:	Marcos Aristy

Impresión:
EGRAF DIGITAL

Esta versión digital no cuenta con el ISBN ya que se solicitó para la versión impresa por tomo.

ÍNDICE

PROLÓGOS

Del SR. MINISTRO HACIENDA 37

PALABRAS del DIRECTOR del CAPGEFI 41

INTRODUCCIÓN

Ricardo Ángel Gutiérrez 47

CAPÍTULO I

LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO. ASPECTOS GENERALES

Ricardo Ángel Gutiérrez 57

1. ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO (AFE) 59

1.1. Definición 59

1.2. Objetivos de la AFE 60

1.3 Ámbito de la AFE 61

2. ENTORNO CONCEPTUAL DE LA AFE 61

2.1. La Teoría General de Sistemas (TGS) y el enfoque por procesos 62

2.2. El derecho público y el derecho administrativo 67

2.3. Teoría General de la Contabilidad 68

2.4. La macroeconomía 69

2.5. El Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) 70

3. ENTORNO SISTÉMICO DE LA AFE 73

3.1. La AFE como componente de las finanzas públicas 73

3.2. La AFE como componente de la Administración Pública 74

4. SISTEMAS QUE INTEGRAN LA AFE 77

5. LA AFE DESDE EL PUNTO DE VISTA NORMATIVO 79

6. LA AFE DESDE EL PUNTO DE VISTA SISTÉMICO Y POR PROCESOS 81

7. PRINCIPALES MACROPROCESOS Y PROCESOS CLAVE DE LA AFE 84

8. EL CICLO FISCAL 86

8.1. Política fiscal 87

8.2. El control fiscal 88

8.3. Esquema del ciclo fiscal 89

9. EL SISTEMA DE INFORMACIÓN FINANCIERA SOBRE LA AFE 90

9.1. Requerimientos de información 90

9.2. Sistema armonizado de cuentas 91

9.3. Sobre la herramienta tecnológica del sistema 96

9.3.1. El SIDAFE transaccional 96

9.3.2. Los SIDAFE consolidadores 98

10. BREVE HISTORIA DE LA AFE 99

10.1. En la región 99

10.1.1. Desarrollo conceptual 99
10.1.2. Desarrollo normativo 102
10.2. En la República Dominicana 103
BIBLIOGRAFÍA 108
SEMBLANZA 111

APÉNDICE I
DERECHO PÚBLICO Y DERECHO ADMINISTRATIVO
Paola Johnson 113
BIBLIOGRAFÍA 125
SEMBLANZA 126

APÉNDICE II
ETICA Y TRANSPARENCIA. SU APLICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Darwin Ovalles 127
BIBLIOGRAFÍA 138
SEMBLANZA 140

CAPÍTULO II
EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN
Miguel Hernández 141
1.ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA PLANIFICACIÓN AL DESARROLLO 143
Antecedentes 143
1.1 Globales: La Declaración de París: Efectividad en el Desarrollo, y el Impulso a las Reformas Globales y Regionales 143
1.2 Globales: La Gestión para Resultados en América Latina y el Caribe 144
1.2.1 Tres enfoques interrelacionados en la GpRD 144
1.3 Regionales: Orígenes de los Sistemas Nacionales de Planificación en Latinoamérica 145
1.4 La planificación en el ámbito latinoamericano 146
1.4.1 El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)/ CEPAL 146
1.4.2 El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) 146
1.5 Elementos Conceptuales de la Planificación del Desarrollo 146
1.6 Paradigmas predominantes en la planificación latinoamericana 148
1.6.1 La Planificación Normativa 148
1.6.2 La Planificación Situacional 149
2. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN E INVERSIÓN PÚBLICA (SNPIP) EN LA REPÚBLICA DOMINICANA 154
Antecedentes 154
2.1 La Participación de la República Dominicana en la Conferencia de Alto Nivel en París, para la efectividad en el Desarrollo 154

2.2 Gestión del Cambio Organizacional y Arranque del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública 154
2.3 Aspectos Conceptuales 156
2.3.1 Definición del Sistema: Qué es el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública (SNPIP) 156
2.3.2 Principios Generales del Sistema 156
3. MARCO INSTITUCIONAL Y LEGAL DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN EN LA REPÚBLICA DOMINICANA 157
3.1 Ley 498-06: Creación del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública 157
3.2 Ámbito de aplicación 158
3.3 Rectoría del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública 158
3.4 Organización administrativa del Sistema 161
3.5 Concepción actual del Sistema 161
3.6 Productos e instrumentos del sistema 162
3.6.1 La Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 163
3.6.2 El Plan Nacional Plurianual del Sector Público 164
3.6.3 Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública (PNPIP) 165
3.6.4 Otros instrumentos del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública 166
4. PRINCIPALES MACROPROCESOS Y PROCESOS 168
4.1 Principales macroprocesos y procesos clave del SNPIP 168
4.2 Interrelaciones de procesos propios de la planificación y externos 175
4.3 Juicio crítico global y recomendaciones, sobre la situación relacionada a la planificación y gestión administrativa-financiera actual 180
BIBLIOGRAFÍA 182
SEMBLANZA 185

APÉNDICE I
GESTIÓN PARA RESULTADOS. CONCEPTOS BÁSICOS
Marcos Pedro Makón 187
BIBLIOGRAFÍA 203
SEMBLANZA 204

CAPÍTULO III
POLÍTICA FISCAL Y PROGRAMACIÓN MACROECONÓMICA
Evelio Paredes Encarnación - Camila Hernández Villamán 205
1. Política fiscal 207
1.1 Los instrumentos de la política fiscal 207
1.2 Rol de la política fiscal en la literatura económica 208
1.3 Las instituciones de la política fiscal 210
1.3.1 Marcos Fiscales de Mediano Plazo 210
1.3.2 Ley de Responsabilidad Fiscal 211

1.3.3 Reglas fiscales 212
1.3.4 Consejos fiscales 214
1.4 Evaluación de la política fiscal 215
1.4.1 Reportes y publicación de información fiscal 215
1.4.2 Medición de la postura de la política fiscal 216
1.4.3 Sostenibilidad de la deuda 218
1.4.4 Efectos de la política fiscal 221
1.5 Riesgos fiscales 222
2. La programación macroeconómica como herramienta para la formulación de la política fiscal 224
2.1 Importancia de la programación macroeconómica para el policy-making 224
2.2 Marcos de mediano plazo 224
2.3 Marco Macroeconómico de Mediano Plazo 225
2.4 La programación financiera como técnica para asegurar la consistencia 226
2.5 Sistema de cuentas macroeconómicas 228
2.6 Interacciones de la política fiscal con los demás sectores 230
2.6.1 Sector real 230
2.6.2 Sector monetario 231
2.6.3 Sector externo 231
2.7 La programación monetaria 232
2.8 Sistemas de pronósticos macrofiscales 233
3. Teoría y práctica de la política fiscal en la República Dominicana 235
3.1 Base legal 235
3.2 Diseño e implementación de la política fiscal en la República Dominicana 236
3.2.1 Programación Macroeconómica 236
3.2.2 Marco Financiero Plurianual 236
3.2.3 Presupuesto Anual 328
3.2.4 Presupuesto Plurianual del Sector Público no Financiero 238
3.3 Avances en Gestión Fiscal 239
BIBLIOGRAFÍA 241
SEMBLANZAS 243

CAPÍTULO IV
EL SISTEMA PRESUPUESTARIO
Griselda Gómez y colaboradora 245
1. ASPECTOS CONCEPTUALES DEL SISTEMA 247
1.1 Definición 247
1.2 Propósitos 247
1.3 Características del sistema 248
1.4 Principios presupuestarios básicos 249
1.5 Antecedentes históricos institucionales globales y regionales 252

2. PRINCIPALES ELEMENTOS DEL SISTEMA 254
2.1 Normatividad básica requerida 254
2.2 Ámbito institucional de un presupuesto público, características de los diferentes 254
2.3 El ciclo presupuestario. componentes, propósitos y productos 257
2.4 Los clasificadores presupuestarios 260
2.4.1 Principales Tipos de Clasificadores 260
2.4.1.1 Clasificadores Presupuestarios de Recursos 260
2.4.1.2 Principales Clasificadores de Gastos 261
2.4.1.3 Principales Clasificaciones Válidas para Recursos y Gastos 262
2.5 La cuenta ahorro inversión financiamiento. concepto. tipos. resultados 263
2.6 La política presupuestaria 265
2.7 El presupuesto plurianual 266
2.7.1Marco Fiscal de Mediano Plazo 267
2.7.2 Marco Presupuestario de Mediano Plazo 267
2.7.3 Marco de Gasto de Mediano Plazo 267
2.8 Presupuesto por programas 268
2.9 Presupuestos basado en resultados 269
2.10 Contratos por resultados 272
2.11 Presupuesto con enfoque de género 273
2.12 Otros tipos de presupuestos 275
2.12.1 El Presupuesto Incrementalista 275
2.12.2 El Presupuesto Bajo Cero 275
2.12.3 El Presupuesto Tradicionalista 275
3. PRINCIPALES MACROPROCESOS Y PROCESOS CLAVES DEL SISTEMA 275
3.1 El proceso de formulación presupuestaria 277
3.2 Proceso de formulación del proyecto de ley y contenido 280
3.3 Proceso de discusión y aprobación presupuestaria 281
3.4 Proceso de ejecución del presupuesto 282
3.5 Proceso de distribución administrativa del presupuesto 282
3.6 Proceso de programación física y financiera de la ejecución presupuestaria 284
3.6.1 La Asignación y Distribución de las Cuotas de Compromiso 284
3.6.2 Aprobación de Cuotas de Compromiso Anual con Ajuste Trimestral 284
3.6.3 Asignación y Distribución Anual de Cuotas de Compromiso 285
3.6.4 Ajustes Trimestrales de Cuotas de Compromiso 285
3.6.5 Afectación Preventiva del Gasto 285
3.6.6 Compromiso a nivel Físico y Financiero del Gasto 285
3.6.7 Devengado a nivel Físico y Financiero del Gasto 286
3.7 Proceso de cierre del ejercicio. criterios generales 287
3.8 Proceso de seguimiento físico-financiero del presupuesto ejecutado 287
3.8.1 Implementación de las Recomendaciones de Mejora en la Ejecución 288

3.9 Proceso de evaluación del desempeño 288
3.9.1Autoevaluación Institucional Presupuestaria por Desempeño 288
3.9.2 Evaluación Consolidada por Desempeño de la Ejecución Presupuestaria 289
3.10 Formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto de empresas públicas financieras y no financieras 292
3.10.1 Técnicas Presupuestaria de Utilizadas por las EP 293
3.10.2 Utilización de los Clasificadores Presupuestarios 293
3.10.3 Proceso de Formulación Presupuestaria 293
3.10.4 Proceso de Aprobación del proyecto de presupuesto 294
3.10.5 Proceso de Ejecución Presupuestaria 295
3.10.6 Modificaciones Presupuestarias 295
3.10.7 Proceso de análisis y seguimiento periódico de la gestión presupuestaria de las EP 295
3.10.8 Proceso de cierre del ejercicio y evaluación de la gestión presupuestaria anual 296
3.11 Proceso de formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto de las instituciones municipales 296
3.11.1 Proceso de Formulación Presupuestaria 296
3.11.2 Proceso Ejecución Presupuestaria 297
3.11.3 Proceso Evaluación Presupuestaria 297
3.12 Proceso de consolidación presupuestaria. el presupuesto consolidado. propósitos. metodología. resultados fiscales y económicos 298
3.13 Relaciones de los procesos del sistema presupuestario con otros procesos de la AFE 299
3.14 atribuciones que requiere el órgano central del sistema 301
4. EL SISTEMA DE PRESUPUESTO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA 302
4.1 Breve historia del sistema en la República Dominicana 302
4.2 Base legal vigente (constitución, leyes, decretos y principales resoluciones) 305
4.2.1 Constitución de la República Dominicana 305
4.2.2 Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público No. 423-06 306
4.2.3 Decretos vigentes 308
4.2.4 Principales Resoluciones 309
4.3 Concepción actual del sistema 309
4.4 Atribuciones del órgano central 309
4.5 Principales elementos/instrumentos vigentes 310
4.6 Macroprocesos vigentes aplicados por ámbitos institucionales 311
4.6.1 La Formulación Presupuestaria 312
4.6.2 Discusión y Aprobación del Proyecto de PGE 312
4.6.3 Ejecución Presupuestaria 312
4.6.4 Régimen de Modificaciones 313
4.6.5 La Programación de la Ejecución Física Financiera 314
4.6.6 Evaluación de la ejecución física financiera del PGE 314

4.7 La formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto de empresas públicas financieras y no financieras y de los municipios 315
4.7.1 Proceso del Presupuesto de las Empresas Públicas 315
4.7.2 Procesos de los Presupuestos de los Gobiernos Locales 316
4.8 Principales avances del sistema 316
4.8.1 Los clasificadores presupuestarios 316
4.9 Interface Snip-Sigef 318
4.10 Vinculación de la planificación con el presupuesto 318
4.11 Avance en la implementación de presupuesto por resultados 319
4.12 Integración con el resto de los sistemas del SIAFE (que recibe y que genera) 321
BIBLIOGRAFÍA 325
SEMBLANZAS 331

CAPÍTULO V
LOS INGRESOS PÚBLICOS Y LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y ADUANERA
SECCIÓN A. LOS INGRESOS PÚBLICOS
Mariam Ortiz Sánchez y colaboradores/as 333
1. CONCEPTO 335
2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS 335
3. LA POLÍTICA DE INGRESOS 337
4. CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS 338
4.1 De acuerdo a su recurrencia de captación y asociados a las funciones públicas 338
4.2 Por grado de obligatoriedad y su relación con la prestación de bienes y servicios 338
4.3 Por el tipo de riqueza o bien que gravan 339
4.4 De acuerdo a su naturaleza económica 339
4.5 Por carácter presupuestario 339
5. MOMENTOS CONTABLES DE LOS INGRESOS 340
6. PROGRAMACIÓN DE LOS INGRESOS 340
7. LA PRESIÓN TRIBUTARIA Y FISCAL 342
8. EL GASTO TRIBUTARIO 342
8.1 Origen y Concepto del Gasto Tributario 342
8.2 Metodologías de Estimación 344
9. LA TRANSPARENCIA Y FISCALIDAD INTERNACIONAL 344
9.1. Sobre los Convenios Internacionales 345
9.2. Sobre los Precios de Transferencia 347
10. PANORAMA ACTUAL EN LA REGIÓN Y EN EL MUNDO 348
10.1 Los Ingresos Públicos 348
10.2 El Gasto Tributarios 349

11. LOS INGRESOS PÚBLICOS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA 351
11.1. Marco Legal 351
11.2. Política de Ingresos 352
11.3. Clasificación de los Ingresos 353
11.4. Evolución de los Ingresos 356
11.5. El Gasto Tributario 358
11.6. La Transparencia y Fiscalidad Internacional 359
BIBLIOGRAFÍA 363
SEMBLANZAS 366

SECCIÓN B. EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Sarah Isabel Sanchís Madera y colaboradores/as 369
1 ASPECTOS CONCEPTUALES DEL SISTEMA 371
1.1 Definición y propósito 371
1.2 Antecedentes históricos 372
1.3 Características del Sistema Tributario 372
2. ELEMENTOS DEL SISTEMA 373
2.1 Código tributario 373
2.2 Sistema de complementación legal 373
2.3 Registro de contribuyentes 374
2.4 Grandes contribuyentes 374
2.5 Cuenta única del contribuyente 375
2.6 Sistema infomático requerido en una administración tributaria 375
2.7 Intercambio entre países y sistemas 377
2.8 Estadísticas tributarias 377
2.9 Inteligencia tributaria 378
2.10 Planificación y control 379
2.11 Información y asistencia al contribuyente 379
2.12 Control de cumplimiento de las obligaciones tributarias 380
3. PRINCIPALES MACROPROCESOS Y PROCESOS ADMINISTRATIVOS CLAVES DEL SISTEMA RELACIONADOS CON LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO 380
3.1 Macroproceso de inscripción o registro de contribuyentes 380
3.2 Macroproceso administración de la Cuenta Única del contribuyente 381
3.3 Macroproceso de seguimiento y control de grandes contribuyentes 382
3.4 Macroproceso de recaudación 382
3.5 Macroproceso de control de brechas 383
3.6 Macroproceso de registro contable de cuentas por cobrar: cobranza persuasiva y coactiva 383
3.7 Tratamiento contable y físico de las mercancias y bienes incautados 384
3.8 Sistema de estudios y análisis económicos relacionando las cuentas macroeconómicas 384
3.9 Sistema informático: relación insumo/producto a generar para la gestión del sistema tributario 385

3.10 Atribuciones que requiere el órgano central del sistema 385
4 El SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN REPÚBLICA DOMINICANA 386
4.1 Historia del sistema tributario en la República Dominicana 386
4.2 Concepción actual del sistema de administración tributaria 389
4.3 Estructura administrativa 389
4.4 Base jurídica del sistema de administración tributaria 394
4.5 Atribuciones de la Dirección General de Impuestos Internos 395
4.6 Principal documentación e información que se genera en la DGII 396
4.7 Principales impuestos vigentes 398
4.8 Principales instrumentos vigentes 401
4.9 Macroprocesos vigentes 403
4.10 Procesos de apoyo 405
4.11 Administración de la Cuenta Única del contribuyente 407
4.12 Seguimiento y control de grandes contribuyentes 407
4.13 Relaciónes de los procesos del sistema con otros procesos de la SIAFE 408
4.14 Convenios multilaterales de intercambio de información 408
4.15 Reformas legales, institucionales y de procesos del sistema 409
4.16 Integración con el resto de los sistemas del SIAFE 410
Anexo 1 411
BIBLIOGRAFÍA 412
SEMBLANZAS 413

SECCIÓN C. EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN ADUANERA

Gabino Polanco y colaboradoras 415
1. ASPECTOS CONCEPTUALES DEL SISTEMA 417
1.1 Concepto de aduanas 417
1.2 Características de las Aduanas en la actualidad 418
1.3 Antecedentes históricos institucionales globales 419
1.3.1 Inicios de los derechos de aduana en el mundo 421
1.4 Las uniones aduaneras 421
2. PRINCIPALES ELEMENTOS DEL SISTEMA 423
2.1 Fuente de la potestad aduanera 423
2.2 Territorio aduanero 423
2.3 Clasificación arancelaria 424
2.4 Valoración aduanera 426
2.5 Régimen de autodeterminación 427
2.6 Régimen de exenciones o exoneraciones 428
2.7 Régimen de penas (multas, comisos, pérdidas de libertad 429
2.8 Convenios internacionales de reciprocidad. Otros 423
2.9 Sistema informático ideal e integral para la administración aduanera 433

3. EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN ADUANERA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA 434
3.1 Breve historia del sistema en la República Dominicana 434
3.2 Concepción actual del sistema, dirección general de aduanas 436
3.3 Atribuciones del órgano central 437
4.4 Base jurídica vigente (leyes, decretos y principales resoluciones) 438
3.5 Principales elementos/instrumentos vigentes 439
3.6 Macroprocesos vigentes 444
3.7 Juicio crítico global sobre la situación administrativo-financiera actual 446
3.8 Reformas legales, institucionales y de procesos del sistema que se recomiendan 450
3.9 Conclusión 453
BIBLIOGRAFÍA 456
SEMBLANZAS 458

CAPÍTULO VI
EL SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO
Emilio Nastri y colaboradores 459
1. ASPECTOS CONCEPTUALES DEL SISTEMA 461
1.1 DEFINICIÓN DEL SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO 461
1.1.1 Definición y Propósitos del Sistema 461
1.1.2 Características del Sistema de Crédito Público 461
1.1.3 Principios Generales del Endeudamiento Público. Eficiencia y Equidad Intertemporal 462
1.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS E INSTITUCIONALES GLOBALES Y REGIONALES DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO 463
1.2.1 Antecedentes Históricos del Financiamiento Público en América Latina 463
1.2.2 Evolución de los Mercados de Capitales en América Latina 466
2. PRINCIPALES ELEMENTOS DEL SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO 467
2.1 DEFINICIONES 467
2.1.1 Las Normas Constitucionales. concepto 467
2.1.2 Clasificación de la Deuda Pública 468
2.1.3 Instrumentos de la Deuda Pública 469
2.1.4 Pasivos Contingentes. Avales y Garantías 472
2.1.5 Operaciones de Reestructuración de la Deuda Soberana 472
2.1.6 Operaciones de Administración de Pasivos y Gestión de Riesgos 475
2.2 Gestión Eficaz de la Deuda. Estándares Internacionales y Mejores Prácticas 477
2.2.1 Directrices del Banco Mundial – Fondo Monetario Internacional 477
2.2.2 Principios sobre Promoción de Otorgamiento y toma responsable de Préstamos Soberanos – Unctad ..479
2.2.3 Marco conceptual para una gestión eficaz de la Deuda Pública 481
2.2.4 Guía DEMPA (Debt Management Performance Assessment) 482
2.3 POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO 484
2.3.1 Plan Anual de Financiamiento. Vinculación con la Estrategia de Gestión de la Deuda 484

2.3.2 Atributos de la Política de Financiamiento Público 485
2.3.3 Diseño de Políticas del Financiamiento Público 486
2.3.4 Relación de la Política de Financiamiento con la Política Fiscal y Monetaria 487
2.4 CONCEPTO Y ANÁLISIS DE RIESGOS FINANCIEROS. INDICADORES 488
2.4.1 Concepto de Riesgo Financiero. Principales tipos de Riesgo 488
2.4.2 Riesgo Soberano 489
2.4.3 Sostenibilidad de la deuda soberana. Criterio básico 492
3. PRINCIPALES MACROPROCESOS Y PROCESOS DEL SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO 497
3.1. MACROPROCESO: PLAN ANUAL DE FINANCIAMIENTO 497
3.1.1 Proceso: Necesidades de Financiamiento por Servicios de la Deuda Pública 497
3.1.2. Proceso: Determinación de las Necesidades Globales de Financiamiento 498
3.1.3 Proceso: Formulación del Programa Financiero. Armonización con la Ley de Presupuesto Nacional 498
3.2. Macroproceso; Préstamos Externos. Acreedores Multilaterales y Bilaterales 500
3.2.1 Proceso: Préstamo con Organismos Financieros Internacionales 500
3.2.2 El Contrato de Préstamo 501
3.3 MACROPROCESO: EL FINANCIAMIENTO EN LOS MERCADOS DE CAPITALES EXTERNOS E INTERNOS 501
3.3.1 Proceso: Definición de las Estrategias de Acceso a los Mercados de Capitales 502
3.3.2 Proceso: Definición de Objetivos y Condiciones de la Emisión 502
3.3.3 Proceso: Acceso a los Mercados de Capitales Internacionales 503
3.3.4 Proceso: Financiamiento en el Mercado Doméstico de Deuda Pública 506
3.3.5 Proceso: Negociación y Valuación de un Título Público en Mercados Secundarios 508
3.4 MACROPROCESO: SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA 511
3.4.1 Definiciones 511
3.4.2 Proceso: Administración de la Deuda Pública 512
3.4.3 Proceso: Evaluación y Otorgamiento de Avales o Garantías del Gobierno Central 514
3.4.4 Proceso: Autorización de las Operaciones de Endeudamiento 515
3.4.5 Registro de Pasivos Contingentes 515
3.4.6 Integración del Scp al Sistema de Presupuesto y Contabilidad a Través del "Código De Préstamos" 517
3.4.7 Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE) 518
3.5 INFORMACIÓN QUE VINCULA AL SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO (SCP) CON OTROS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO (SIAF) 519
3.5.1 Modelos de Integración SCP-SIAF 519
3.5.2 Principales Usuarios y Proveedores de Información del SCP 519
3.5.3 Aspectos Distintivos entre el SCP y los SIAF 521
3.5.4 Funcionalidad de la Integración SCP- SIAF 521
3.5.5 Sistema de Crédito Público Integrado al SIAF. Visión Sistémica 522
3.6 ÓRGANO CENTRAL. PRINCIPALES FUNCIONES Y ATRIBUCIONES QUE SE REQUIERE PARA UNA EFICIENTE GESTIÓN DEL SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO 523
4.EL SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA 524

4.1 MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL. BASE JURÍDICA 524
4.1.1 Principales Componentes 524
4.1.2 Conceptos Fundamentales de la Legislación de la República Dominicana 526
4.2 ORGANIZACIÓN Y RESPONSABILIDADES INTERINSTITUCIONALES EN EL MANEJO DEL SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO 530
4.2.1. Consejo de la Deuda Pública 530
4.2.2. Dirección General de Crédito Público (CP) 531
4.3. PROCESOS PARA LA GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA 532
4.3.1 Concepción Actual del Sistema. Principales Elementos e Instrumentos Vigentes 532
4.3.2 Programa Financiero 535
4.3.3 Variables que afectan a los Mercados de Crédito en la República Dominicana 536
4.3.4. Requisitos y Autorización para la Realización de Operaciones 536
4.3.5 Negociación de Operaciones de Crédito Público 537
4.3.6 Registro y Administración de La Deuda Pública 540
4.3.7 Integración con el Resto de los Sistemas del SIAFE 541
4.4 ESTADÍSTICAS E INFORMACIONES DISPONIBLES EN LA PÁGINA WEB DE LA DIRECCIÓN DE CRÉDITO PÚBLICO 541
4.5 JUICIO CRÍTICO GLOBAL SOBRE LA SITUACIÓN ADMINISTRATIVO-FINANCIERA ACTUAL. REFORMAS LEGALES, INSTITUCIONALES Y DE PROCESOS QUE SE RECOMIENDAN 542
BIBLIOGRAFÍA 545
SEMBLANZAS 547

CAPÍTULO VII
SISTEMA DE GESTIÓN FINANCIERA DE LOS RECURSOS HUMANOS
Tomasina Tolentino y Lucio Perassi 549
1. ASPECTOS CONCEPTUALES DEL SISTEMA 551
1.1 Definición del Sistema 551
1.2 Propósitos del Sistema 552
1.3 Características del Sistema 552
1.4 Principios generales del Sistema 552
1.5 Antecedentes históricos, institucionales, globales y regionales 554
2. PRINCIPALES ELEMENTOS DEL SISTEMA 554
2.1. Marco Legal 554
2.1.1. Estatutos, leyes orgánicas 555
2.1.2. Escalafones, agrupamientos 555
2.1.3. Convenciones colectivas de trabajo 555
2.2. Marco Institucional 555
2.2.1. Organización del Estado. Estructuras orgánicas 555
2.3. Marco Presupuestario de los Sistemas de Administración Financiera 555
2.3.1. Ley de Presupuesto y actos reglamentarios 555

2.3.2. Régimen de planteles presupuestarios de recursos humanos financiados 556
2.3.3. Estructura de la red programática presupuestaria 556
2.4. Legajo único de los Recursos Humanos. Base de datos Financieros de Recursos Humanos 556
2.4.1. Características de los datos de la base 556
2.4.2. Administración y uso de la base de datos para los procesos administrativos, institucionales, legales y financieros 557
2.4.3. Elementos necesarios y suficientes para la Gestión Financiera de los recursos humanos que debe contener el legajo electrónico 558
2.4.4. Cargos estructurales 561
2.4.5. Cargos financiados 561
2.4.6. Ocupación 561
2.4.7. Normalización de los datos financieros 561
2.5. Organización de los recursos humanos. Puestos. Funciones. Cargos 562
2.5.1. Puestos 562
2.5.2. Funciones y tareas 563
2.5.3. Perfiles 564
2.6. Sistemas Liquidadores de Haberes (nómina) 564
2.6.1. Alimentación del sistema 565
2.6.2. Sistema único. Pluralidad de sistemas 565
2.6.3. Productos de los sistemas liquidadores para la Administración Financiera 567
3. PRINCIPALES MACROPROCESOS Y PROCESOS DEL SISTEMA 567
3.1. Macroproceso de la Gestión Administrativa de los Recursos Humanos 568
3.1.1 Planificación de recursos humanos. Definición 568
3.1.1.1. Elementos necesarios para la planificación de los recursos humanos 568
3.1.1.2. Productos de la planificación en la Administración Financiera de los recursos humanos. Incidencia en los ámbitos siguientes 569
3.1.2. Gestión financiera del empleo de los recursos humanos 569
3.1.2.1. Incorporación, movilidad, desvinculación 570
3.1.2.2. Impacto en la gestión financiera del empleo de los recursos humanos 570
3.1.2.3. Productos de la gestión financiera del empleo de los recursos humanos y elementos en el legajo electrónico 570
3.1.3. Gestión del rendimiento de los recursos humanos 570
3.1.3.1. Evaluaciones 571
3.1.3.2. Morfología de las evaluaciones 571
3.1.3.3. Impacto en la gestión financiera del empleo 571
3.1.3.4. Productos de la gestión del rendimiento de los recursos humanos y elementos en el legajo electrónico 572
3.1.4. Gestión del desarrollo de los recursos humanos 572
3.1.4.1 Plan de capacitación 572
3.1.4.2. Relevamiento de intereses 573

3.1.4.3. Impacto en la gestión financiera del empleo 573
3.1.4.4. Productos de la gestión del desarrollo de recursos humanos y elementos en el legajo electrónico 573
3.1.5. Gestión de la compensación de los recursos humanos 573
3.1.5.1. Compensaciones fijas 573
3.1.5.2 Compensaciones variables 573
3.1.5.3 Fijación de las compensaciones 574
3.1.5.4. Impacto en la gestión financiera del empleo 574
3.1.5.5. Productos de la gestión de la compensación de los recursos humanos y elementos en el legajo electrónico 574
3.2. Macro Proceso de la Gestión Financiera de los Recursos Humanos 575
3.2.1. Presupuesto de recursos humanos 576
3.2.1.1. Presupuesto vigente 576
3.2.1.2. Presupuesto preliminar 577
3.2.1.3. Límites presupuestarios proyectados 579
3.2.1.4. Anteproyecto de presupuesto 579
3.2.1.5. Presupuesto aprobado 580
3.2.1. 6. Desarrollo del presupuesto aprobado 580
3.3 Información que Vincula al Sistema con los otros Sistemas de la Administración Financiera de Estado 581
3.3.1. Órgano local. Generación del compromiso de cargo (anual). Nivel local 581
3.3.2. Registro del Compromiso (cuota anual) 581
3.3.3. Resumen por partida presupuestaria de la liquidación de haberes mensuales 581
3.3.4. Obtención de la liquidación de haberes mensuales o sueldo anual complementario presupuestario 582
3.3.5. Registro de liquidación de haberes presupuestaria. Órgano local 582
3.3.6. Generación de la Orden de Pago Interna 582
3.3.7. Comunicación al Órgano Central Contable 582
3.3.8. Operaciones en el Órgano Central Contable 582
3.3.9. Operación en el Órgano Central Presupuestario (OCP) 582
3.3.10. Operaciones en el Órgano Central Contable 582
3.3.11. Operaciones en el Órgano Central Financiero 582
3.4. Órgano Rector de la Administración Financiera. Atribuciones Básicas que se Requieren para una Eficiente Gestión del Sistema 582
3.4.1. Órgano Rector de la Administración Financiera 582
3.4.1.1. Atribuciones básicas 582
3.4.1.2. Intervención en los procesos de presupuestación 582
3.4.1.3. Participación en todos los actos relacionados con la fijación de los precios, unidades físicas de cargos y horas de cátedra y condiciones del trabajo 583
3.4.1.4. Participación en la estructuración del Estado 583
3.4.1.5. Participación en el mantenimiento y actualización de la base de datos de recursos humanos (legajo electrónico) 583

4. EL SISTEMA DE GESTIÓN FINANCIERA DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA 583
4.1 Aspectos Generales 583
4.1.1 Objetivos específicos 583
4.1.2 Consideraciones generales 583
4.2 Elementos necesarios para un modelo general de planeación y presupuestación de recursos humanos 585
4.2.1 Registro. datos básicos e información 585
4.3 Estructuras organizativas y su financiamiento (cargos por unidad organizativa –ocupados y vacantes) 586
4.4 Metodología de trabajo para las estructuras organizativas y su financiamiento 586
4.4.1 Plazos de presentación de los proyectos de estructuras organizativas 586
4.4.2 Contenido de los proyectos de estructuras organizativas 587
4.4.3 Análisis de los proyectos de estructuras organizativas 587
4.4.4 Instituciones que no cuenten con estructuras organizativas aprobadas en el momento de formulación del proyecto de ley de presupuesto 587
4.4.5 Incorporación a la ley de Presupuesto General del Estado 588
4.4.6 Operatoria en el SASP 588
4.4.7 Presentación de los cargos financiados en la ley de presupuesto general del Estado 588
4.4.8 Disposiciones a incorporar en el presupuesto general del Estado 588
4.5 Condiciones operativas necesarias para implementar la metodología descrita en los puntos anteriores 589
4.5.1 La valorización de los cargos ocupados y vacantes se debe realizar con los datos contenidos en el registro único del SASP 589
4.5.2 Valorización de cargos ocupados y vacantes 589
4.6 Consideraciones acerca del modelo planteado 590
4.6.1 Objetivo de corto plazo 592
4.6.2 Concreción del objetivo a corto plazo 592
4.6.2.1 Consideraciones acerca del corto plazo 592
4.7 Estructuras organizativas y su financiamiento-Esquema General de la Propuesta 593
4.7.1 Planeación y presupuestación de recursos humanos 593
4.7.1.1 Propuesta preliminar 593
4.7.1.2 Objetivos 593
4.7.1.3 Herramientas 593
4.7.1.4 Modelo completo 594
4.7.1.6 Elementos disponibles en el corto plazo 594
4.7.1.7 Concreción del objetivo a corto plazo 594
5. ASPECTOS NORMATIVOS DE LA GESTIÓN FINANCIERA DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA 595
5.1 Base jurídica 595
5.2 Breve historia del sistema en la República Dominicana 595
5.3 Atribuciones del Órgano Central 596

5.4 El Rol de la Contraloría General de la República en materia de gestión financiera de los recursos humanos. funciones que cumple. relación con otros sistemas 596
5.5 Sistemas Informáticos que intervienen en el proceso de pago 597
5.6 Estructura administrativa básica 599
5.7 Macroprocesos vigentes 599
5.8 Integración con el resto de los sistemas del SIAFE 600
5.9 Juicio crítico global sobre la situación administrativo-financiera actual 600
5.10 Reformas legales, institucionales y de procesos del sistema que se recomiendan 601
BIBLIOGRAFÍA 604
SEMBLANZAS 605

CAPÍTULO VIII
EL SISTEMA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS DE BIENES, SERVICIOS Y OBRAS. LAS CONCESIONES PÚBLICAS. LOS FIDEICOMISOS. LOS CONTRATOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Juan Oscar Luna 607
1. ASPECTOS CONCEPTUALES DEL SISTEMA 609
1.1. Definición del Sistema 609
1.2. Propósitos del Sistema 609
1.2.1. Importancia de la compra pública 609
1.2.2. Vinculación conceptual con los componentes de la administración financiera 609
1.2.3. La relación con el mercado 610
1.3. Características del Sistema 611
1.3.1. Figuras especiales de la contratación: Concesiones. Fideicomisos y participaciones público-privadas 611
1.3.2. Creación de los órganos centrales. Desarrollo de sistemas 612
1.3.3. Tipos de sistemas centralizados y descentralizados. Ventajas y desventajas 612
1.3.4. La información. Importancia 613
1.3.5. Aspectos estratégicos del abastecimiento. Gestión de proveedores, concepto de cadena de suministro, cadena de valor, logística de abastecimiento 613
1.4. Principios Generales del Sistema 615
1.5. Antecedentes Históricos Institucionales Globales y Regionales 616
2. PRINCIPALES ELEMENTOS DEL SISTEMA 618
2.1. Normatividad del sistema. Errores conceptuales en la Elaboración de las Normas. Características de los Marcos Normativos 618
2.1.1. Departamentos de asuntos jurídicos. Su importancia en el proceso además del cumplimiento de los aspectos formales 619
2.2. Profesionalización de la compra. Perfil de un comprador 620
2.3. Responsables desde el Origen de los Requerimientos 621
2.4. Pliegos de Bases y Condiciones. Importancia. Diferentes Tipos de Pliegos. Contenidos y Consideraciones Fundamentales para tener en cuenta en la Elaboración de un Pliego 622

2.4.1. Criterios de evaluación 624
2.4.2. Plazos para cotizar 625
2.4.3. Plazos de entrega 626
2.4.4. Costos estimados 626
2.4.5. Agrupamiento 626
2.4.6. Compra de productos importados 627
2.5. Especificaciones Técnicas. Importancia. Contenido 627
2.6. El proveedor y la Gestión Pública. Derechos y Obligaciones. Cómo generar competencia. Cómo Incentivar a los Proveedores a Contratar con el Estado 628
2.6.1. Desarrollo y evaluación de proveedores 629
2.6.2. Registros de proveedores. Origen. Funciones. Tipos de registros. Carencias. Recomendaciones 630
2.7. Catálogos de Bienes y Servicios. Origen. Importancia. Funciones. Tipos de Catálogos. Catálogo de Naciones Unidas. Cómo se cataloga. Recomendaciones 633
2.7.1. Sistemas de información de contrataciones y precios. Origen. Tipos de sistemas. Ventajas y desventajas 636
2.8. Políticas de Contrataciones. La Compra como un motor de Desarrollo e Inclusión. Preferencias 637
2.8.1. Beneficios a MIPYMES y PYMES 637
2.8.2. Empresas lideradas por mujeres 640
2.8.3 Compras públicas a la agricultura familiar 641
2.8.4. Impacto ambiental 642
2.9. Planes Anuales de Contrataciones. Importancia. Qué involucran. Estado de Situación. Relación con el Presupuesto. Cómo se Elabora un Plan. Recomendaciones y Sugerencias 643
2.10. Procedimientos y Modalidades de Contratación. Diferencias 644
2.10.1. Procedimientos de contratación 644
2.10.2. Modalidades de contratación 645
2.11. Compras Electrónicas. Antecedentes. Tipos de Sistemas. Recomendaciones para la Elección de un Sistema 647
2.12. Concesiones Públicas. Concepto. Características. Riesgos 649
2.13. Contratos de Asociación Público-Privada. Concepto. Características. Base legal. Riesgos 650
2.14. Fideicomisos. Concepto. Características. Base legal. Riesgos 652
3. PRINCIPALES MACROPROCESOS Y PROCESOS DEL SISTEMA 653
3.1. Consideraciones básicas para un proceso exitoso. Problemas de la compra. Control de la ejecución, pero no de la calidad del gasto. Por qué fracasan los procedimientos de compra 653
3.2. Los procedimientos de selección. El proceso de la licitación pública. Licitaciones públicas nacionales e internacionales. Licitaciones públicas de dos etapas. Ventajas y desventajas. Cuándo realizarlas, cómo generar confianza y aumentar la transparencia. Consideraciones para tener en cuenta antes de iniciar el proceso. Posibilidad de ofrecer alternativas 655
3.2.1. La licitación pública 655

3.2.2. Diferentes tipos de procesos reducidos para compras no significativas. Por qué son necesarios estos procesos. El plan anual de contrataciones y el fraccionamiento 656
3.2.3. Procesos especiales de compra directa. Características. Consideraciones para tener en cuenta 657
3.2.4. Proceso de compras por urgencia. Cómo y cuándo aplicarlas. Malas prácticas 658
3.2.5. Proceso de compras por emergencia. Cómo y cuándo aplicarlas. Cuándo termina la emergencia. Malas prácticas 659
3.3. Proceso de compra en un contexto inflacionario. La redeterminación de precios. Aspectos técnicos para considerar 659
3.4. Algunas consideraciones sobre la gestión de inventarios 660
3.5. Consideraciones sobre la actuación de los órganos de control 662
3.6. Consideraciones y recomendaciones finales sobre los procesos de compra 662
3.7. Órgano Central. Atribuciones que requiere para una eficiente gestión del sistema 663
3.8. Información que vincula el sistema de contrataciones con los otros sistemas de la administración financiera 665
4. EL SISTEMA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA 667
4.1. Antecedentes históricos y nociones generales del sistema de compras y contrataciones públicas. Evolución de las compras públicas 667
4.2. Marco legal 669
4.2.1. Contenido de la norma vigente. Ámbito 670
4.2.2. Principios 670
4.2.3. Plan anual de contrataciones 670
4.2.4. Procedimientos de selección 671
4.2.5. Control y sanciones 671
4.2.6. PYMES, MIPyMES y MIPyMES lideradas por mujeres 671
4.3. Concesiones 672
4.4. Fideicomisos 672
4.5. Órgano Rector. Atribuciones. Organización administrativa del sistema 673
4.5.1. Funciones y atribuciones del Órgano Rector 673
4.6. Página web institucional de la Dirección General de Contrataciones Públicas 675
4.7. El Portal Transaccional 676
4.8. Comisiones de veedurías 677
4.9. Vinculación con el Sistema de Administración Financiera 677
4.10. Conclusión y recomendaciones 678
BIBLIOGRAFÍA 680
GLOSARIO 683
SEMBLANZA 684

CAPÍTULO IX
SISTEMA DE TESORERÍA

José Adrián Vargas 685
1. ASPECTOS CONCEPTUALES DEL SISTEMA 687
1.1. Definición del sistema 687
1.2 Propósitos del sistema 688
1.3 Características del sistema 688
1.4 Principios Generales 689
1.4.1-Principio de Unidad de Caja 689
1.4.2-Principio de economía 689
1.4.3-Principio de equilibrio 689
1.4.4-Principio de veracidad 689
1.4.5-Principio de oportunidad 689
1.4.6-Principio de programación 689
1.4.7-Principio de seguridad 690
1.4.8-Principio de transparencia 690
1.5 Antecedentes históricos 690
2. PRINCIPALES ELEMENTOS DEL SISTEMA 693
2.1 Elementos Normativos 693
2.2 Elementos Conceptuales y Técnicos 694
2.2.1 Valor del Dinero en el Tiempo: Cobrar rápido y pagar lento 694
2.2.2 Catálogo de beneficiarios 694
2.2.3 Catálogo de Cuentas Bancarias y Tesorerías Institucionales 695
2.2.4 Flujo de Caja 695
2.2.5 Presupuesto de Caja 697
2.2.6 Instrumentos de Endeudamiento de Corto Plazo 697
2.2.7 Régimen de Anticipos 698
2.2.8 Medios de Pago 698
2.2.9 Conciliación Bancaria Automática 700
2.2.10 Programación de Caja y Programación de la ejecución presupuestaria 701
2.2.11 Gestión de Riesgos 703
3. PRINCIPALES MACROPROCESOS Y PROCESOS CLAVES DEL SISTEMA 705
3.1 Visión General de Proceso 705
3.2 Proceso de Rectoría 706
3.3 Proceso de programación de caja 707
3.4 Proceso de Administración de Cuentas 708
3.5 Proceso de Ingresos 710
3.6 Proceso de Pagos 711
3.7 Proceso de Financiamiento de corto plazo 714
3.8 Proceso de gestión de excedentes 715

3.9 Proceso de Cobranza 716
3.10 Proceso de Custodia de Valores 719
3.11 Relación con otros sistemas 720
3.11.1 Relación con subsistema de presupuesto 720
3.11.2 Relación con subsistema de contabilidad 721
3.11.3 Relación con subsistema de Crédito Público 721
3.11.4 Relación con Sistema de Compras Públicas 722
3.11.5 Relación con el Sistema de recursos humanos 722
4. SISTEMA DE TESORERIA EN RD 723
4.1 El Sistema de Tesorería en República Dominicana: Alcance y Funciones 723
4.2 Base legal 724
4.3 Agregados Institucionales que integran el Sistema de Tesorería 724
4.4 Órgano Rector del Sistema de Tesorería 725
4.5 Funciones del Sistema de Tesorería 725
4.6 Organismos auxiliares de la Tesorería Nacional 726
4.7 Centralización Normativa y Descentralización Operativa en el Sistema de Tesorería 727
4.8 Tesorerías Institucionales y las Tesorerías UEPEX 728
4.9 Juicio crítico sobre la situación actual del Sistema de Tesorería 728
4.10 Reformas legales, institucionales y de procesos que se recomiendan 729
BIBLIOGRAFÍA 731
SEMBLANZA 732

CAPÍTULO X
EL SISTEMA DE CONTABILIDAD DEL ESTADO
María del Carmen Suárez y colaborador 733
1. 1. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA 735
1.1. Definición 735
1.2. Propósitos 736
1.3. Características del Sistema 737
1.4. Antecedentes históricos internacionales y regionales 737
2. PRINCIPALES ELEMENTOS DEL SISTEMA 740
2.1. La normativa estatal/pública vigente sobre contabilidad del Estado 740
2.2. La normativa vigente aplicada por corporaciones públicas relacionadas 741
2.3. Las normas internacionales de contabilidad aplicables en el sector público 742
2.3.1. Origen de los Estándares Internacionales de Contabilidad para el Sector Público 743
2.3.2. El Marco Conceptual 744
2.3.3. Características cualitativas de la información financiera 746
2.3.4. Elementos de los estados financieros 746
2.3.5. Relación con la información estadística 747
2.3.6. Lista de normas 748

2.4. Las normas y políticas contables específicas 749
2.5. El Marco Conceptual de la Contabilidad del Estado. 750
2.6. Los entes contables. Las unidades contables. Los centros de registro. Características 750
2.7. El devengo como eje central del registro contable 751
2.8. Otros momentos de registro de ingresos, gastos y financiamiento 753
2.9. Libros principales (legales) y registros (auxiliares) 756
2.10. Casos de empresas públicas no financieras e instituciones financieras reguladas 757
2.11. Los estados e información financiera generada por cada ente por la Contabilidad del Estado: presupuestarios, contables, económicos y fiscales. Las notas a los estados financieros 758
2.12. El Sistema de Cuentas Públicas Presupuestarias, Contables, Económicas y Fiscales. Concepto, estructura básica y contenido 760
2.12.1. Estructura básica de cuentas 761
2.12.2. Enfoque del Sistema de Cuentas Nacionales 761
2.12.3. Cuentas presupuestarias y contables 763
2.12.4. Relación presupuesto-contabilidad 763
2.12.5. El enfoque del Manual de las Estadísticas de las Finanzas Públicas 764
2.13. La matriz de conversión 765
2.14. La Cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento y la consolidación contable 767
2.14.1. Metodología económica de las cuentas presupuestarias de ingresos, gastos y financiamiento 767
2.15. El cierre contable del ejercicio. Cierre constitucional/cierre contable 769
2.16. Rendición de cuentas (accountability). Cuenta anual. Aspectos generales. Objetivos, contenido. Características 771
2.16.1. Aspectos generales de la rendición de cuentas 771
2.16.2. Objetivos de la rendición de cuentas 771
2.16.3. Información que provee una rendición de cuentas 772
2.17. Manual de Contabilidad del Estado (solo para Gobierno General) 773
3. PRINCIPALES MACROPROCESOS Y PROCESOS DEL SISTEMA 775
3.1. Proceso de registración automática 775
3.1.1. Eventos de ingresos presupuestarios 775
3.1.2. Eventos de gastos presupuestarios 776
3.1.3. Registro automático de operaciones de financiamiento 777
3.2. Proceso de registración de casos especiales que no se generan automáticamente 778
3.2.1. Registro en almacenes y/o inventarios 778
3.2.2. Procesos relacionados con ajustes de bienes 779
3.2.3. Proceso relacionado con inversiones financieras de largo plazo 779
3.2.4. Proceso de identificación de altas, bajas y modificaciones de los bienes no concesionados 780
3.2.5. Bienes concesionados y su situación al cierre 780
3.2.6. Inversiones patrimoniales por sector, porcentaje de participación, datos de las empresas 780
3.2.7. Estado de las controversias judiciales. Litigios judiciales 780
3.2.8. Estado de situación de fondos de terceros y garantías otorgadas 780

3.2.9. Situación de la deuda pública 780
3.2.10. Situaciones que por su complejidad podrían generar contingencias futuras 781
3.3. Proceso de elaboración automática de estados presupuestarios, económicos y fiscales 781
3.4. Proceso de cierre del ejercicio y preparación, presentación y aprobación de la cuenta anual 783
3.5. Proceso de análisis contable, fiscal y económico de los estados generados por el Sistema 784
3.6. Información que vincula al Sistema con los otros sistemas de la Administración Financiera del Estado ...786
3.6.1. Relación con el módulo de Gestión de Recursos Humanos 786
3.6.2. Relación con el módulo Compras y Contrataciones 786
3.6.3. Relación con la Administración de Bienes 787
3.6.4. Relación con el Sistema de Crédito Público 787
3.6.5. Relación con el Sistema de Tesorería 787
3.6.6. Relación con el Sistema de Presupuesto 788
3.7. Órgano central del Sistema. Atribuciones básicas que requiere para una eficiente gestión del Sistema 788
4. SISTEMA DE CONTABILIDAD DEL ESTADO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA 790
4.1. Base jurídica vigente 790
4.2. Breve historia del Sistema en la República Dominicana 790
4.3. Concepción actual del sistema 791
4.4. Atribuciones del órgano central 792
4.4.1. Deberes y derechos de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG) y las entidades comprendidas en el ámbito de aplicación de la ley 792
4.5. Principal información que genera el Sistema. Propósitos y usuarios 793
4.5.1. Información presupuestaria 793
4.5.2. Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas 794
4.6. Principales instrumentos vigentes 796
4.6.1 Marco Conceptual Contable 796
4.6.2. Políticas Contables Generales y Particulares 796
4.6.3. Plan de cuentas y su objetivo 797
4.6.4. Estructura del plan de cuentas y organización 797
4.7. Macroprocesos vigentes 798
4.7.1. Procesos estratégicos 798
4.7.2. Procesos claves 798
4.7.3. Procesos de apoyo 799
4.7.4. Procesos de medición o evaluación 799
4.8. Integración con el resto de los sistemas del SIAFE (qué recibe y qué genera) 799
4.8.1. Integración del SCG con el Subsistema de Tesorería 800
4.8.2. Integración del SCG con el Subsistema de Presupuesto 800
4.8.3. Integración del SCG con el Subsistema de Crédito Público 801
4.9. Juicio crítico global sobre la situación administrativo-financiera actual 801

4.10. Reformas legales, institucionales y de procesos del Sistema que se recomiendan 802
BIBLIOGRAFÍA 804
SEMBLANZAS 806

CAPÍTULO XI
SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES NACIONALES

Rosa María de la Cruz Yeb 806
1.1. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA 809
1.1. Definición del sistema 810
1.2. Propósitos del sistema 811
1.3. Características del sistema 811
1.4. Tipos de bienes nacionales 812
1.5. Historia del sistema 813
1.6. Principios del sistema 814
2. PRINCIPALES ELEMENTOS DEL SISTEMA 815
2.1. Normatividad básica del sistema 816
2.1.1. Elementos jurídicos 816
2.1.2. Elementos de la tipología de los bienes 818
2.1.3. Elementos operativos 819
3. PRINCIPALES MACROPROCESOS Y PROCESOS DEL SISTEMA 821
3.1. Macroprocesos 821
3.1.1. Macroprocesos de bienes muebles 821
3.1.2. Macroprocesos de bienes inmuebles 823
3.1.3. Macroprocesos de bienes intangibles 824
3.1.4. Macroprocesos de bienes de dominio público 825
3.2. Procesos 826
3.2.1. Proceso de catalogación 826
3.2.2. Proceso de identificación 827
3.2.3. Proceso de localización geográfica 828
3.2.4. Proceso de tasación y valuación 829
3.2.5. Proceso de almacenamiento 830
3.2.6. Proceso de mantenimiento y conservación 831
3.2.7. Proceso de inventario institucional 832
3.2.8. Proceso de inventario general de bienes del Estado 832
3.2.9. Proceso de inventario general de bienes de dominio público 833
3.3. Sistema de información de bienes 834
3.3.1. Sistemas 834
3.3.1.1. Sistema de información de bienes del Estado 835
3.3.1.2. Sistema de información de Bienes de Dominio Público 836
3.3.2. Información que genera el sistema 836

3.4. Información que vincula al sistema con los otros sistemas de la administración Financiera del Estado 837
3.5. Organización administrativa del sistema 838
4. SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES NACIONALES EN LA
REPÚBLICA DOMINICANA 841
4.1. Base jurídica vigente 842
4.2. Concepción actual del sistema 847
4.3. Atribuciones del órgano central 848
4.4. Principales elementos e instrumentos 850
4.4.1. Elementos 850
4.4.2. Instrumentos que genera el sistema 851
4.5. Estructura administrativa y macroprocesos vigentes 852
4.5.1. Estructura administrativa 852
4.5.2. Misión, visión y valores 852
4.5.3. Macroprocesos 853
4.6. Integración con el resto de los sistemas del SIAFE 853
4.7. Juicio crítico global sobre la situación administrativo-financiera actual 854
4.8. Reformas legales, institucionales y de procesos del sistema que se recomiendan 855
BIBLIOGRAFÍA 856
SEMBLANZAS 859

CAPÍTULO XII
EL SISTEMA DE ESTADÍSTICAS FISCALES
Luis Teodoro Reyes Henríquez 861
1. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA 863
1.1 Definición. Propósitos y Características del Sistema 863
1.2 Antecedentes Históricos Internacionales y Regionales 864
1.2.1 Reseña história de las Estadísticas 864
1.2.2 Comparabilidad, Cambios e Interacciones 866
1.3 Estadísticas Económicas 866
1.3.1 Estadísticas de Finanzas Públicas 867
1.3.2 Estadísticas fiscales y otras estadísticas macroeconómicas 867
2. PRINCIPALES ELEMENTOS DEL SISTEMA 869
2.1 Marco Analítico 869
2.1.1 Elementos transversales 869
2.1.2 Unidades y sectores institucionales 870
2.1.3 Composición, niveles y sectorización: Gobierno General 872
2.1.4 Composición, niveles y sectorización: Sociedades Públicas no Financieras/Financieras 876
2.1.5 Composición, niveles y sectorización: Sector Público 876
2.1.6 Cuentas/Flujos/Saldos/Elementos contables 877
2.1.7 Estructura Básica de Cuentas del Sistema de estadísticas fiscales 884

2.1.8 Ingresos, Gastos, Financiamiento 885
2.1.9 Resultados económicos y fiscales del Sistema de Estadísticas Fiscales 886
3. PRINCIPALES MACROPROCESOS Y PROCESOS DEL SISTEMA 887
3.1 Elaboración de estados a generar 887
3.2 Principales estados intermedios y finales a generar por el Sistema de Estadísticas Fiscales 888
3.3Otras metodologías de elaboración de las estadísticas 893
3.4 Análisis de consistencia y confiabilidad de los estados generados por el Sistema de Estadísticas Fiscales ..896
4. EL SISTEMA DE ESTADÍSTICAS FISCALES EN LA REPÚBLICA DOMINICANA 898
4.1 Antecedentes del Sistema de Estadísticas Fiscales 898
4.2 Concepción/Atribuciones del Órgano Central del Sistema (actualidad) 899
4.3 Integración con el resto de los sistemas del SIAFE 901
4.4 Proyecto de Armonización de Estadísticas Fiscales 902
4.5 Principal documentación/información que se genera 904
4.6 Consideraciones finales y principales recomendaciones al Sistema de Estadísticas 907
BIBLIOGRAFÍA 909
SEMBLANZA 911

CAPÍTULO XIII
EL SISTEMA DE CONTROL FISCAL: CONTROL EXTERNO Y CONTROL INTERNO
Leonel Diaz E. 913
1. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA DE CONTROL FISCAL 915
1.1 Control en el Sector Público 915
1.2 Sistemas de Control actualmente en la región y su evolución histórica 916
2. SISTEMA DE CONTROL INTERNO 923
2.1 Definición del Sistema de Control Interno 923
2.2 Características del Sistema de Control Interno 927
2.3 Principios Generales del Sistema de Control Interno 928
2.4 Antecedentes Históricos Institucionales Globales y Regionales del Control Interno 930
3. SISTEMA DE CONTROL EXTERNO 931
3.1 Definición del Sistema de Control Externo 931
3.2 Objetivo del Sistema de Control Externo 932
3.3 Características del Sistema de Control Externo 932
3.4 Principios Generales del Sistema de Control Externo 938
3.5 Proceso de Auditoría 941
3.6 Antecedentes Históricos Institucionales Globales 946
4. OTROS TIPOS DE CONTROL EN EL SECTOR PÚBLICO 949
4.1 Control Político o Legislativo 949

4.2 Vinculación del Control Político al Informe Resultado del Control Externo 950
4.3 Control social 951
4.4 Los efectos de los resultados del control externo sobre la opinión pública y el cuerpo electoral 952
5. EL SISTEMA DE CONTROL EN LA REPÚBLICA DOMINICANA 952
5.1 Evolución, Base Constitucional y Legal del Control Fiscal 952
5.2 El Sistema de Control Interno en República Dominicana 956
5.3 El sistema de Control Externo en la República Dominicana 960
5.4 Integración del Sistema de Control Fiscal con el resto del SIAFE 966
5.5 Aspectos Finales, Conclusiones y Recomendaciones 968
BIBLIOGRAFÍA 971
GLOSARIO 972
SIGLAS LOCALES 973
SEMBLANZA 975

CAPÍTULO XIV
DISEÑO Y GESTIÓN DE LOS SISTEMAS INTEGRADOS DE INFORMACIÓN FINANCIERA PÚBLICA
Marta Susana Vázquez 977
1.ASPECTOS GENERALES DE LOS SISTEMAS INTEGRADOS Y AUTOMATIZADOS DE INFORMACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO – PROPÓSITOS 980
2.EXPERIENCIAS EN EL MUNDO Y EN LA REGIÓN Y COSTOS 981
2.1 Experiencias 981
2.2 Costos 983
3. BUENAS PRÁCTICAS – FACTORES DE ÉXITO PARA EL DESARROLLO DE UN SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO 984
3.1 Modelo Conceptual 985
3.2 Estrategias de acompañamiento al Modelo Conceptual 986
3.3 Compromiso de los niveles políticos para impulsar y sostener el desarrollo 988
3.4 Planificación presupuestal del proyecto y sus prioridades 988
3.5 Alta participación de referentes funcionales comprometidos con el modelo 988
4. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO E IMPLANTACIÓN - OPCIONES PARA CONTAR CON UN NUEVO SISTEMA 989
4.1 Estrategia de desarrollo 989
4.2 Estrategia de Implantación 992
5.CARACTERÍSTICAS DE ALTO NIVEL DE UN SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA ACTUAL 994
6. CICLO DE DESARROLLO 997
6.1 Disciplinas 998
6.2 Gestión del Proyecto 1001
6.3 Consideraciones 1002

7.HACIA UN SISTEMA INFORMÁTICO INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA 1002
7.1 Gobernanza para la integración 1002
7.2 Puntos de Integración - Directorio de servicios 1004
7.3 Plataforma integradora de datos de gobierno 1006
BIBLIOGRAFÍA 1007
SEMBLANZA 1008

CAPÍTULO XV
LA EJECUCIÓN FINANCIERA Y FÍSICA DEL PRESUPUESTO DE GASTOS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA
Altagracia Polanco 1009
1.CONCEPTO GENERALES DE LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE GASTO 1011
1.1 Definición de la Ejecución del Presupuesto de Gasto 1011
1.2 ¿Cómo se Ejecuta el Gasto Público? 1011
2. ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO DE EJECUCIÓN DEL GASTO 1011
2.1 ¿Cuándo Inicia la Ejecución del Presupuesto de Gasto? 1011
2.2 Alcance Institucional de la Ejecución del Presupuesto de Gasto 1012
2.3 ¿Qué son los créditos o apropiaciones presupuestarias? 1013
2.4 ¿Qué son los clasificadores presupuestarios? 1013
3. SUSTENTACIÓN JURÍDICA DE LA EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO 1018
3.1 Sustentación Jurídica de la Ejecución del Presupuesto de Gasto 1018
4. PROCESO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTO 1019
4.1 Ejecución del Presupuesto de Gasto 1019
4.2 Ejecución del Gasto, Modalidad Anticipo Financiero (AF) 1023
4.3 Ejecución de Unidades Ejecutoras de Proyectos con Recursos Externos (UEPEX) 1024
5. ÓRGANOS QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE GASTOS Y DEUDA PÚBLICA 1025
5.1 Intervención de los Órganos Rectores en la Ejecución del Gasto 1025
6. CAPÍTULOS Y SUBCAPÍTULOS 1027
6.1 Capítulos 1027
6,1,1 Marco Teórico 1027
6.1.2 Requisitos para la Creación de Capítulos 1027
6.1.3 Funciones de los Capítulos 1029
6.2 Subcapítulos 1030
7. DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA 1031
7.1 Marco Legal 1031
7.2 ¿Qué es la Dirección Administrativa Financiera (DAF)? 1031
8. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO (SIAFE) 1032
8.1 Organización Administrativa del SIAFE 1032

9. UNIDADES EJECUTORAS DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS 1034
9.1 ¿Qué son las Unidades Ejecutoras (UE)? 1034
9.2 Funciones de la Unidad Ejecutora 1034
10. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 1034
BIBLIOGRAFÍA 1036
GLOSARIO 1036
SEMBLANZA 1038

CAPÍTULO XVI
EL MINISTERIO DE HACIENDA COMO ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA FISCAL Y LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO
Ricardo Ángel Gutiérrez y Rosa María de la Cruz Yeb 1039
1. ASPECTOS GENERALES DE LA HACIENDA PÚBLICA 1041
2. BREVE HISTORIA DE LOS MINISTERIOS DE HACIENDA/FINANZAS EN IBEROAMÉRICA 1044
2.1. Época colonial 1044
2.2. En la región a partir de la Independencia 1046
3. MODELOS ACTUALES DE ORGANIZACIÓN DE LOS MINISTERIOS DE HACIENDA/FINANZAS EN IBEROAMÉRICA. SELECCIÓN 1050
3.1. España 1050
3.2. México 1051
3.3. Colombia 1052
3.4. Perú 1053
3.5. Paraguay 1054
3.6. Guatemala 1055
3.7. Sobre los nombres actuales 1056
3.8. Consideraciones generales 1057
4. ATRIBUCIONES BÁSICAS REQUERIDAS POR UN MINISTERIO DE HACIENDA / TIPO 1058
5. EL MINISTERIO DE HACIENDA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA 1061
5.1. Breve historia 1061
5.2. Ley Núm. 494-06, de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda 1063
5.3. Modificaciones a la Ley Núm. 494-06 1064
5.4. Recientes modificaciones a la estructura administrativa aprobada por la Ley Núm. 494-06 1069
5.5. Reformas legales que se aconsejan 1070
BIBLIOGRAFÍA 1074
SEMBLANZAS 1077

APÉNDICE I
ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA
Paola Johnson 1079
BIBLIOGRAFÍA 1093
SEMBLANZA 1095

PRÓLOGO

Donald Guerrero Ortiz

La idea de producir un Manual de Administración Financiera del Estado, surgió como respuesta a la ausencia de un texto general de esta temática, por lo cual se planteó la edición con un enfoque conceptual integral mediante el cual se desarrollarán los aspectos básicos de esta materia, con la pretensión de su utilidad como material de consulta, tanto para los que dirigen y operan dicha administración, como para cualquier otra persona, sin importar el nivel que ocupe en la estructura del Estado; así como a los que enseñan o investigan temas afines.

En los últimos 24 años, en la República Dominicana se han efectuado significativos avances en materia de Administración Financiera del Estado (AFE), lo cual se evidencia; mediante la vigencia de un marco legal moderno, compacto y adecuado que cubre todas las áreas de responsabilidad, mejoras sustantivas en los procesos de gestión e información financiera y, fundamentalmente, en temas de transparencia de las cuentas públicas. Lo cierto es que aún queda por hacer para alcanzar mejores niveles de eficiencia y control.

En ocasión de asumir la conducción del Ministerio de Hacienda, hace ya 4 años, una vez tomado conocimiento de la realidad legal, técnica y administrativa en el marco de la cual debía operar, uno de los propósitos básicos que se propuso nuestra gestión, fue el fortalecimiento institucional del Ministerio, de tal forma que se pudiera responder con mayor eficiencia y eficacia a las demandas de todo tipo que al mismo se le formulan. Estas demandas suelen provenir de la propia estructura estatal, de la sociedad, de las empresas, de las organizaciones sociales, del sector de la política, de los organismos internacionales o de los mercados de crédito, entre otros sectores.

En la medida en que se disponía de un marco legal apropiado y de una estructura administrativa adecuada, el fortalecimiento institucional fue abordado a través de los siguientes ejes estratégicos

1. Dotar al Ministerio de un nuevo Plan Estratégico Institucional para el período 2017-2021 y ejecutarlo en los plazos establecidos.
2. Fortalecer la capacidad de los recursos humanos existentes en la organización, mediante su capacitación, adiestramiento, becas, asistencias a congresos, entre otros.
3. Mejorar los procesos de gastos y pagos de tal forma que las instituciones y órganos administrativos reciban sus insumos, materiales o servicios en el momento requerido y los proveedores puedan realizar sus cobranzas en el plazo contractual establecido.
4. Incorporar en determinados órganos del Ministerio, recursos humanos de alto nivel técnico y profesional, con idoneidad para atender las funciones que requieren alta especialización que la ley impone al Ministerio de los que no se disponía en el momento de nuestra llegada.
5. Fortalecer la transparencia institucional como la forma más efectiva posible en la lucha contra la corrupción.

A la fecha tenemos la convicción de que estos objetivos han sido alcanzados en su mayor parte y en ese contexto se inscribe la preparación del documento que ponemos a la disposición del público; el cual, en su texto desarrolla los aspectos básicos de los sistemas propios y de los relacionados con la Administración Financiera del Estado. De manera metódica y equilibrada, sin perder de vista en ningún momento la visión de conjunto, esperamos que este documento ayude

a quienes les interese conocer cómo se estructura y funciona la AFE, cuáles son sus elementos componentes y cómo se interrelacionan los mismos, para que esta opere como un todo armónico y sistémico mediante una conducción única y centralizada.

El Manual ha sido elaborado por profesionales especializados con vastos conocimientos, con varios años de experiencia en funciones operativas o de mando en asuntos afines al que se les asignó la parte que les correspondió; se privilegió en la selección de los mismos a quienes tuvieron la responsabilidad en ejecutar institucionalmente funciones afines a su área y quienes enseñan académicamente y están relacionados con la misma. Aspiramos a que las enseñanzas vertidas en el Manual tengan un efecto multiplicador y dinamizador de la gestión pública en general.

En la Administración Pública hemos observado la tendencia a que todo proceso de reforma administrativa comience desde cero desconociendo avances anteriores, por ello hemos ponderado que en cada sistema tratado en este Manual se dejen sentados los niveles de reforma ya alcanzados en nuestro país y, a partir de esa base, puedan formularse las recomendaciones para su perfeccionamiento. Además, debe también tenerse en claro que las reformas son un proceso continuo que evolucionan en sintonía con los adelantos científicos y tecnológicos y que exigen mantenerse al día acorde con los mismos para trasladar a la realidad de manera eficiente aquellos elementos que resulten útiles para el ciudadano y para la toma de decisiones.

Deposito mis mejores esperanzas en este Manual de Administración Financiera del Estado, para que sirva como primer paso que siente las bases del actual Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal (CAPGEFI), en un Instituto Superior de Estudios Fiscales; superando su actual misión de capacitar los recursos humanos de la Administración Pública en temas de política fiscal y administración financiera, para elevar sus competencias y jerarquía a un nivel académico superior; lo cual implica dotarlos de las capacidades administrativas suficientes que permitan realizarse estudios, investigaciones y docencia a un nivel científico, tecnológico y académico, propio de la enseñanza superior, y que la misma sea accesible a un universo más amplio de ciudadanos dominicanos y de la región acorde con los objetivos de su misión.

Este ha sido uno de los propósitos anhelados por nuestra gestión, lo cual se logra a largo plazo y que estamos seguros de haber sembrado la semilla que permitirá el alcance del mismo.

DONALD GUERRERO ORTIZ
Ministro de Hacienda

PALABRAS DEL DIRECTOR

Mariano Escoto Saba

La educación es un hecho humano y sociológico, generador del proceso de socialización y dotación de potencialidades para que la persona pueda integrarse, como parte de una cultura, como motor y productor de ideas, puestas en práctica, para dar respuesta a necesidades y demandas individuales, sociales e institucionales.

El conocimiento permite una mejor convivencia y solución de situaciones que se generan, tanto por la dinámica social, como en otros campos de la realidad humana, propias de las sociedades e instituciones, organismos y estamentos que la conforman.

Por lo antes expuesto, la educación reviste una gran importancia para hacer de la persona un ente social que adquiera las pautas de su cultura y la de otras sociedades, así como la oportunidad de formarse en los procesos de enseñanza y de aprendizaje formales, fundamentales para la adquisición de conocimientos, habilidades y destrezas que le permitan realizar con suficiente capacidad su quehacer laboral.

Asimismo, prepararlo o formarlo dentro de una profesión, arte u oficio que le permita ejercer sus potencialidades durante su vida, lo que representa elementos fundamentales del campo de la educación, concebida esta como: "El pleno desarrollo del ser humano en su dimensión social." (Delors, Jacques, La educación encierra un tesoro. (pág. 55), Santillana, ediciones UNESCO).

En el proceso de formación-profesionalización, se concentran, además de los contenidos de programas propios de la carrera, ciencia u arte que se trate, los relacionados a materias cuyo enfoque sea de estricta relación con los aspectos sociales; correspondiendo a una formación holística del ser humano.

Sin embargo, sería prudente expresar que la diferencia entre formación-profesionalización de alguna carrera universitaria y la capacitación para el trabajo, se aprecia a grandes luces, tanto por los fines de una u otra, como por el interés específico de la capacitación, orientada preferentemente a contenidos propios del trabajo de dicha persona.

El Proyecto de Fortalecimiento de los Centros de Capacitación de las administraciones tributarias de los países miembros del BID-CIAT, considera la capacitación como: "Acción destinada a desarrollar las aptitudes del trabajador, con el propósito de prepararlo para desempeñar adecuadamente una ocupación o puesto de trabajo.

Su cobertura abarca, entre otros, los aspectos de atención, memoria, análisis, actitudes y valores de los individuos, respondiendo sobre todo a las áreas del aprendizaje cognoscitivo y afectivo. Consiste en un proceso metodológico de actividades encaminadas a la mejora, incremento y desarrollo de la calidad de los conocimientos, habilidades y actitudes del recurso humano, con la finalidad de eficientizar su desempeño profesional.

Esta concepción del término colige acertadamente con lo antes señalado, y va más allá de la consideración cuando tipifica de acuerdo a las necesidades de capacitación, entre estas: capacitación para la actualización, e integra el adiestramiento a la capacitación para desglosar dicha tipología, combinada con el mismo.

Acogiendo el término de adiestramiento, señala la fuente citada que "consiste en el desarrollo metodológico de habilidades motoras, aptitudes intelectuales y actitudes afectivas, haciendo énfasis en reforzar las áreas necesarias para el desempeño de las actividades propias del puesto de trabajo, desarrollando destrezas".

Es también entendido como "el desarrollo continuo y sistemático entre todo el personal de una institución, de los conocimientos, destrezas y actitudes que contribuyen a su propio bienestar y al de su organización."

Por lo tanto, visto el concepto de adiestramiento y las ponderaciones del organismo de referencia frente a la capacitación, podrían señalarse los siguientes tipos:

- Capacitación y adiestramiento para el trabajo.
- Capacitación y adiestramiento para especialización.
- Capacitación y adiestramiento para promoción.
- Capacitación y adiestramiento para el puesto.
- Capacitación y adiestramiento para rehabilitación.
- Capacitación y adiestramiento permanente.

Los organismos responsables de implementar los programas de capacitación en las administraciones de distintos países deben de acogerse al tipo o tipos adecuados de acción a ejecutar, acorde a la filosofía estratégica de las instituciones.

Para el éxito de la capacitación, que es el caso que nos ocupa, deberá contarse con los medios y apoyos necesarios: recursos humanos, materiales y recursos financieros.

Entre los recursos humanos, se encuentran el personal de la administración y servicios de instrucción, que se han de llamar facilitadores, con alta preparación en los conocimientos técnicos a impartir y capacitado en las técnicas y métodos de enseñanza, además de los profesionales encargados de las unidades fundamentales para implementar la capacitación.

Los recursos materiales demandan contar con instalaciones adecuadas con características específicas que han sido establecidas para el logro de los propósitos, como son: ubicación, facilidad de acceso, características ambientales, iluminación, acústica, mobiliario, equipos tecnológicos y auxiliares, medios impresos e interactivos.

Los recursos financieros están representados por los fondos que permitan cubrir honorarios de personal, servicios a contratar, material didáctico, viáticos y pasajes, servicios de reproducción, elaboración de certificados, refrigerios, higiene, seguridad y, sobre todo, pago de honorarios para la producción de materiales y publicaciones.

Toda institución de capacitación deberá contar con los insumos básicos para el desarrollo curricular; entre estos podemos señalar: la formulación de objetivos curriculares, un plan de estudios, un excelente diseño de sistema de evaluación, las guías didácticas necesarias, los métodos y técnicas definidos, fortalecidos con el proceso de formación del docente (facilitador) como imprescindible para formar parte del cuerpo profesoral.

Hoy en día se requiere de un presupuesto para la capacitación que permita el fortalecimiento de la modalidad de capacitación virtual o a distancia, a fin de reducir los costes que acarrea la capacitación presencial, lo cual conlleva a determinar elementos de disponibilidad de equipos y conexión a internet; definir niveles de conocimiento del manejo tecnológico, por parte de los usuarios, para participar en los procesos de enseñanza y aprendizaje en esta modalidad, para ofrecer las capacitaciones necesarias al mayor número de personas que demanden capacitarse y puedan hacerlo por este medio.

Uno de los elementos fundamentales de que debe disponer tanto el facilitador como los participantes o estudiantes, a fin de que les sea más fácil el aprendizaje, es el alcance de documentos que les sirva de soporte durante el proceso; entre estos se pueden citar: carpetas del docente y del participante, libros, manuales que permitan claramente consultar y conocer los contenidos de las distintas materias que se imparten y las facilidades de consultas de fuentes en línea.

Disponer de un Manual sobre las Finanzas Públicas, que compendie el universo de temas que contienen los programas de capacitación del Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal (CAPGEFI), contribuye con la disponibilidad de recursos para alcanzar los propósitos de la capacitación.

Para el CAPGEFI, representa un hito histórico en la vida institucional de este organismo del Ministerio de Hacienda de la República Dominicana, ya que en él confluyen todas las teorías relacionadas con el quehacer fiscal, tanto de las políticas que les son propias como la forma de su gestión.

Los facilitadores, participantes, servidores de la Administración Financiera del Estado, estudiantes universitarios, investigadores, profesores y público en general tendrán acceso a este Manual, producto del esfuerzo de una gestión consciente de la importancia de la capacitación y, lo fundamental, de que disponga de una documentación actualizada, como un aporte al conocimiento y quehacer de las finanzas públicas.

Un equipo humano, salvando todas las dificultades que en el momento se presentaron, tanto en el país como en otras naciones, durante el primer semestre del 2020, trabajó arduamente, desarrollando esta idea, cuyo producto ponemos en sus manos.

Para este propósito, se redoblaron esfuerzos y gracias a la tecnología alcanzamos la meta con la cual mantuvimos un flujo de comunicación de manera permanente, tanto local como de país a país.

Como resultado de la acción de capacitación, dirigidos a las distintas unidades funcionales del Ministerio de Hacienda, se ha logrado obtener recursos humanos capaces de emprender los cambios y mejoras que demandan los sistemas y subsistemas, ya que las distintas programaciones ejecutadas desde su fundación (en el año 2006), hasta la actualidad, han formado un alto porcentaje del universo de técnicos, personal de apoyo, funcionariado del Estado dominicano y del sector privado que tiene relación con el área financiera.

Este Manual viene a llenar un gran vacío en el campo de las finanzas y en la edición y publicación de material necesario para su estudio, así como en la formación y capacitación de los recursos humanos en el área financiera del Estado.

El CAPGEFI quiere agradecer a todos los colaboradores, autores de los distintos capítulos que forman este manual; a los técnicos y funcionarios del área académica, especialmente los que revisaron y adecuaron adjunto a los autores los contenidos; a la División de Diseño de Impresión del centro; asimismo, un especial reconocimiento a la proactividad y el esfuerzo de los señores Ricardo Gutiérrez, consultor internacional del Ministerio de Hacienda; y Manuel Betancourt, Director Académico del CAPGEFI, que sin sus aportes y la dinámica que mantuvieron no hubiera sido posible este producto.

Asimismo, al Ministerio de Hacienda, en la persona del señor ministro Donald Guerrero y su gran equipo, quienes nos ofrecieron todo el apoyo técnico, financiero y de acompañamiento; así como al personal de las direcciones generales de la citada institución, quienes desinteresadamente correspondieron a nuestras solicitudes de colaboración.

Finalmente, es oportuno agradecer la colaboración para la impresión del Manual, a los Fondos Europeos, a través del programa de apoyo a la Reforma de la Administración de las Finanzas Públicas y a la movilización de Recursos Internos en República Dominicana, programa interesado en fortalecer las capacidades de este centro en todas sus dimensiones, y, además, colaborando con la dotación de este importante instrumento documental para la consulta y apoyo a la capacitación.

MARIANO ESCOTO SABA
Director General del CAPGEFI

INTRODUCCIÓN

Ricardo Ángel Gutiérrez

Del objetivo del Manual

Este Manual[1] está especialmente orientado a los que dirigen y operan la Administración Financiera del Estado (AFE), cualquiera sea su nivel jerárquico en la organización. Es interés primordial de este que ellos comprendan por qué están haciendo las cosas, cómo es la mejor forma de hacerlas y cuál es la parte del todo en la que están participando, lo cual, en su conjunto, coadyuvará a un mejor funcionamiento de la gestión administrativa pública.

Otro objetivo central del Manual es que sirva como texto básico sobre la AFE, tanto en cursos de capacitación sobre la organización y funcionamiento de las administraciones públicas como en los ciclos universitarios relacionados con el tema.

Es mucho lo que a la fecha se ha escrito y legislado en la región sobre la Administración Financiera del Estado, especialmente en las últimas tres décadas, y es posible decir con propiedad que se ha alcanzado un grado de madurez importante en su desarrollo conceptual, aunque esto no siempre se ha reflejado en la realidad administrativa. Ahora bien, no existe, o, al menos, no conocemos un tratado completo desarrollado con un enfoque integral, sistemático y con sentido práctico sobre la materia.

El arte que nos hemos propuesto es exponer, sobre cada sistema, los contenidos más relevantes, las mejores prácticas disponibles para gestionarlo, analizarlo como parte integrante del conjunto Administración Financiera del Estado y mostrar cómo se ensambla con el resto de sus sistemas componentes o relacionados. No es propósito del Manual plantear un recomienzo de la materia en la región, pero sí impulsar aquellas reformas legales y administrativas aún pendientes de ejecución.

Tampoco es un tratado que estudie o analice la administración pública en general y la administración de sus recursos financieros en particular con un enfoque propio de la sociología política o de las ciencias políticas, ni temas tales como las teorías y roles del Estado, las relaciones entre la sociedad o la política con la administración, las políticas estatales y públicas, el papel de la burocracia pública y sus relaciones con el poder, los modelos weberianos o no de gestión, las estructuras de gobernanza y otros aspectos relacionados con dichas materias. Todas estas cuestiones quedan fuera del ámbito de este Manual, sin por ello dejar de reconocer su influencia e impacto con lo que se pretende con este.

Fundamentalmente, es un trabajo de y para República Dominicana, pero es también nuestra intención que sirva como material para consultas técnicas o de apoyo pedagógico sobre AFE en cualquier país de la región, siempre y cuando esté constituido bajo el modelo republicano de gobierno.

Del nombre del Manual

En algún momento dudamos si el título de este manual debería ser *Administración Financiera* o *Gestión Financiera*, este último término impuesto en épocas recientes por los organismos internacionales. Observando el diccionario de la Real Academia Española (RAE), los términos son sinónimos[2]. La experiencia y la legislación en la región nos llevaron a optar por la primera alternativa. Las leyes vigentes sobre la materia en Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay así lo utilizan.

En el terreno teórico, y apartándonos de su origen etimológico, Simon (1992) nos enseña que, si bien la "administración se define ordinariamente como el arte de conseguir que se hagan las cosas", dando "importancia especial a los procesos y métodos encaminados a asegurar una acción expeditiva", "una teoría general de la administración debe incluir principios de organización que aseguren una toma de decisiones correcta, de la misma manera que debe incluir principios que aseguren una acción efectiva". Para el autor, las tareas de "hacer" y de "decidir", funciones propias de la administración, se encuentran íntimamente ligadas y se extienden a toda la organización.

Una combinación de las muchas acepciones actuales del término "administración" nos permite definir esta como el conjunto sistemático de reglas que se aplican para coordinar y ejecutar racionalmente el uso de los recursos de una organización, a fin de cumplir sus objetivos con el máximo de productividad. En nuestro caso, la organización es el Estado y así la utilizaremos en este Manual.

Una organización, independientemente de su tipo o sus propósitos, para cumplir con su función, utiliza cuatro clases de recursos: los humanos, los financieros, los materiales y los tecnológicos. Los recursos financieros de la organización administración pública son nuestro centro de interés.

Varias legislaciones de la región consideran como ámbito institucional de alcance de la administración financiera que regulan al Sector Público (Argentina, Honduras, Venezuela), y otras varias, al Estado (República Dominicana, Paraguay, El Salvador). Lo que corresponde es referirse al Estado, categoría característica del derecho público. El Sector Público es una categoría propia de las cuentas macroeconómicas y con muy poca relación con la organización institucional de un país.

De todo lo anterior, se deriva y se justifica el concepto "Administración Financiera del Estado", objeto del Manual que se está presentando.

Muchas propuestas de análisis, de mejoramiento o de cambio de paradigma de la administración pública se pueden hacer en el campo teórico, pero se debe recordar, siempre y en todos los casos, que estas deben estar concebidas y ejecutadas en el marco de la estructura legal vigente. La "administración se encuentra inexorablemente sujeta al principio de legalidad. Todo lo que haga o decida hacer tiene que tener como fundamento una disposición expresa que le asigne la competencia para poder actuar de tal o cual manera" (Pando Vílchez, 2002).

El contexto jurídico en que se deben decidir y hacer las cosas es diametralmente opuesto al del sector privado, donde normalmente rige la máxima de que "nadie está obligado a hacer lo que la Ley no manda ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe". Es decir, no sirve que se ponga de moda una idea o una forma de administrar en la teoría o en el derecho comparado, ya que, si se quiere aplicar en la organización estatal de un país determinado, en el caso que aquella impacte en competencias jurisdiccionales, debe haber una norma constitucional o legal que lo autorice. Este tema, frecuentemente no tenido en cuenta en muchas reformas administrativas de la región, ha sido causa de muchos de sus fracasos o de gastos innecesarios. Y a este principio de legalidad, se encuentra inexorablemente sometida la organización y funcionamiento de la Administración Financiera del Estado.

De la AFE y la información

Cualquiera sea la concepción política sobre el Estado, y sobre los roles que debe cumplir el Sector Público en la economía, que tenga el Gobierno de un país, siempre, y en todos los casos, este requerirá, para su eficaz dirección y gestión, un sistema de información que, mediante el procesamiento automático de datos, genere estados y reportes confiables y pertinentes en el momento oportuno. Dicho sistema le permitirá tomar decisiones adecuadas y con razonabilidad para sus propósitos, así como para realizar el seguimiento eficaz de su cumplimiento.

El disponer de información con las características expuestas en el párrafo anterior es condición esencial para posibilitar una administración adecuada de los recursos financieros públicos y, para ello, es prioritario conocer con exactitud los requerimientos de los tomadores de decisiones en el área, cualquiera sea su nivel jerárquico, estratégico, táctico u operativo. Una vez provista la información requerida, lo que resta es capacitar a estos, para manejarla acertada y eficientemente.

Ahora bien, el gran desafío consiste en construir lógica y eficientemente los sistemas informáticos procesadores de la información propia de la administración financiera pública. En el Manual se exponen las bases conceptuales para su diseño, así como las características tecnológicas de este tipo de sistemas. No es un tema menor, lleva también sus tres décadas de desarrollo en la región y ha sido causa de muchos fracasos tecnológicos y enormes montos de gasto público ineficientemente administrado; además queda aún pendiente, en la mayor parte de los casos, la información física y sobre resultados. La tecnología actualmente disponible favorece la integración de los muchos sistemas y subsistemas existentes, pero para ello siempre es imprescindible, por razones técnicas y económicas, contar con un modelo conceptual que indique el camino por recorrer y cómo debe hacerse.

En síntesis, sin información financiera apta, no hay administración financiera que pueda funcionar, por ello, aquella es parte indisoluble de esta.

De la estructura del Manual

Como ya se expresó, este Manual fue concebido con la idea de disponer de un texto único que desarrolle, con un enfoque conceptual, práctico e integral, todos los sistemas componentes de la Administración Financiera del Estado, así como también los aspectos esenciales de los sistemas que le son ajenos, pero que, por razones funcionales u operativas, están estrechamente relacionados con ella.

En el Capítulo I, se muestran el contenido, los propósitos, el ámbito, los alcances y el entorno conceptual de la AFE, así como la metodología básica para su comprensión, análisis y diseño. Se presentan también las bases elementales para formular el diseño eficiente del sistema de información que se requiere para dirigirla, gerenciarla y operarla, por ser este un tema inherente a ella.

En los Capítulos II y III, se desarrollan aspectos muy básicos de los sistemas de planificación e inversiones públicas, y de política fiscal y macroeconomía, por estar ambos absolutamente relacionados con la AFE, como aportantes de racionalidad económica y fiscal en el corto, mediano y largo plazo.

En los Capítulos III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X y XI, se describen aspectos conceptuales básicos de los sistemas de presupuesto: ingresos, crédito público, gestión financiera de los recursos humanos, contrataciones públicas, tesorería, contabilidad y bienes nacionales. Cada capítulo de estos sistemas, salvo el que trata sobre los ingresos, se estructuró en cuatro partes: la parte I, "Aspectos generales del sistema"; la parte II, "Principales elementos del sistema"; la parte III, "Principales macroprocesos y procesos del sistema y sus interrelaciones"; y la parte IV, "El sistema en la República Dominicana".

En el caso de los ingresos, el capítulo correspondiente se organizó en tres partes principales: la primera, desarrolla los ingresos públicos como concepto; la segunda, la administración tributaria; y la tercera, la administración aduanera. A su vez, estas dos últimas constan de las mismas cuatro partes que los sistemas mencionados en el párrafo anterior.

En los capítulos XII y XIII, se desarrollan otros dos sistemas íntimamente relacionados con la AFE. En el primer caso, el de estadísticas fiscales, productoras de información esencial para la toma de decisiones en el área de la política fiscal y la administración financiera; y en el segundo caso, el de control fiscal, responsable de asegurar la legalidad de las transacciones públicas y de que estas se realicen en un marco de economicidad, efectividad, eficiencia y calidad, acorde con los resultados programados.

En el Capítulo XIV, se exponen algunas ideas de actualidad sobre el diseño, gestión y alcances de los sistemas de información financiera pública procesados mediante sistemas computacionales, herramienta imprescindible para la conducción, gestión y control de las finanzas públicas en general y de la AFE en particular, como ya se expuso.

En el Capítulo XV, se muestra el modelo de ejecución financiera y física del presupuesto de gastos desarrollado en la República Dominicana, como prototipo de seguimiento de la gestión operativa y generador de información para la toma de decisiones.

Por último, en el Capítulo XVI, se exponen las atribuciones básicas que requiere un Ministerio de Hacienda o Finanzas para actuar como órgano rector de la política fiscal y la Administración Financiera del Estado, con la intención de aportar, a quienes tengan la responsabilidad de encarar esta actividad, un modelo básico para tener en cuenta.

En todos los capítulos vinculados a sistemas, se pidió incluir una brevísima referencia a los aspectos históricos relacionados con su evolución y alcances en la región y en la República Dominicana, con el propósito de poder vislumbrar, en cada caso, de dónde proviene, del mismo modo que, en sus respectivos desarrollos, se mostrará hacia dónde debe ir.

A los capítulos anteriormente mencionados, se les han adicionado cuatro apéndices, de los cuales dos se han incorporado al I, uno al III y otro al XV. De los añadidos al Capítulo I, el primero trata sobre aspectos muy básicos del derecho público y del derecho administrativo, dado que, desde nuestro punto de vista, su conocimiento es esencial por parte de todos los recursos humanos de la administración pública, cualquiera sea su nivel jerárquico, tal como ya se ha visto, y muy especialmente para quienes administren recursos financieros. En el segundo de ellos, se presentan nociones de la importancia del tema ética y transparencia en la administración pública, mostrando especialmente los avances realizados en la materia por la República Dominicana durante los últimos 20 años. En el Capítulo III se agrega un apéndice que presenta los aspectos generales de la gestión por resultados, tema de plena actualidad como nuevo modelo de visión y funcionamiento de la administración pública en su conjunto. Finalmente, como apéndice del Capítulo XVI, se suma un breve resumen que expone sobre la actual organización del Estado dominicano, que, por cierto, en sus últimas reformas constitucionales, ha incorporado instituciones novedosas con la intención de fortalecer el modelo republicano de gobierno.

Cada sistema desarrollado en este Manual, requeriría tal vez su propio tratado o, aún más, en algunos casos, un conjunto de estos. Pero no ha sido propósito de aquel, entrar en los temas procedimentales de cada uno de ellos.

De los autores

Para cada capítulo del Manual, se ha seleccionado un autor titular, que ha asumido esta tarea en forma individual o asociado a otro profesional. Nos consta la experticia conceptual, técnica y práctica en la materia de todos los participantes. Previo acuerdo con ellos, se les asignó la responsabilidad de desarrollar la temática a su cargo en plazos anteriormente programados. El enfoque y los tiempos disponibles para elaborar esta publicación así lo requerían.

A cada uno de ellos se le comunicó la estructura básica del capítulo que tomaría a su cargo y la perspectiva que requería su trabajo, en la búsqueda de lograr que el Manual por elaborar

contuviera un texto armónico, coordinado y equilibrado, tanto en lo que se refiere a contenidos como a extensión del desarrollo del tema, tal como había sido programado inicialmente por el Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal (CAPGEFI).

A partir de las premisas anteriores, los autores han actuado con absoluta libertad intelectual sobre los enfoques, criterios y propuestas formuladas en el marco de las responsabilidades asumidas.

Nota Final

Este Manual fue concebido y elaborado en el término de seis meses. Ello incluyó su diseño estructural, la selección de autores, la coordinación del trabajo con cada uno de ellos, la elaboración de sus respectivos productos, el seguimiento y control del cumplimiento de sus responsabilidades, así como la corrección de estilo, diagramación e impresión. El CAPGEFI asumió ese compromiso institucional y con esta publicación sentimos que hemos cumplido.

De acuerdo con la evolución que experimenta la AFE, en lo adelante, se deberán asumir los correctivos que permitan adecuar las novedades asumidas para mantener permanentemente actualizado este documento, en cuyo caso se incorporarían a futuras ediciones; por el momento nos queda la satisfacción de saber que estamos muy cerca del alcance de las expectativas que dieron origen a este instrumento de consulta.

Si la lectura, estudio y aplicación de todo o parte de los contenidos de este Manual sentaran las bases para instruir acerca del rol e importancia de la AFE en un Estado moderno, y concientizaran sobre cómo desde esta es posible impulsar una mejor asignación y administración de los recursos públicos, así como incrementar la productividad pública y coadyuvar a fortalecer la solvencia fiscal, sus objetivos últimos estarían cumplidos.

Bibliografía

SIMON, H. A. (1971): *El Comportamiento Administrativo*, Editorial Aguilar, Madrid.

PANDO VÍLCHEZ, J. M. (2002): "La administración frente a la norma inconstitucional: ¿control de constitucionalidad y control de legalidad administrativa?", *Revista Peruana de Derecho Público*, nº 5, año 3; pp. 107-113.

1 Según el diccionario de la RAE:

Manual: Libro en que se compendia lo más sustancial de una materia.

2 Según el diccionario de la RAE:

Administración: Acción y efecto de administrar.

Administrar: Ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes.

Gestión: Acción y efecto de administrar. Acción y efecto de gestionar.

Gestionar: Ocuparse de la administración, organización y funcionamiento de una empresa, actividad económica u organismo.

CAPÍTULO

I

LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO. ASPECTOS GENERALES

Ricardo Ángel Gutiérrez

1. ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO (AFE)[1]

1.1. Definición

La **administración financiera**, como concepto administrativo público, es una de las instituciones[2] más recientes del ámbito estatal regional, y sus orígenes no van más allá de los últimos 50 años. En este capítulo, trataremos de desarrollar sus aspectos más relevantes, para facilitar su comprensión, contenido y alcances, así como la metodología básica de su funcionamiento, a todos aquellos lectores relacionados con esta materia.

El desarrollo de la AFE se efectuará en este capítulo desde un punto de vista instrumental u operativo, reservando su tratamiento teórico o epistemológico para otro tipo de estudios, tales como aquellos que la pueden abordar desde las ciencias sociales o políticas.

En este contexto, definiremos la Administración Financiera del Estado como el conjunto de normas, políticas, organizaciones, sistemas y procesos que regulan, intervienen o se utilizan para la captación, gestión y aplicación de los recursos financieros públicos, con el propósito de coadyuvar a satisfacer las necesidades colectivas en un marco de legalidad y de la mejor forma posible.[3]

En el marco de la definición anterior de AFE, entenderemos que:

- **Las normas** son la constitución, las leyes, los decretos, los reglamentos, las resoluciones y otras disposiciones públicas de menor jerarquía, puestos en vigencia por los poderes, entes y órganos dotados de capacidad jurídica para hacerlo en un marco jurisdiccional determinado.
- **Las políticas**, en el área de la AFE, pueden ser categorizadas como de dos tipos: las públicas y las institucionales. Por políticas públicas, entenderemos las acciones programadas por los Gobiernos, en el marco de los recursos disponibles, para dar respuestas a las múltiples demandas de la sociedad, de acuerdo con su percepción sobre las prioridades de esta. En cuanto a las políticas institucionales, las concebiremos como los actos o hechos administrativos, ordenados por las autoridades públicas en el marco de sus competencias legales, por los que se delegan

1 Nota del autor: en este capítulo se utilizan definiciones y conceptos que están extraídos de innumerables documentos y láminas de conferencias y clases, así como de proyectos de normas públicas, en todos los casos originalmente redactados y presentados por el autor en varios países de la región, tanto para organismos multilaterales como para Gobiernos nacionales. Cuando estos no tienen esta procedencia se hace la correspondiente cita.

2 North (1990) define las instituciones como las reglas de juego que moldean la interacción humana en una sociedad. En este caso se sigue tal acepción.

3 Desde el punto de vista sistémico, la AFE nos es otra cosa el "Sistema de Administración Financiera del Estado", que a su vez forma parte de otro sistema de mayor jerarquía, que, según como se lo observe, puede ser el de las Finanzas Públicas o el de la Administración Pública. La AFE, como sistema, comprende a su vez, a sus subsistemas componentes. Ahora bien, con el propósito de no recargar el uso de la palabra "sistema" y de facilitar el desarrollo y lectura de los capítulos siguientes, que son los esenciales de este manual, se reserva el término para identificar a aquellos que son los componentes de la AFE.

atribuciones o se establecen guías de trabajo a los miembros de una organización pública, fijando los límites dentro de los cuales estos deben operar o sobre cómo hacerlo, orientados en general a la búsqueda de la productividad institucional.

- L**as organizaciones** que integran la Administración Financiera del Estado son los poderes, entes y órganos responsables de formular el presupuesto, evaluarlo y coordinar su ejecución; programar y recaudar los ingresos; realizar las operaciones de crédito público legalmente autorizadas; gestionar los aspectos financieros de los recursos humanos y las contrataciones públicas; administrar el tesoro; preservar el patrimonio público, y contabilizar y rendir cuentas —tanto física como financieramente— sobre las transacciones realizadas mediante dichas operaciones y por los resultados alcanzados. Forman parte también de la AFE los servicios administrativo-financieros de los entes (descentralizados) y órganos (desconcentrados), así como las unidades administrativas de estos de menor nivel, ejecutoras de los ingresos (recaudadoras) y de los gastos (ejecutoras de programas y proyectos).
- **Los sistemas** que forman parte de la AFE serán identificados más adelante en este capítulo y ampliamente desarrollados en el texto de este manual.

1.2. Objetivos de la AFE

Los objetivos generales de la Administración Financiera del Estado básicamente son los siguientes:

- Administrar los recursos financieros públicos de manera tal que permitan asegurar el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal en particular y de la política económica en general, todo ello, en un marco de sostenibilidad fiscal.
- Facilitar la vinculación de la planificación estratégica y los resultados programados con el presupuesto público.
- Asignar los recursos públicos en función de las políticas, resultados y proyectos del Estado, que tienen por propósito satisfacer las necesidades colectivas.
- Racionalizar y sistematizar los procesos de captación y uso de los recursos públicos.
- Disponer de las asignaciones presupuestarias en la oportunidad que las requieren las unidades responsables de ejecutar los programas sustantivos del Estado.
- Administrar el tesoro público con racionalidad y ejecutando los pagos en las fechas establecidas en los contratos.
- Desarrollar y administrar una herramienta tecnológica cuyo propósito básico sea actuar como elemento facilitador del cumplimiento de sus objetivos.
- Generar información oportuna, pertinente y confiable sobre la gestión financiera.
- Coadyuvar a que la gestión operativa del Estado se realice en un marco de legalidad y de la forma más económica, efectiva, eficiente y con la mayor calidad posible, todo ello, en un marco de satisfacción al ciudadano.

- Facilitar la vigencia de un sistema de control, integrado con aquella, por el cual los funcionarios públicos rindan cuentas del uso adecuado y transparente de los recursos públicos utilizados y se evalúe el desempeño de los actores personales e institucionales involucrados de acuerdo con los resultados logrados.
- Capacitar a los funcionarios y empleados participantes en su gestión, cualquiera sea su nivel jerárquico, de acuerdo con el grado de conocimiento de la materia que demanda su función.

1.3. Ámbito de la AFE

En principio, y sin excepción, todas las unidades institucionales de un Estado, con independencia de su origen —sea este de orden constitucional (poderes y órganos constitucionales) o legal— y ya sean centralizadas, desconcentradas, autónomas o descentralizadas, deben estar comprendidas en el marco de las leyes reguladoras de la AFE. En cada una de estas entidades que disponen de personería jurídica independiente y patrimonio propio, al igual que en cada órgano desconcentrado, existirá y operará un área de administración financiera que debe cumplir con la normativa vigente y con los criterios que al respecto establezca su órgano rector. Estas áreas, generalmente conocidas como direcciones o servicios administrativo-financieros, tienen la responsabilidad de gestionar los recursos que utiliza la institución o el ente del ámbito de su competencia.

En el caso de las empresas públicas no financieras y de las instituciones públicas financieras, se integran a la AFE todos aquellos aspectos operativos relacionados con su gestión financiera, en la medida que esta comprometa o pueda llegar a comprometer la administración de las finanzas públicas o la sostenibilidad fiscal.

2. ENTORNO CONCEPTUAL DE LA AFE

La experiencia en la materia ha permitido observar que no es factible profundizar en forma idónea en el conocimiento, análisis, diseño, implantación y gerenciamiento de la AFE, así como en los sistemas de información sobre esta, tal como la estamos concibiendo, sin tener nociones de las áreas del saber que seguidamente se mencionan y que conforman su entorno conceptual, jurídico, contable y económico, tales como:

- La Teoría General de Sistemas (TGS) y el enfoque por procesos.
- El derecho público y el derecho administrativo.
- La Teoría General de la Contabilidad.
- La macroeconomía.
- Sistema de Cuentas Nacionales.

En este apartado del capítulo, se presenta una muy breve conceptualización de aspectos básicos de las áreas del conocimiento mencionadas. Estos, en alguna medida, serán desarrollados en este manual, de acuerdo con lo siguiente:

a. En el caso de la TGS y el enfoque por procesos, sin llegar a profundizar en sus contenidos, se presentará una visión general sobre sus aspectos básicos, con el propósito de ayudar a comprender el diseño y funcionamiento de la AFE. Asimismo, a través de sus citas, se orientará a quienes quieran perfeccionar estudios en la materia.
b. Como apéndice de este capítulo, se desarrollarán más específicamente algunos elementos del derecho público y del derecho administrativo, en la medida que ello se estime necesario para la comprensión de los contenidos del Manual, así como para el ejercicio de la función pública en cualquiera de sus áreas o niveles jerárquicos.
c. Los restantes temas serán ampliados en los capítulos que los desarrollan específicamente.

2.1. La Teoría General de Sistemas (TGS) y el enfoque por procesos

La TGS y el enfoque por procesos aportan excelentes herramientas para aplicar en el análisis y diseño de organizaciones complejas, como lo es la administración de un Estado y sus áreas componentes, entre ellas, su administración financiera.

Mediante su enfoque interdisciplinario, la TGS ha aportado una metodología relevante de estudio, investigación, análisis y diseño, frecuentemente aplicada en diversos campos sociales, científicos y tecnológicos, entre los que destaca su utilización en el ámbito organizacional, de la informática y de la toma de decisiones. Está generalmente convenido que la Teoría General de Sistemas se inició con los trabajos que el biólogo alemán Ludwig von Bertalanffy realizó durante los años 1940.

Un sistema puede ser definido como "cualquier conjunto de dos o más elementos interrelacionados entre sí" (VON BERTALANFFY, 1977) con un propósito u objetivo determinado. La gama de sistemas abarca todas las áreas del conocimiento humano, desde el propio universo hasta las partículas más elementales conocidas (constituyentes elementales de la materia).

La jerarquización de los sistemas

Kenneth BOULDING estudió los sistemas que nos rodean y los clasificó en 9 niveles jerárquicos según su grado de complejidad (JOHANSEN Y VIDAL, 1982). En tal marco, les corresponde a las organizaciones sociales el octavo nivel, es decir, al borde del mayor grado de complejidad y solo superado por aquellos que aún no tienen respuesta (la vida después de la vida). En tal contexto, este octavo nivel está constituido por las estructuras sociales (organizaciones, empresas), que son las conformadas por los humanos en sociedad con toda su complejidad y riqueza.

Clasificación de los sistemas

Así como Boulding propuso una jerarquización de niveles para la ordenación de los sistemas, estos también han sido clasificados por los analistas especializados con otros criterios subjetivos, dependiendo del motivo de la clasificación y de las características particulares del contexto en el que se trabaje. Las clasificaciones más usuales son: según sus relaciones, su origen, sus resultados,

el tipo de variables que los definen, su cambio en el tiempo, su estabilidad, su relación con el medioambiente; o según sean concretos o abstractos, vivientes o no vivientes, etc.

A los efectos que se persiguen con esta presentación, interesa particularmente la que permite distinguir entre sistemas abiertos y cerrados, así como entre naturales o artificiales. Un **sistema abierto** es aquel que recibe o envía materia, energía o información a su entorno, ambiente o a un sistema de mayor jerarquía. Por su parte, un **sistema cerrado** no intercambia materia, energía ni información con su entorno o ambiente. Los **sistemas naturales** son aquellos generados por la naturaleza (plantas), mientras que los **artificiales** son producto de la actividad humana (las organizaciones).

Aportes semánticos

Por su parte, Arnold y Osorio (1998) han identificado y sistematizado los conceptos más relevantes que la TGS ha aportado a la ciencia y cuyo conocimiento es requerido cuando se profundiza en el estudio de sistemas con cierto grado de complejidad. A los mencionados autores remitimos a quienes se encuentren en dicha circunstancia.

Elementos componentes de los sistemas

Independientemente de su complejidad, funcionalidad o alcances, un sistema está siempre compuesto por los mismos elementos o parámetros básicos: entrada (insumo), salida (producto), procesamiento, retroalimentación y, si es un sistema abierto, relaciones con su entorno.

- **La entrada** la recibe el sistema en forma de material (recursos humanos, materiales y financieros), energía o información.
- **La salida,** que es la razón de ser para la cual se ingresaron los insumos, interactuará con el medioambiente y debe ser coherente con la finalidad del sistema. La salida de un sistema es el producto final de este, mientras que las de los subsistemas son productos intermedios.
- El **procesamiento** implica la transformación o conversión de los insumos en productos y, en el caso de los sistemas artificiales, requiere dirección, tecnología y todo otro tipo de herramientas organizacionales.
- La **retroalimentación** es el proceso por el cual las salidas se comparan con lo esperado y, si hace falta, se toman acciones correctivas sobre la operación del sistema. También puede darse el caso de generar productos (intermedios) que serán incorporados como insumos al mismo proceso productivo.
- El **ambiente o entorno** es el medio que rodea externamente al sistema, puede significar un recurso o una amenaza y con él puede o no intercambiarse materia, energía, información o influencia. Este modelo básico está representado en la figura 1.



FIGURA 1

Caja negra

El sistema será conceptualizado como una caja negra cuando este sea impenetrable, inaccesible, excesivamente complejo o, por alguna razón, no se sepa qué elementos componen y cómo funciona el sistema, pero se conozca que, a determinadas entradas, corresponden determinadas salidas. A partir de esto último, en algunos casos, se puede deducir cómo funcionan sus componentes. El concepto de caja negra es útil en cualquier rama de la aplicación de la teoría de sistemas.

Análisis de sistemas

La TGS, entre sus muchos aportes, desarrolló el análisis de sistemas, metodología que indica que la comprensión de estos se facilita una vez conocidos y planteados sus objetivos. Así, es posible identificar y estudiar sus subsistemas componentes, involucrando todas las interdependencias entre ellos y su relación con el medioambiente. Tales subsistemas, a su vez, se desagregan en otros subsistemas de menor jerarquía (con nuevas interrelaciones entre ellos), y así sucesivamente hasta llegar a las partículas más elementales que los componen y que no son susceptibles de nuevas desagregaciones.

Cuando se logra una sincronización armoniosa entre los elementos interrelacionados del conjunto objeto de estudio, su funcionamiento y su producto resultan más eficientes que la suma de las partes. La caracterización de un conjunto como "sistema" o "subsistema" corresponde otorgarla en función del punto en que se ubique el observador para su análisis. De acuerdo con Davis y Olson (1989), "la esencia del análisis de sistemas es mirar el problema completo dentro de un contexto". El mejor ejemplo de la aplicación de la metodología aportada por el análisis de sistemas es la utilización que generalmente se hace para el estudio del cuerpo humano.

Lo importante y relevante, a nuestros efectos, es saber que la metodología de análisis y diseño de sistemas requiere que, cuando esta se aplica, su usuario debe plantearse, siempre y en primer lugar, cuál es el producto que demanda o que está siendo generado por el mismo sistema. A partir

de esta definición, deberá ir identificando los otros elementos del sistema y organizándolos de la manera más eficiente posible.

Evolución de la TGS en áreas vinculadas con la AFE

La TGS ha mantenido, hasta la actualidad, una constante evolución y aplicación en todos los campos de la ciencia. A este respecto, particularmente nos interesan aquellos aspectos vinculados con nuestra materia y, con tal propósito, mencionaremos, en apretada síntesis, los relacionados con las organizaciones, la información y las decisiones.

La TGS y la Teoría de la Organización

El aporte de la TGS a la Teoría de la Organización consiste en comprender y estudiar las organizaciones como sistemas abiertos y complejos creados por el hombre, en continua evolución y contacto con su medio, que es la sociedad, con la que se generan influencias mutuas. Schein (1994), después de estudiar varios modelos acerca del funcionamiento de las organizaciones, propuestos por varios autores, reconoce que existen seis características generales que pueden definir a las organizaciones, en términos de la TGS. En primer lugar, deben ser consideradas como sistemas abiertos que interactúan con su ambiente, recibiendo materias primas, información, influencia, personas y energía y transformándolas en productos y servicios. En segundo lugar, deben considerarse como sistemas con propósitos y funciones múltiples, y por lo tanto, con variadas interacciones con su entorno y sus elementos. La tercera característica de las organizaciones es su composición por subsistemas interrelacionados dinámicamente. Un cuarto aspecto es la parcial independencia de los subsistemas, cuyos resultados también afectan al resto de los subsistemas. En quinto lugar, toda organización está limitada por un contexto dinámico, en el que participan otras organizaciones de diferentes tamaños y que condiciona al sistema y los subsistemas. Por último, las organizaciones se caracterizan por estar enlazadas de varias maneras con el medio, lo que hace difusos los límites de los sistemas. Su propósito es lograr su funcionamiento en forma armónica e integrada para maximizar sus resultados.

La TGS y los Sistemas de Información (SI)

La información es todo aquello que es comunicado por parte de un emisor a un receptor, y que tiende a reducir la incertidumbre en el proceso de toma de decisiones. Los SI nacieron como parte de la TGS, y su análisis y diseño se realiza utilizando las herramientas de esta. Para Andreu, Ricart y Valor (1991), los sistemas de información (SI) son:

> "…Un conjunto formal de procesos que, operando sobre una colección de datos estructurada según las necesidades de la empresa, recopila, elabora y distribuye selectivamente la información necesaria para la operación de dicha empresa y para las actividades de dirección y control correspondientes, apoyando, al menos en parte, los procesos de toma de decisiones necesarios para desempeñar funciones de negocio de la empresa de acuerdo con su estrategia".

En síntesis, los SI ayudan en todos los niveles de la organización capturando, procesando, y distribuyendo información oportuna, confiable, de calidad y adecuada a quien la requiere, cualquiera sea su nivel dentro de aquella. Los SI no necesariamente están basados en el uso del computador. Puede haber SI procesados y basados en procesos administrativos manuales.

Los SI computarizados son llamados Sistemas de Información Basados en Computadora o Sistemas de Información Automatizados (SIA). Davis y Olson (1989) los caracterizan como sistemas integrados que utilizan un computador con el propósito de proveer informaciones que dan soporte a las operaciones, al gerenciamiento y a las decisiones de alto nivel en la organización. En dicho marco, los SIA se clasifican en:

- Sistemas transaccionales, cuya función primordial consiste en procesar transacciones, tales como movimiento de bienes, facturación y cobros, endeudamiento y pagos, etc.
- Sistemas de soportes a la toma de decisiones, que son los que apoyan con información la toma de decisiones a nivel táctico o gerencial; y
- Sistemas estratégicos, los cuales tienen por propósito suministrar información a la alta dirección con el fin de lograr ventajas competitivas mediante su implantación y uso.

La TGS y la Teoría de las Decisiones

El enfoque de sistemas es un proceso de toma de decisiones que se usa para diseñar sistemas. Es por tanto fundamental conocer, al menos, aspectos elementales de este proceso antes de embarcarnos en aquella tarea. Dentro del marco de la TGS, Herbert Simon[4] (1971) —popularmente reconocido como el gurú de las decisiones— estudió el proceso de toma de decisiones de las personas dentro de la empresa, y postuló teorías acerca de la forma como este se lleva a cabo, dando lugar al surgimiento de conceptos tales como el de la racionalidad limitada. Esta última hace referencia a que los individuos no pueden tomar decisiones que los lleven al máximo de utilidad —por las limitaciones en torno a la obtención de toda la información que se requiere para llegar a ello— y, por eso, se sienten satisfechos con decisiones que conducen a resultados subóptimos (Estrada, 2007).

Simon también cuestionó el modelo de organización burocrático de Max Weber, al cual le encontró ciertas anomalías al tratar de explicar comportamientos dentro de la empresa, debido al carácter mecanicista del enfoque convencional, planteado por este (Estrada, 2007). Sus estudios, además de ser de amplia aplicación en el campo administrativo y económico, también han sido de gran utilidad en los campos de la inteligencia artificial y la computación, explicando el proceso de toma de decisiones racionales en cualquier contexto.

Evoluciones más recientes de la TGS

La TGS ha mantenido hasta la actualidad una constante evolución y ha brindado aportes sustantivos a todos los campos de la ciencias, entre los que destacan los efectuados a la cibernética, a la ingeniería de sistemas, a la robótica y a la teoría de los juegos, y particularmente los realizados por Niklas Luhmann (1927-1998) para el estudio de las comunicaciones, las organizaciones y la sociedad.

4 En 1978 a Herbert A. Simon se le otorgó el Premio Nobel de Economía "por su investigación pionera en el proceso de toma de decisiones en las organizaciones económicas".

El enfoque por procesos

Para los propósitos de este manual, los conocimientos y la metodología de análisis y desarrollo que aporta la TGS deben complementarse con otros sobre los elementos básicos del enfoque por procesos de las organizaciones. Al enfoque por procesos se le reconoce como principal contribución al análisis y diseño de las organizaciones, el suministro de herramientas útiles para simplificar y adaptar sus procedimientos y operaciones, a fin de adaptarlos a las necesidades de sus diferentes niveles decisionales, ejecutores y receptores de su producción, cualquiera sea esta. Para un mayor conocimiento conceptual de esta materia, así como de la metodología que aporta y su aplicación práctica, recomendamos recurrir a Normas ISO 9001-2015 "Sistemas de gestión de calidad – Requisitos" (Enfoque en Procesos); Hammer M. y Champy, J. (1993); y Pérez, J. A. (2013).

En el contexto de la TGS y el enfoque por procesos, se inscribe la organización normativa y administrativa de la AFE, así como de los sistemas de información y decisionales sobre esta, en la mayor parte de los países de la región.[5]

2.2. El derecho público y el derecho administrativo

Según Gordillo (1966), el derecho público "trata las relaciones jurídicas entre el Estado y los particulares o entre poderes y órganos estatales entre sí". En los países cuya organización nacional está basada en una carta magna o constitución, esta constituye el elemento básico de estudio del derecho público. En general, las constituciones nacionales contienen dos partes normativas básicas: una por la cual se instituyen las obligaciones y garantías de los ciudadanos y habitantes del país, y otra que estructura la organización del Estado y que comprende las atribuciones de los poderes que crea, las formas de elección de sus miembros, el período de sus mandatos y otras modalidades sobre su funcionamiento, así como la creación de otros órganos autónomos y sus atribuciones. Como ramas del derecho público, pueden mencionarse el derecho constitucional, el derecho administrativo, el derecho financiero, el derecho penal, el derecho procesal, el derecho internacional público, el derecho laboral, el derecho territorial y el derecho electoral.

El derecho administrativo es definido por Gordillo (2013) como "la rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa del Estado y la protección judicial existente contra este".

Con respecto a la función administrativa, Gordillo dice lo siguiente:

> "1°) Función administrativa es toda la actividad que realizan órganos administrativos, y la actividad que realizan los órganos legislativos y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los actos y hechos materialmente legislativos y jurisdiccionales. Luego, el derecho administrativo estudia toda la actividad que realizan órganos estructurados jerárquicamente o dependientes de un poder central y además la actividad del Congreso que no sea legislativa, y de órganos independientes que no sea jurisdiccional.

5 Entre los de habla hispana, Argentina, Perú, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y parcialmente México.

> 2°) Puesto que estudia el ejercicio de la función, no comprende solamente el análisis de la actividad administrativa (servicios públicos, contratos administrativos, responsabilidad del Estado, actos administrativos), sino también del que la ejerce (organización administrativa), y de los medios a través de los cuales la ejerce (en particular, el personal que utiliza —servidores públicos— y los bienes materiales que emplea o regula —dominio público y bienes administrativos en general". (2013).

En concreto, el derecho administrativo regula la organización y funcionamiento de la administración pública y la relación de esta con los administrados.

Además, los conocimientos básicos del derecho administrativo son imprescindibles para establecer las áreas institucionales con competencia para regular y/o gestionar la AFE, la delimitación de sus atribuciones en la materia, el tipo de normas que puede emitir y los procesos que puede poner en vigencia, así como la legalidad de las transacciones que en dicho marco se realizan.

2.3. Teoría General de la Contabilidad

Le corresponde a la teoría contable "proporcionar un conjunto coherente de principios lógicos que formen el marco general de referencia para la evaluación y el desarrollo de buenas prácticas de contabilidad […] a partir de la clara exposición de sus objetivos" (Hendriksen, 1981).[6] En dicho contexto, la contabilidad es una disciplina que regula los métodos la captación, registro, procesamiento y exposición en forma sistémica de los eventos económicos identificables y cuantificables que afectan o pueden afectar el patrimonio de las organizaciones, con el objeto de producir estados e información financiera destinados a cumplir con normas vigentes, apoyar el proceso de toma de decisiones de los administradores, facilitar la auditoría y permitir el conocimiento de terceros interesados en la gestión de los entes. A fin de ser útiles para tales propósitos, los estados financieros producidos por la contabilidad deben estar expresados en términos monetarios y ser confiables, oportunos, comprensibles, periódicos y comparables.

La Teoría General de la Contabilidad, con sus principios, criterios generales y metodología, conforma la base a partir de la cual se desarrollan todos los sistemas contables institucionales y los sistemas de cuentas macroeconómicas, estas últimas mediante procesos de agregación y consolidación. En este último caso, cuando no se dispone de información contable se recurre a información estadística, pero siempre con el propósito de presentar estados financieros.

La Contabilidad Gubernamental, Pública o del Estado es una rama de la Teoría General de la Contabilidad que se aplica a las organizaciones públicas, y que está presidida por un marco

6 Es fray Lucas Pacciolo quien sistematiza la contabilidad moderna mediante un tratado publicado en 1494, creando el método de la partida doble y dando origen a los cuatro libros fundamentales de registro de las transacciones comerciales (Borrador, Diario, Mayor e Inventario y Balances). Sus aspectos fundamentales se mantienen hasta el presente. Nuestro homenaje a él.

jurídico constitucional y una base legal (derecho administrativo), distintos a los que rigen para las entidades privadas, y en los cuales están presentes normas técnicas y prácticas administrativas que la singularizan, tales como las que regulan el proceso presupuestario, incluido el registro contable de su ejecución, o el propio sistema de control fiscal. La contabilidad del Estado se registra de acuerdo con los clasificadores presupuestarios y las cuentas patrimoniales que decidan las respectivas autoridades con competencia para ello.

En general, los sistemas contables y de información financiera de casi todos los países, a la fecha, tienden a seguir como referencia, en el caso del sector privado y de las empresas públicas no financieras, las normas y recomendaciones establecidas por las "Normas Internacionales de Contabilidad" (NIC) y las "Normas Internacionales de Información Financiera" (NIIF); y en el caso de los entes del Gobierno General, las "Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público" (NICSP). En definitiva, ello depende de la legislación de cada país.

2.4. La macroeconomía

La distinción entre macro- y microeconomía fue utilizada por primera vez en 1933, por el noruego Ragnar Frisch. Pero es John M. Keynes quien, mediante la publicación en 1936 de su obra cumbre *La teoría general del empleo, el interés y el dinero*, institucionaliza y desarrolla por primera vez la macroeconomía moderna. Ahora bien, es recién después de la Segunda Guerra Mundial cuando los países y los economistas globalizan y perfeccionan sus conocimientos y se masifica su aplicación.

En referencia a este tema, Laveglia (2005) desarrolló un excelente resumen, en el que explica que Keynes, mediante el libro referido, ofreció

> "…un nuevo enfoque a la teoría económica pasándose del análisis de las unidas económicas típicas a la consideración de los grandes agregados de la economía. Nace la *macroeconomía*. Esta puede sintetizarse entonces, como el estudio del comportamiento agregado de una economía: trata sobre la observación de las tendencias globales y, para lograr ello, necesita de medidas sintetizadoras de la actividad económica que constituyen la información básica que permite a los economistas concentrarse en los cambios dominantes en la economía más que en las influencias particulares que actúan sobre los sectores específicos de esta".

Respecto de lo anterior, cabe señalar que siempre se refiere a una economía en su totalidad, ya sea esta local, regional, nacional o global.

Continúa Laveglia con los siguientes conceptos:

> "…tres son los ámbitos de estudio de la macroeconomía: *la teoría económica, la economía descriptiva y la política económica*. Los tres interactúan de manera que unos alimentan a los otros para el desarrollo de sus respectivos estudios. La *teoría económica* desarrolla sus resultados —modelos— a partir de la observación de la realidad que le brinda la *economía descriptiva*, la cual a su vez toma el marco teórico de la primera. La *política económica* resume en la acción los parámetros de la teoría y los instrumentos de análisis que le otorga la descripción de la realidad económica, la cual a su vez genera nuevas posibilidades de análisis descriptivos que alimentan nuevos

> estudios teóricos. En consecuencia, la macroeconomía necesita de un vasto conjunto de datos estadísticos que permitan describir el comportamiento económico agregado. De estos datos, los más importantes son las cuentas nacionales […]. Así, un conocimiento preciso de las cuentas nacionales constituye la columna vertebral del análisis macroeconómico moderno".

Por su parte, Dornbusch, Fischer y Startz (2008) señalan:

> "La macroeconomía se ocupa del comportamiento de la economía en su conjunto, de las expansiones y recesiones, de la producción total de bienes y servicios, del crecimiento de la producción, de las tasas de inflación y desempleo, de la balanza de pagos y los tipos de cambio. La macroeconomía trata del crecimiento económico de largo plazo y de las fluctuaciones de corto plazo que constituyen el ciclo económico. La macroeconomía se enfoca en el comportamiento económico y las políticas que influyen en el consumo y la inversión, el dinero y la balanza comercial, los determinantes del cambio en salarios y precios, las políticas monetaria y fiscal, la cantidad de dinero, el presupuesto federal, las tasas de interés y la deuda nacional. En resumen, la macroeconomía trata de los principales temas y problemas económicos cotidianos. Para entender esto, tenemos que reducir los complejos detalles de la economía a fundamentos manejables. Los fundamentos están en las interacciones de los mercados de bienes, mano de obra y activos financieros de la economía, y en las interacciones de las economías nacionales que comercian entre sí".

En relación con lo anterior, Jiménez (2012) agrega que "la macroeconomía basa su estudio en la comprensión del flujo monetario entre sus componentes. Estos principales componentes son: las familias, las empresas y el Estado".

La macroeconomía es una actividad en la actualidad asumida por los Gobiernos con el propósito de influir en el funcionamiento de la economía en su conjunto, planteándose objetivos con respecto al crecimiento, al empleo, a la inflación, a la productividad, a la distribución del ingreso o a los ciclos económicos, entre otros. A estos efectos, se adoptan medidas de política, para lo que se dispone de instrumentos tales como la política fiscal (ingreso, gasto, resultado fiscal, financiamiento), la política monetaria (crédito, tasa de interés, cantidad de dinero), la política económica exterior (tipo de cambio y política comercial). Todas estas políticas requieren ser adoptadas en un marco de consistencia macroeconómica, para lo cual es necesario contar con modelos adecuados, así como para realizar el seguimiento de su aplicación e impacto sobre la economía real y, por si fuera necesario, para su actualización permanente.

La AFE, a través de su relación con las finanzas públicas y la política fiscal, es una herramienta fundamental de la macroeconomía.

2.5. El Sistema de Cuentas Nacionales (SCN)

"El objetivo principal del SCN consiste en ofrecer un marco conceptual y contable completo que pueda utilizarse para crear una base de datos macroeconómicos adecuada para el análisis y la evaluación de los resultados de una economía" (SCN 2008, 1.27). Mediante este, se integran, se procesan y se generan estados financieros sobre los movimientos (flujos) y la situación económica (*stocks*) de un territorio determinado. Para tales efectos, distintos organismos internacionales se

han puesto de acuerdo en estandarizar y homogeneizar la forma de hacerlo, confeccionando y editando el *Sistema de Cuentas Nacionales* (Organización de las Naciones Unidas [ONU], Banco Mundial [BM], Fondo Monetario Internacional [FMI], Comisión Europea [CE] y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]), cuya última versión data del año 2008.

En el marco de lo anteriormente expresado, en dicho manual se dice lo siguiente:

> "El Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) es el conjunto normalizado y aceptado internacionalmente de recomendaciones relativas a la elaboración de mediciones de la actividad económica de acuerdo con convenciones contables estrictas, basadas en principios económicos. Las recomendaciones se expresan mediante un conjunto de conceptos, definiciones, clasificaciones y reglas contables que incluyen las normas aceptadas internacionalmente para la medición de partidas como el producto interno bruto (PIB), el indicador de los resultados económicos utilizado con mayor frecuencia. El marco contable del SCN permite elaborar y presentar los datos económicos en un formato destinado al análisis económico, a la toma de decisiones y a la formulación de la política económica". (SCN 2008, 1.1.).

Además, en esta misma publicación se menciona que "las cuentas nacionales se presentan tanto por los flujos financieros acontecidos durante un período determinado, como en forma de balance, es decir, mediante cuentas que reflejan valores acumulados de los activos, pasivos y patrimonio, de cada uno los sectores institucionales o del país en su conjunto" (SCN 2008).

A los efectos de su medición, el SCN agrupa las unidades institucionales residentes de la economía de un país en los siguientes cinco sectores:

a. Sociedades no financieras;
b. Sociedades financieras;
c. Unidades del Gobierno, incluidos los fondos de seguridad social (Gobierno General);
d. Instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares; y
e. Hogares.

En el contexto anterior, la categoría económica "sector público", objeto de nuestro principal interés, está conformada por las siguientes unidades institucionales:

a. Gobierno General;
b. Sociedades/Empresas Públicas no financieras; y,
c. Sociedades/Instituciones Públicas financieras.

Entre la principal información macroeconómica que aporta el SCN sobre los sectores institucionales y niveles territoriales objeto de su medición, destacan las siguientes cuentas: Producción (PIB, PNB, PNN), Ingreso (salarios, ganancias, rentas de la propiedad, intereses), Consumo (intermedio y final), Impuestos (pagados y recibidos), Contribuciones y prestaciones sociales (otorgadas y recibidas), Subvenciones (otorgadas y recibidas), Transferencias Corrientes y de Capital (otorgadas y recibidas), Formación Bruta de Capital Fijo (adquisiciones y ventas) (bruta y neta), Activos Intangibles (adquisiciones y ventas) (bruta y neta), Variación de

Existencias (incremento/disminuciones), Exportaciones, Importaciones, Oferta Agregada, Demanda Agregada, Variación de Activos Financieros (incremento/disminuciones), Variación de Pasivos (incremento/disminuciones); y los siguientes resultados: Valor Agregado, Resultado de Explotación, Ahorro (neto y bruto), Préstamo neto (+)/Endeudamiento neto (-); así como su impacto sobre el empleo y el nivel de precios, entre otras.

La disponibilidad oportuna de información sobre el comportamiento de las variables macroeconómicas que suministra el SCN, clasificada por unidades institucionales, cuentas, estados y resultados, permitirá evaluar si la realidad económica está siguiendo el rumbo esperado por la política económica, para que, de no ser así, este sea corregido mediante políticas focales apropiadas y oportunas.

Resulta válido categorizar el *Sistema de Cuentas Nacionales 2008* como el sistema madre de las cuentas macroeconómicas. Coexisten con él los siguientes sistemas especializados de información económica sobre diferentes áreas, tal como se detalla a continuación:

- ✓ *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas* 2014 (FMI, 2014). (Armonizado con el SCN 2008 y las NICSP).
- ✓ *Estadísticas de la deuda del sector público: Guía para compiladores y usuarios*. (FMI, 2013). (Armonizado con SCN 2008).
- ✓ *Clasificación Central de Productos* (CCP). (ONU, 2015).
- ✓ "Clasificación de las Funciones de Gobierno (CFG)", que forma parte de la *Clasificaciones de Gastos por Finalidades* (COFOG, por sus siglas en inglés). (ONU, 2001). (Incorporado al Manual del FMI 2014).
- ✓ *Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional, sexta edición (MBP6).* (FMI, 2009). (Armonizado con el SCN 2008).
- ✓ *Manual de Estadísticas Monetarias y Financieras* (FMI, 2016).
- ✓ *Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica (SCAE) 2012. Marco Central (ONU, CE, FMI, FAO, OECD, BM). (Armonizado con el SCN).*

El conjunto de estos manuales ha ordenado y conceptualizado, en forma homogénea y de acuerdo con la teoría económica, la medición de la economía de un país, de modo tal que sus flujos y *stocks* económicos puedan ser identificados, clasificados, presentados y analizados en el contexto de un único marco analítico preestablecido. En particular, se destacan sus mediciones sobre la economía pública, dado que en general son las que aportan los datos más certeros que se procesan.

A los anteriores microsistemas de cuentas, todos los cuales están estructurados y actúan aplicando los criterios de la Teoría General de la Contabilidad, debe poder acoplarse en forma automática la información que se procesa y genera en el ámbito de la AFE.

3. ENTORNO SISTÉMICO DE LA AFE

A los efectos de su mejor comprensión, la AFE puede ser observada y estudiada desde dos puntos de vista: a) como componente de las finanzas públicas y b) como componente de la administración pública.

3.1. La AFE como componente de las finanzas públicas

Las finanzas públicas es un campo de la economía que se encarga de estudiar la actividad financiera del Estado, es decir, la política, administración y control de sus ingresos, gastos y financiamiento, incluyendo los efectos deseados o no deseados de estos en la economía y en la sociedad, así como la gestión y custodia del patrimonio público; todo ello, en el marco de una legislación coherente, moderna y adecuada, y soportada por un sistema de información económica que facilite la toma de decisiones a sus responsables. En dicho contexto, le corresponden a la AFE las acciones relacionadas con la administración de los ingresos, los gastos y el financiamiento; la preservación del patrimonio público, y la operación de un sistema de información financiera sobre el ejercicio de sus responsabilidades. Si se aplica este enfoque, el estudio de la AFE se apoyará básicamente en las ciencias económicas.

El siguiente esquema refleja gráficamente los alcances de la definición anterior a partir del entendimiento de que, en todo sistema organizacional, se distinguen tres campos específicos de estudio: el de la política o programación, el de la administración o gestión y el del control.



FIGURA 2

Temas complementarios relacionados con este enfoque de la AFE se expondrán más adelante en ocasión de desarrollar lo que se denomina *ciclo fiscal.*

3.2. La AFE como componente de la Administración Pública

Como se expuso previamente, la Administración Pública, desde el punto de vista jurídico, puede conceptualizarse como el conjunto de entes y órganos que ejecutan la función administrativa del Estado. Ahora bien, sobre la Administración Pública y los distintos enfoques teóricos desde los cuales se puede abordar su estudio existen miles de tratados académicos. No es nuestro propósito, en esta instancia, sumergirnos en tal tipo de análisis o investigaciones. Sí se pretende, utilizando la metodología aportada por la TGS y siempre dentro de su concepción jurídica, presentarla conceptual y esquemáticamente, al igual que la relación con su entorno, mediante un esquema que permita dar una idea general de cómo opera y el rol que le cabe a la AFE en tal contexto.

Fue Jiménez Castro (1966) el autor que primero planteó en la región este tipo de enfoque basado en la TGS, identificando y desarrollando los que, a su entender, eran los sistemas prioritarios para la acción administrativa pública para el desarrollo, su organización institucional básica y sus interrelaciones. Entre ellos, identificó a los siguientes: 1. Los sistemas centrales asesores: a) el sistema de planificación, b) el sistema de presupuesto, c) el sistema de modernización administrativa y d) el sistema de personal; 2. Los sistemas centrales auxiliares: a) el sistema estadístico, b) el sistema de contabilidad pública, y c) el sistema de compras, suministros y almacenamiento.

Ahora bien, desde nuestro punto de vista, fue Jiménez Nieto (1970) el que mediante su libro *Política y Administración*, brindó conocimientos sistematizados liminares que, mediante la aplicación metodológica de la TGS, permitieron tener una visión esquemática global del conjunto Administración Pública, facilitando la comprensión y el análisis de su organización y funcionamiento.

Jiménez Nieto planteó un modelo de análisis del sector público y sus diversas manifestaciones políticas y administrativas, basado en tres componentes primarios: instituciones, sectores y sistemas, todos ellos asociados en un eje tridimensional. En este contexto, las instituciones responden a la estructura organizacional y constituyen las células primarias de la administración; los sectores son agrupamientos institucionales catalizadores de los fines del sector público; y los sistemas tienen por destino proveer los insumos necesarios que requieren las instituciones y los sectores para cumplir eficiente y eficazmente sus fines. Debe quedar claro que, para el entendimiento del conjunto expuesto, se requiere comprender acabadamente la interrelación entre sectores, instituciones y sistemas.

En años más recientes, varios analistas de la región, entre los que nos incluimos, producto de una más exhaustiva aplicación de la TGS, transformaron los términos del enfoque tridimensional de Jiménez Nieto en "Sistemas Administrativos", "Sistemas Productivos" y "Sistemas de Organización Institucional". En tal marco, definiremos dichos conceptos del modo siguiente:

a) Sistemas administrativos: En palabras de Jiménez Nieto (1970), estos constituyen un "conjunto armónico y coherente de normas, órganos y procesos destinados a proveer a las instituciones públicas de los insumos necesarios para cumplir eficientemente sus fines

institucionales". En un todo de acuerdo con dicha definición, estos insumos, desde nuestro punto de vista, se aportan a través de los sistemas de planificación (cuya responsabilidad primaria es darle racionalidad macro y global al conjunto), de los sistemas administradores de recursos (financieros, humanos, materiales y tecnológicos) y del sistema, de control interno, responsable de evaluar el cumplimiento de los planes y de la legalidad y eficiencia en el uso de aquellos. Todos ellos deben funcionar en forma armónica e interrelacionada.

b) Sistemas productivos: Estos son aquellos destinados a transformar, en el marco de las políticas públicas, los insumos recibidos mediante los sistemas administrativos, en la producción de los bienes, servicios y regulaciones que la sociedad demanda y que el Estado puede satisfacer. Utilizando como base referencial la "Clasificación del gasto por funciones de gobierno"(ONU, 2001), es válido decir que aquellas que la administración produce y aporta a la sociedad son las relacionadas con la defensa, el orden público y seguridad, las relaciones exteriores, la salud, la educación, la protección social, la investigación básica y sobre servicios públicos, la vivienda y servicios comunitarios, la protección del medioambiente, las actividades recreativas, cultura y religión y los asuntos económicos. La producción generada, debidamente conjugada, permitirá verificar si se alcanzaron los "resultados" de la gestión esperados por el Sistema de Planificación, así como evaluar el desempeño institucional

c) Sistema de organización institucional: Para generar la producción pública, los ejecutores de la gestión, sobre bases constitucionales y legales, se organizan institucionalmente en Administración Central, Instituciones Descentralizadas (autónomas) no Empresariales, Instituciones de la Seguridad Social, Empresas Públicas no Financieras e Instituciones Financieras Públicas, o cualquier otra categoría que la normatividad de cada país permita. Los bienes, servicios o acciones de regulación que este conjunto produce y entrega a la sociedad pueden ser de índole colectiva (bienes públicos), gratuita, subvencionada o tarifada, ello depende de las políticas que al respecto se establezcan.

Los tres tipos de sistemas vistos deben actuar en forma coordinada e interrelacionada, en el marco de las políticas públicas definidas por los responsables de tomar las decisiones básicas, y ser orientadores de la programación y acción gubernamental, en el marco de los recursos disponibles.

Ahora bien, el estudio de la administración pública, como **sistema abierto** que es, no se agota con el análisis, diseño y gestión de sus sistemas administrativos, productivos y organizacionales y las políticas públicas que lo orientan y condicionan su quehacer. Como tal, recibe normatividad, influencia e ingresos públicos de su entorno o ámbito.

En lo que hace a la normatividad sobre su organización y atribuciones en los Estados republicanos, la recibe de su contexto jurídico o formal, mediante disposiciones sobre el tema establecidas en la constitución, leyes orgánicas y leyes en general. Carrillo Castro (1977) señala que tal "marco está constituido como uno de juridicidad; esto significa que el contexto es el

Estado de derecho, que es el que permite a la administración pública actuar legítimamente por medio del otorgamiento de atribuciones y limitaciones".

En cuanto a la influencia, la recibe de partidos políticos y grupos de presión o interés, instituciones propias de una sociedad democrática. Desde nuestro punto de vista, cuando partidos políticos y grupos de interés como representantes de la sociedad por un lado, y el Estado por el otro, logran formalmente consensuar estrategias o acuerdos sobre comportamientos o prioridades públicas a cumplir o a atender en el mediano plazo o largo plazo, nos tomamos la licencia intelectual de conceptualizarlas como "políticas de Estado". Todo este conjunto de presiones, intereses o reglas de juego, influencia, sin duda alguna, el quehacer de la administración pública.[7]

Con respecto a los ingresos públicos, partamos de la base de que sin ellos no hay Estado o administración pública que pueda cumplir con sus responsabilidades constitucionales, legales y políticas, ni siquiera las más elementales. Constituyen un insumo esencial proveniente de su entorno. Los ingresos pueden provenir de distintas fuentes, tales como impuestos, derechos, contribuciones, rentas de la propiedad, venta de bienes, etc. Siempre deben tener una base constitucional que autorice su recaudación. El tema se desarrollará apropiadamente en el capítulo V de este manual.

VISIÓN SISTÉMICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

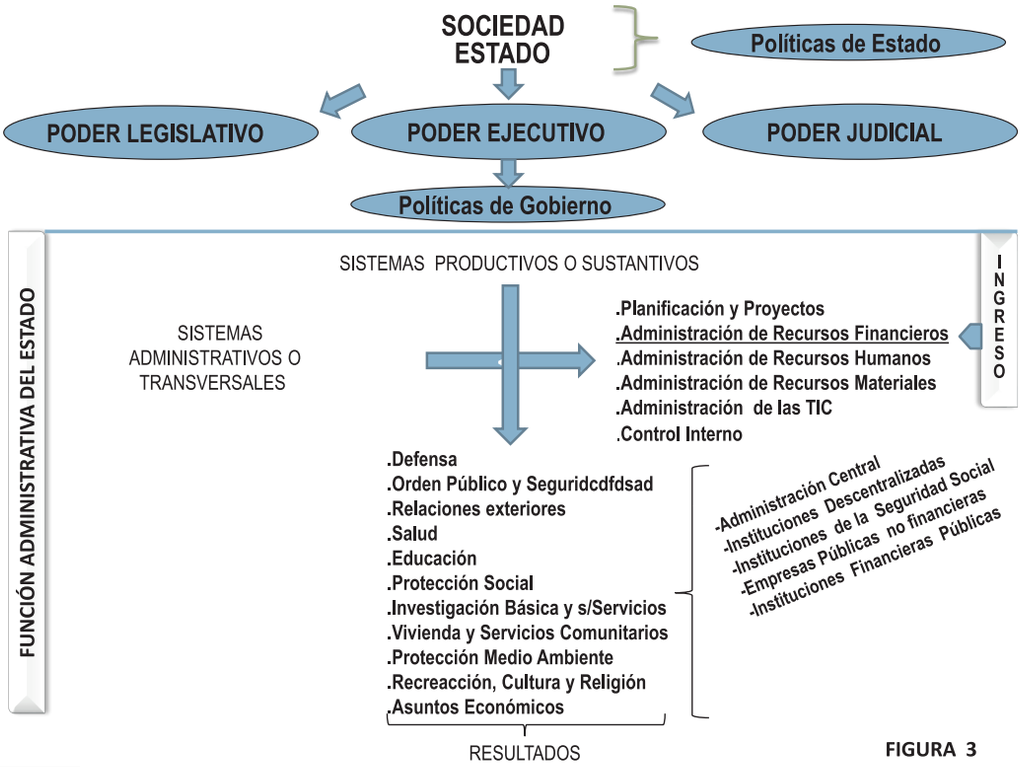


FIGURA 3

7 Este es un campo propio de la ciencia política o de la sociología política y hacia ellas derivamos a quienes quieran conocer con mayor rigor y profundidad el tema. Mencionamos el tema en este documento con el único fin de identificarla como área de influencia en la gestión pública.

Tomándonos ciertas licencias conceptuales, pero siempre a partir del enfoque tridimensional planteado por Jiménez Nieto, desarrollamos y presentamos a continuación nuestro propio esquema de organización y funcionamiento del conjunto Administración Pública, entendiendo esta como la ejecutora de la "Función Administrativa del Estado", tal como la definió Gordillo. Todo ello, en la pretensión de facilitar su comprensión y estudio, así como de ubicar en dicho conjunto, al menos gráficamente, la administración de los recursos financieros, razón de ser de nuestro desarrollo sobre el tema.

Bajo la concepción expuesta, la administración pública no es otra cosa que la palanca o herramienta que la Constitución pone a disposición del Estado[8] para hacer posible la ejecución de sus políticas e intenciones de la mejor manera posible. Su manejo inadecuado, o su incapacidad para gestionarla, la alejarán de tales propósitos y tenderán a convertirla en un sistema ineficiente e improductivo que deberá financiar la sociedad en su conjunto.

En el marco de lo desarrollado en este punto, la AFE tiene por propósito suministrar y gestionar los recursos financieros (ingresos, gastos, financiamiento y patrimonio) que, en conjunto con los humanos, materiales y tecnológicos, requiere la Administración Pública para transformarlos y producir los bienes, servicios y regulaciones que le demanda la sociedad para atender y satisfacer las necesidades públicas. Si se aplica este enfoque, el estudio de la AFE se apoyará básicamente en las ciencias jurídicas y administrativas.

4. SISTEMAS QUE INTEGRAN LA AFE

La Administración Financiera del Estado (AFE) desde el punto de vista sistémico, está compuesta por otros sistemas de menor jerarquía, todos con entidad propia, a través de los cuales se ejecuta la administración de las finanzas públicas de un país. Dichos sistemas, a criterio del autor, son los siguientes:

- ✓ Presupuesto,
- ✓ Ingresos,
- ✓ Crédito Público,
- ✓ Gestión Financiera de Recursos Humanos,
- ✓ Contrataciones Públicas,
- ✓ Tesorería,

"8, A los fines de este documento, entenderemos por:
Estado: conjunto de instituciones que poseen la autoridad y potestad para establecer las normas que regulan el funcionamiento de la sociedad, teniendo soberanía interna y externa sobre un territorio determinado. En un estado de derecho, el pueblo soberano, actuando como como poder constituyente, organiza el Estado creando sus instituciones básicas y establece los derechos y obligaciones de los ciudadanos.
Gobierno: Conjunto de personas (gobernantes) que ejercen el poder político de un Estado durante un período determinado. En la actualidad, se lo asocia con el Poder Ejecutivo.
Administración Pública: Conjunto de organizaciones públicas que ejecutan las funciones administrativas del Estado, con el propósito de atender necesidades colectivas.
Sector público: Categoría económica de tipo institucional del Sistema de Cuentas Nacionales, que agrupa al Gobierno General, a las sociedades públicas no financieras y a las instituciones públicas financieras de todos los niveles de gobierno de un país. Es el principal agente económico de los países de la región."

- ✓ Contabilidad, y
- ✓ Bienes Nacionales (Gestión Financiera y Preservación Patrimonial).

En algún momento de la evolución de la teoría de la AFE, y siguiendo la línea conceptual desarrollada por SIMAFAL (1992), hemos calificado los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad como "propios" y, el resto, como "relacionados o conexos", y con esa concepción se aprobaron varias leyes en la región. Casi treinta años de experiencia han mostrado que ello no fue lo técnicamente correcto y que la AFE debe comprender todos los sistemas mediante los cuales se programan, se ejecutan y se rinden cuentas de los ingresos, de los gastos, del financiamiento y por la preservación del patrimonio público.[9]

Vale aclarar que, desde nuestro punto de vista, la gestión financiera de los recursos humanos es un tema de total injerencia de los Ministerios de Hacienda, por su magnitud, impacto y proyección en el gasto público actual y futuro. Todo nuevo gasto en recursos humanos que se convierte en recurrente para ejercicios futuros debe ser competencia del área hacendal. Entre estos incluimos la política salarial, los convenios colectivos, la cantidad y nivel de cargos o puestos, las bonificaciones y toda otra remuneración que genere derechos futuros permanentes. Quedan fuera de esto todos los demás aspectos del área propios de la función pública.

Con respecto a los sistemas de contrataciones públicas y de administración de bienes nacionales, no cabe duda alguna de que la relación de estos con la administración financiera, por su importancia y frecuencia, es de mayor relevancia que su vinculación con la administración de recursos materiales, sin dejar de reconocer que parte de ellos gestionan y procesan bienes y servicios.

Ahora bien, existe otro grupo de sistemas que sí se pueden categorizar como sistemas relacionados con la AFE y son los propios de la planificación y el control, los cuales administran procesos interconectados con aquella. En tal contexto se inscriben los siguientes:

- Sistema de Planificación,
- Sistema de Inversiones Públicas,
- Sistema de Política Fiscal, y
- Sistema de Control Interno.

Los recientemente mencionados sistemas son parte del contexto más inmediato a la AFE, pero no forman parte de esta. Los tres primeros administran y suministran políticas, planes, programas y proyectos, aunque no conducen ni ejecutan la gestión de los recursos financieros utilizados para dichos fines. Una consideración especial amerita el Sistema de Inversiones Públicas, dado que, si bien está íntimamente relacionado con los sistemas de presupuesto y de crédito público,

9 Se recomienda ver como modelo de lo expuesto la Ley de Administración Financiera (Ley 8706-2014) de la Provincia de Mendoza (Argentina).

este, como tal, no asigna recursos ni dirige operaciones, ni administra directamente recursos financieros o materiales.

Un modelo de administración financiera está integrado cuando los sistemas y organizaciones que lo conforman actúan en forma absolutamente interrelacionada bajo la dirección de un único órgano rector, el que debe tener suficiente competencia para reglamentar el funcionamiento de esta y establecer las políticas institucionales del conjunto.

Es muy relevante que los sistemas que hemos denominado como relacionados, como se verá en parte más adelante en ocasión de desarrollar el ciclo fiscal, mantengan con la AFE una unidad conceptual y se acoplen sus alcances normativos, de tal forma que se facilite la interrelación automática de sus procesos y la información física y financiera que estos administran con la de aquella.

5. LA AFE DESDE EL PUNTO DE VISTA NORMATIVO

Tanto la concepción como la organización y las atribuciones de la AFE, al igual que las de cualquier otra institución o sistema del área estatal, deben tener sustento en lo establecido al respecto en el marco constitucional y legal vigente. Bajo esta premisa, la mayor parte de los países de la región, tal como ya se expuso, han desarrollado el marco jurídico de aquella aplicando los preceptos organizativos básicos de la Teoría General de Sistemas.

Desde el punto de vista normativo, la AFE, de una jurisdicción determinada, debe regirse por una base legal donde se establezcan sus propósitos, alcances, principios, sistemas que la componen y las atribuciones y responsabilidades de las unidades administrativas que participan en ella, así como las reglas de juego básicas que permitirán que sus funciones se realicen en forma armónica e integrada. Dicha normatividad puede establecerse mediante una única ley reguladora de la AFE o por un conjunto de leyes y reglamentos que regulen la organización y funcionamiento de cada uno de sus sistemas. Ambas modalidades coexisten en la región (ejemplos de casos que tienden a una única ley son Argentina, Costa Rica; y de leyes por sistemas, Perú, República Dominicana).

Sea una u otra la base jurídica de la AFE, lo relevante es que las normas que rijan el área aseguren que —en todos los casos y siempre— los sistemas que la componen estén sujetos a la autoridad de un único órgano rector y que se haya establecido con claridad el contenido de cada uno de ellos, identificado sus responsables institucionales y las atribuciones y responsabilidades de estos, así como que los procesos de todo el conjunto estén conceptual, normativa, orgánica, metodológica y funcionalmente interrelacionados entre sí.

Es evidente que, cuando la norma central reguladora de la AFE es única, presenta ventajas, tales como la posibilidad de una mejor coherencia normativa, el fortalecimiento de la conducción central, la claridad en cuanto a la responsabilidad de los procesos y de los puntos de integración entre estos, así como una mejor base para el desarrollo de un sistema integrado de información financiera, todo lo que redunda en una mayor eficiencia operativa.

Normalmente, el órgano rector de la AFE tiene una jerarquía de ministro, secretario o nivel equivalente; y los órganos centrales de cada uno de los sistemas que lo conforman, de Dirección General o similar. Todos ellos deben tener competencia legal para normar el funcionamiento del sistema y los subsistemas o procesos de los cuales son responsables, así como el de aquellos que operan exclusivamente en el ámbito de su jurisdicción. Se deben reservar como atribuciones del órgano rector los casos interjurisdiccionales y aquellos que impactan o pueden impactar en la calidad del conjunto, la rendición de cuentas, la transparencia y la situación fiscal actual o futura.

Las normativas dictadas por el órgano rector y los órganos centrales de la AFE, en el marco de sus respectivas competencias, deben, en principio, alcanzar a todas las unidades del Estado, centralizadas, desconcentradas, autónomas y descentralizadas.

El gráfico que se muestra a continuación intenta esquematizar la relación institucional-normativa de la AFE organizada según los parámetros señalados anteriormente:

SISTEMA INSTITUCIONAL-NORMATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO

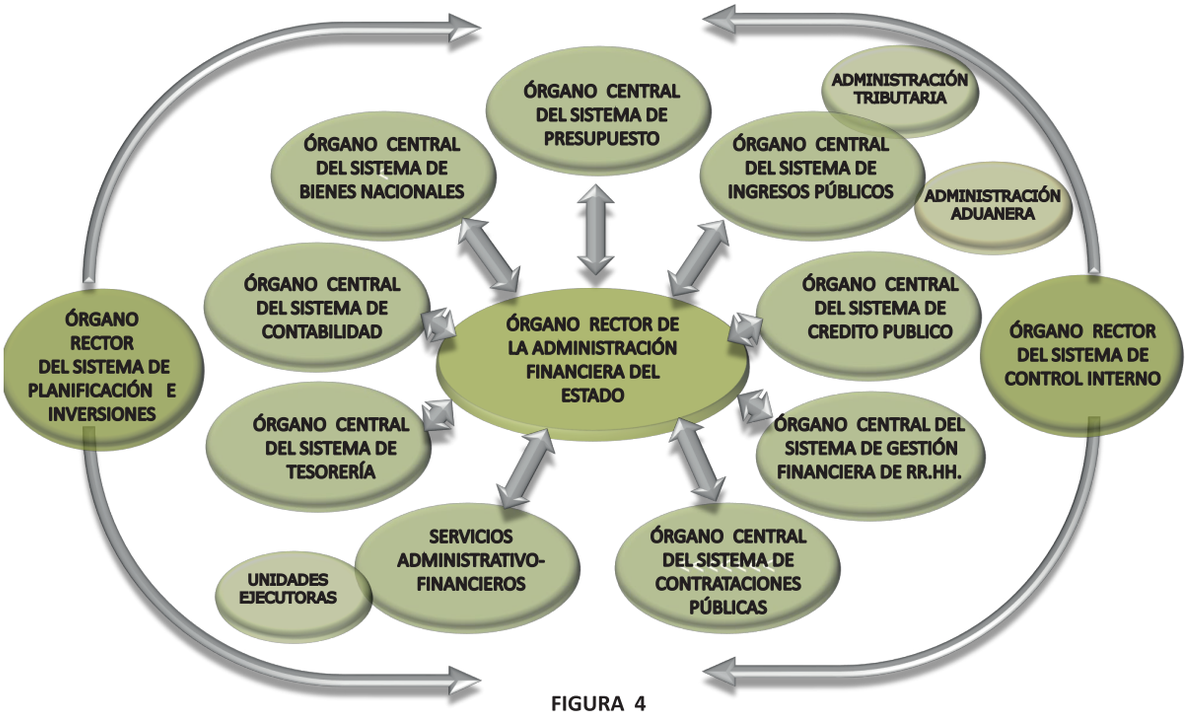


FIGURA 4

En algunos países de la región, se ha establecido un **Comité o Gabinete de Coordinación de la AFE**, integrado por su órgano rector y los titulares de los órganos centrales de cada uno de los sistemas que lo conforman. Dicho comité generalmente tiene por propósito la coordinación del diseño, ejecución y actualización de la AFE, la interpretación y aplicación uniforme de la normativa vigente, así como la búsqueda de un accionar operativo efectivo, eficiente, económico y de calidad del conjunto.

6. LA AFE DESDE EL PUNTO DE VISTA SISTÉMICO Y POR PROCESOS

El diseño organizacional de la AFE, al igual que el de cualquier otra institución pública, debe encuadrarse en primer término y si lo hay, en lo establecido al respecto en el marco constitucional vigente, al que, en principio y a los efectos de este desarrollo, tomaremos como inmodificable. En tal contexto, para el análisis de su base legal y organización administrativa, así como para su rediseño en la búsqueda de un funcionamiento armónico y eficiente, es recomendable que se utilicen y apliquen, en forma conjunta y simultánea, las metodologías aportadas por la TGS y por el enfoque por procesos, tal como seguidamente se expone.

El análisis de sistemas se aplicará para el análisis y diseño normativo, organizacional y funcional (óptica vertical); y el enfoque por procesos, para el relevamiento, análisis y propuestas de reforma de las operaciones y de los flujos de información de dicho conjunto (óptica horizontal).

Una AFE analizada y diseñada legal y administrativamente según los parámetros anteriores, y vista desde la óptica vertical, identificará en primer lugar los sistemas que la componen, mostrará para cada uno de ellos su órgano central, las atribuciones y responsabilidades básicas de estos, y mostrará claramente los macroprocesos y procesos, generalmente homogéneos con sus propósitos, de los que será responsable primario. Es importante hacer notar que los mencionados macroprocesos y procesos, en ciertos casos, se inician y finalizan en la propia área del órgano central; en otros, trascienden el ámbito de su competencia jurisdiccional y parte de sus usuarios están en el ámbito de competencia de otro órgano central de la propia AFE; y, en otros, quedan fuera del ámbito de competencia de esta última.

El enfoque por procesos, aplicado en el caso de la AFE, facilita su estudio y análisis desde un punto de vista horizontal (transversal). Aplicando esta metodología, se examinarán y racionalizarán cada uno de los procesos identificados y las interrelaciones entre ellos, de tal forma de poder elaborar los mapas de procesos y los diagramas de flujo para que todo el conjunto funcione de la forma más eficaz y eficiente posible.

El esquema que sigue intenta mostrar gráficamente la interrelación referida entre sistemas y procesos en el caso de la AFE.

VISIÓN GLOBAL DEL ENFOQUE SISTÉMICO (NORMATIVO/ORGANIZACIONAL/VERTICAL) Y POR PROCESOS (HORIZONTAL) DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO

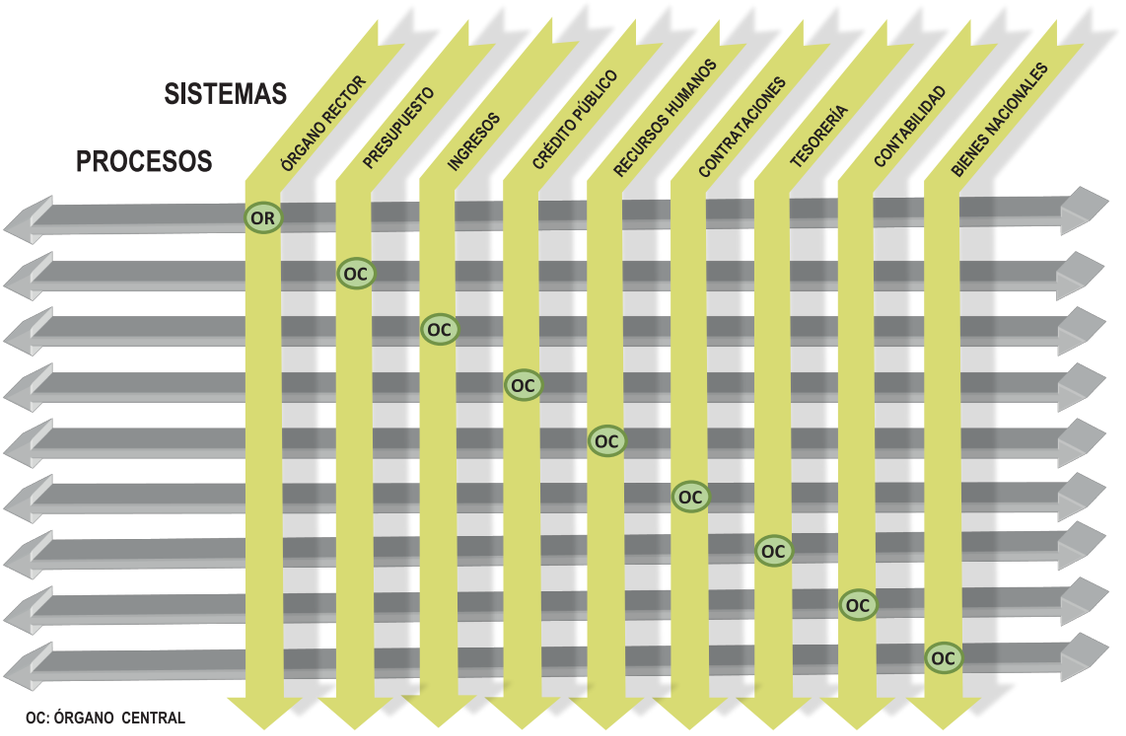


FIGURA 5

La matriz anterior entre sistemas y procesos constituye la base, expresa o tácita, de los desarrollos conceptuales, legales, administrativos e informáticos de la AFE en la mayor parte de los países de la región.

Ahora bien, desde el comienzo de los desarrollos normativos y administrativos de la AFE, se han utilizado otros criterios organizativos de aplicación general, tales como el de interrelación de sistemas" y el de "centralización normativa y descentralización operativa" (Gutiérrez, 1992).

► Interrelación de sistemas

En el marco de la TGS, se dice que un sistema está integrado cuando es posible interrelacionar automáticamente los subsistemas y procesos que lo componen y formar un solo conjunto a partir de la identificación de sus elementos básicos y puntos de integración entre ellos. Está comprobado que, cuando las partes de un sistema —cualquiera sea la jerarquía de estas— están debidamente integradas, el total opera en forma más eficaz y eficiente de lo que lo hace la suma de las partes. Ahora bien, el desarrollo y funcionamiento eficaz y eficiente de cada sistema se halla directamente influido por la interacción con los sistemas vinculados. En general, conforman

una cadena cuyo nivel de perfeccionamiento está determinado por los avances alcanzados en el sistema menos desarrollado. Por lo tanto, las características disonantes o el atraso con que se encare la reforma de uno de ellos condicionan necesariamente al conjunto.

Con el propósito de lograr una reforma efectiva y un funcionamiento eficiente de la AFE, se debe procurar un avance y desarrollo simultáneo en todos los sistemas y subsistemas que la componen y, además, tener claramente establecido que las normas, y metodologías y procesos de cada uno de ellos sean coherentes entre sí y estén debidamente interrelacionados con los procedentes de su entorno.

► **Centralización normativa y descentralización operativa**

La **centralización normativa** implica la concentración de las funciones relacionadas con el dictado de políticas, normas y procesos, así como la evaluación de su cumplimiento, en el órgano rector de la AFE o en los órganos centrales de cada sistema de acuerdo con sus responsabilidades institucionales y mediante acciones coordinadas, para lo que se requerirá información financiera y física acorde con tales responsabilidades.

Por su parte, la **descentralización operativa** implica que las políticas, normas y metodologías que se establezcan centralmente sean aplicadas en forma efectiva y eficiente por los entes y órganos que tienen a su cargo la acción productiva de la administración o por los órganos rectores de los restantes sistemas administrativos. La mayor o menor intensidad con que se aplique este criterio, dependerá de las características de cada sistema y del grado de desconcentración o autonomía de los ejecutores. Pero, en todos los casos, se requiere dotar a estos de la necesaria capacidad administrativa, con todo lo que ello implica. Para la aplicación efectiva de este criterio, es importante que exista una clara delimitación de funciones y competencias entre órganos centrales y órganos ejecutores, evitando así la cogestión o la coadministración y la ineficiencia que ello genera.

En conclusión, la referida metodología combinada de sistemas y procesos, de interrelación de sistemas y de centralización normativa y descentralización operativa, es la que se ha utilizado para establecer las bases legales y el diseño conceptual y funcional de la AFE en la mayor parte de los países de la región.[10] Por otra parte, esta es la que, por considerarla la más adecuada, se fijó como parámetro básico para el desarrollo de cada sistema componente de este manual. Con este último propósito, es nuestra intención mostrar, para cada uno de ellos y en la búsqueda de su mejor organización y desempeño, sus objetivos, la identificación y descripción de los elementos o instrumentos básicos que debe disponer, así como de sus principales macroprocesos y procesos claves, y los eventos de interrelación entre ellos y con otros sistemas de la AFE o de otros relacionados con esta. Todo ello, en la búsqueda de hacer posible una gestión coordinada de la AFE, generadora de valor y buscando la satisfacción del usuario.

10 Argentina, Bolivia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

7. PRINCIPALES MACROPROCESOS Y PROCESOS CLAVE DE LA AFE [11]

En este acápite, se muestra un listado de tipo indicativo de los usualmente principales macroprocesos y procesos claves integrantes de la AFE, ordenados de acuerdo con el órgano central responsable (dueño) de estos, bajo el supuesto de que el presupuesto público anual comprende al Gobierno General nacional. No se incluyen en el listado los procesos comunes a todos ellos, tales como los relacionados con la normatividad y diseño de procedimientos de sus respectivos sistemas.

Órgano Central del Sistema de Presupuesto:

- Presupuesto plurianual/Marco del gasto a mediano plazo.
- Formulación del presupuesto.
- Discusión del presupuesto.
- Coordinación de la ejecución del presupuesto.
  - Distribución administrativa
  - Programación de la ejecución
  - Modificaciones presupuestarias
- Seguimiento y evaluación de la ejecución del presupuesto.
- Cierre del ejercicio presupuestario anual.
- Formulación, seguimiento y evaluación del presupuesto de las EPNF.
- Formulación, seguimiento y evaluación del presupuesto de las IPF.
- Formulación, seguimiento y evaluación del presupuesto consolidado.

Órgano Central del Sistema de Ingresos Públicos

- Legislación tributaria.
- Exoneraciones. Gasto tributario.
- Programación de Ingresos.
- Seguimiento y evaluación de la recaudación.
- Convenios internacionales.

Órgano Central del Sistema de Crédito Público

- Formulación y evaluación de la ejecución del Plan Anual de Financiamiento.
- Información sobre el mercado de capitales y recepción de ofertas.
- Emisión y colocación de títulos valores.
- Negociación y contratación de Préstamos.
- Otorgamiento y seguimiento de avales y garantías.
- Administración de Pasivos, productos derivados y operaciones de riesgo.
- Registro de las operaciones de Crédito Público e información sobre deuda pública.

11 Los macroprocesos y procesos claves que se listan son identificados según criterio del autor de este capítulo. En cada uno de los respectivos sistemas que se incluyan en los capítulos siguientes, estos serán identificados y seleccionados según el criterio de cada autor.

- Programación y atención del Servicio de la Deuda Pública.

Órgano Central del Sistema de Gestión Financiera de Recursos Humanos

- Política salarial y convenios colectivos de trabajo.
- Presupuesto anual de recursos humanos (planteles, cargos, costeo).
- Cálculo y registro central del gasto comprometido en comienzo del ejercicio.
- Movimientos financieros por altas, bajas, compensaciones, incentivos, etc.
- Intervención en nombramientos de tipo permanente.
- Base de datos de la gestión financiera de recursos humanos.

Órgano Central del Sistema de Contrataciones Públicas

- Registro y gestión de proveedores y contratistas.
- Política de contrataciones y programación anual de compras.
- Supervisión de la gestión de contrataciones.
- Información de precios de mercado y de contrataciones.
- Investigaciones y reclamos.
- Concesiones públicas.
- Participación público-privada.

Órgano Central del Sistema de Tesorería

- Programación de Caja (anual, periódica y diaria).
- Administración de la Cuenta Única del Tesoro.
- Régimen de anticipos.
- Gestión de cobranzas.
- Gerenciamiento de la liquidez.
- Emisión, colocación y rescate de pasivos de Corto Plazo.
- Custodia de Fondos y Valores.

Órgano Central del Sistema de Contabilidad

- Diseño y aprobación del Sistema de Cuentas Públicas (presupuestarias y contables).
- Normas y políticas contables, incluyendo la metodología de registro.
- Contabilidad transaccional del ente contable central.
- Consolidación contable y generación de información financiera.
- Sistema de registro de la información sobre producción física.
- Elaboración de la cuenta anual del ejercicio.
- Análisis contable y financiero de la información generada.

Órgano Central del Bienes Nacionales

- Altas, bajas y movimientos de Bienes del Estado (muebles, inmuebles e intangibles).
- Administración de Bienes (Identificación y rotulación, localización geográfica, asignación, valuación, mantenimiento).
- Inventario de Bienes del Estado.
- Administración de Existencias y Almacenes.

- Registro y control de los bienes de dominio público
- Responsables y custodios de bienes.

Todos los órganos referidos anteriormente, en general y en la región, con la mencionada salvedad del Crédito Público, cumplen con la característica sistémica de centralización normativa y descentralización operativa. En el caso de dicho órgano, por la tipología de sus responsabilidades, este centraliza tanto las acciones normativas como las operativas del sistema.

Una consideración aparte merece el caso del órgano central de Tesorería, que, si bien normalmente reúne también ambas características, lo deseable es que la decisión de a quién y cuándo pagar (en el marco de los cupos fijados) se tome en forma descentralizada por los respectivos ordenadores de pagos, que son quienes mejor conocen las prioridades de cada caso.

Los órganos ejecutores de los ingresos públicos (descentralización operativa) son básicamente los relacionados con la administración tributaria y con la aduanera, las cuales en algunos países de la región están concentradas en una misma institución; y, en otros, las cumplen dos instituciones separadas (centralizadas o autónomas). Estas básicamente cumplen las funciones de determinar los ingresos, sistematizar y verificar su percepción voluntaria, identificar incumplimientos, determinar los créditos fiscales y, cuando corresponda, exigir su cumplimiento forzado. Existen otras fuentes de ingresos de menor cuantía (venta de bienes o servicios) que realizan los órganos, pero, en casi todos los casos, se realizan en forma desconcentrada o descentralizada respecto de los órganos centrales de la AFE.

Por su parte, los órganos ejecutores de los gastos (descentralización operativa) son básicamente las direcciones administrativo-financieras u oficialías mayores de los ministerios o instituciones descentralizadas, las unidades ejecutoras de programas o proyectos, etc., de acuerdo con cómo esté organizada la ejecución del presupuesto de gastos de cada país. Estos centros administrativos ejecutan la gestión financiera de los recursos humanos y de las compras y contrataciones de obras, bienes y servicios; la tramitación de otros gastos, tales como subvenciones, transferencias, aportes de capital; la gestión de anticipos y otras transacciones relacionadas; así como los registros contables del proceso de estas. Todo ello, según esté regulado por el órgano rector o los órganos centrales de la AFE, en el marco de sus atribuciones.

En los capítulos siguientes, los respectivos autores desarrollarán, en detalle y de acuerdo con sus criterios específicos, estos macroprocesos u otros que ellos determinen, según su punto de vista.

8. EL CICLO FISCAL

El **ciclo fiscal** es producto de una visión sistémica y de procesos de las finanzas públicas, que va más allá de la AFE, e incluye la política fiscal y el control fiscal. Ambas materias son ajenas a esta, pero están muy relacionadas, dado que constituyen su entorno más inmediato y realizan

un frecuente intercambio de influencia e información financiera y física con aquella. Como tales, deben mencionarse los Sistemas de Planificación, de Inversión Pública —que puede o no formar parte de aquella— y el Sistema de Control Fiscal.

Los alcances institucionales del ciclo fiscal alcanzan a todas las unidades organizacionales del sector público, cualquiera sea su grado de desconcentración o descentralización, en la medida que administren o puedan comprometer ingresos, gastos o financiamiento público.

8.1. Política fiscal

La política fiscal indica los cursos de acción a mediano y largo plazo dispuestos por el Estado en materia de ingresos y gastos públicos, los resultados económicos y financieros esperados derivados de la relación entre aquellos, así como sobre los montos y fuentes del financiamiento a requerir y lo previsto en materia de atención del servicio de la deuda pública. La política fiscal debe cumplir con las reglas fiscales, legal o políticamente preestablecidas, y estará enmarcada en los distintos escenarios en que se haya previsto la programación macroeconómica para similar plazo.

La política fiscal debe fijarse tanto en forma cualitativa —definiendo y expresando el contenido de las políticas concretas y los propósitos esperados en materia de ingresos, gastos y financiamiento— como en forma cuantitativa, mediante modelos estadísticos de aplicación universal en la materia, y las series anuales y periódicas del comportamiento esperado de sus componentes agregados.

Mediante los efectos de las medidas de política fiscal, los Gobiernos normalmente tratan de influenciar el comportamiento de la economía de la jurisdicción de su competencia. A través de ellas se intenta buscar propósitos, tales como la estabilización o expansión de la economía, la reasignación de recursos, la redistribución del ingreso, la reorientación de la inversión privada, etc. No siempre los efectos de la política fiscal son los deseados, pese a que se cumpla con las metas previstas.

La política fiscal debe ser suficientemente clara y detallada para que pueda ser comprendida y debatida por los analistas económicos, legisladores, políticos y la ciudadanía en general y, en dicho contexto, siempre es conveniente realizar, en forma previa a su aprobación, el análisis sobre la viabilidad política de las medidas que se vayan a proponer. Además debe actualizarse anualmente para adecuarla al comportamiento efectivo de la macroeconomía, especialmente en lo relacionado con el área fiscal, durante el año anterior, así como a nuevas políticas gubernamentales que la afecten.

Entre los principales grandes componentes de la política fiscal, se pueden citar:

- La política tributaria y aduanera.
- La política de precios y tarifas.
- La política de gastos públicos.

- La política de financiamiento.

Por su parte, sus principales instrumentos, usualmente utilizados en materia de política fiscal son:

- El marco fiscal plurianual.
- El presupuesto plurianual o el marco del gasto a mediano plazo.
- La política presupuestaria anual.
- El Sistema de Estadísticas Fiscales.

La política fiscal, y los marcos financieros plurianuales resultantes de esta, constituyen un contexto ineludible (aunque no siempre es así) de la planificación a mediano y largo plazo, ya que, en general, aportan una dosis de realismo sobre los recursos disponibles y los gastos posibles, en los modelos macroeconómicos que se diseñen.

8.2. El control fiscal

El **control fiscal** comprende el conjunto de actividades que se ejercen mediante sistemas y procedimientos preestablecidos para examinar la gestión fiscal de funcionarios e instituciones. Históricamente, el énfasis de los sistemas de control fiscal ha estado orientado a garantizar que los recursos públicos (fondos y bienes) se capten, se gestionen y se paguen de acuerdo con las normas y los procedimientos establecidos, independientemente de los objetivos, planes y resultados institucionales, y esa es la realidad actual en la mayor parte de los países de la región. En alguno de ellos, el Sistema está a cargo de una sola entidad autónoma e independiente, y en otros, a cargo de dos instituciones: una a cargo del Control Interno y otra, del Control Externo. En este último caso, normalmente la de Control Interno depende del Poder Ejecutivo y, por su parte, la de Control Externo, del Poder Legislativo (México, Argentina, República Dominicana, entre otros) o tiene autonomía total. En dicho contexto, en el ámbito del ciclo fiscal, solo corresponde incluir a la entidad responsable del Control Interno.

El Sistema de Control y sus gestores normalmente intervienen en el ciclo fiscal del área de su competencia, en los siguientes dos momentos de la gestión, con los propósitos que en cada caso se indican:

a) Durante su fase de ejecución (de los ingresos, gastos y financiamiento), con el objetivo de que cada funcionario verifique, de acuerdo con sus competencias específicas y en forma previa a su aprobación, la legalidad, veracidad, conveniencia y oportunidad de las operaciones y actividades que están bajo la responsabilidad. Para ello, se requiere como insumo que las autoridades superiores de cada órgano formulen y pongan en vigencia las políticas institucionales, y los manuales de organización y procedimientos del área a su cargo.

b) Durante su fase de evaluación y control, para verificar el cumplimiento de la normatividad, eficacia, economicidad, eficiencia y calidad en materia de recaudación, asignación y utilización de los recursos públicos por parte de los actores involucrados, así como para evaluar el desempeño

y medir los resultados alcanzados con relación a los programados por parte de las instituciones responsables. Para estos fines, es conveniente que el ciclo fiscal contenga un almacén de datos sobre indicadores políticos, económicos y sociales de contexto, con el propósito de apoyar el proceso de evaluación del desempeño institucional. La evaluación de resultados es un proceso inherente a una modalidad de gestión organizada con tales propósitos.

En materia de control fiscal (interno y externo), durante los últimos años, en los países más adelantados y a medida que se fue perfeccionando la calidad de la información financiera disponible, se ha avanzado hacia un tipo de control más macro, incluyéndose dentro de esta fase del ciclo fiscal, aspectos relacionados con la macroeconomía, tales como el análisis de consistencia de la programación macroeconómica, el grado de cumplimiento efectivo de las metas fiscales, monetarias y del sector externo y de su impacto en la economía real originalmente establecido, el estudio de las causas de los desvíos entre efectos programados y los efectivamente alcanzados, así como sobre el acatamiento a las reglas fiscales vigentes, entre otros aspectos.

8.3. Esquema del ciclo fiscal

A continuación se presenta un gráfico que muestra esquemáticamente el ámbito institucional del ciclo fiscal, sus sistemas y principales macroprocesos, sus fases o etapas y la secuencia de estas.



FIGURA 6

9. EL SISTEMA DE INFORMACIÓN FINANCIERA SOBRE LA AFE

9.1. Requerimientos de información

En ocasión de diseñarse un sistema de información, el primer paso que debe darse en tal sentido consiste en conocer en profundidad los requerimientos de datos de los centros de decisión y administración de la organización, para así establecer sus salidas y luego, identificar los datos de entrada y el procedimiento necesario para obtener eficientemente los reportes y estados que generan.

Para gestionar la AFE, tal como fue planteado en este capítulo, sus responsables, cualquiera sea su nivel jerárquico (estratégico, táctico u operativo), deben disponer de información oportuna, pertinente, comprensible, confiable y comparable sobre la gestión financiera y física de cada ente u órgano que la constituye, así como de cada uno de los distintos agregados institucionales del sector público. Dicha información debe ser útil para:

- Cumplir con requerimientos legales en materia de presentación de información financiera.
- Apoyar y mejorar el proceso de toma de decisiones por parte de los responsables de administrar las finanzas públicas.
- Generar registros y estados de ejecución presupuestaria y financieros en tiempo real.
- Brindar información analítica sobre el estado de avance de la gestión de los distintos procesos y procedimientos administrativo-financieros que realizan las unidades operativas.
- Coadyuvar a mejorar la economicidad, eficacia, eficiencia y calidad de la gestión pública.
- Fortalecer los sistemas de evaluación del desempeño y de gestión por resultados.
- Generar la información que sobre el sector público y sus distintos agregados institucionales requieren las cuentas nacionales y las estadísticas fiscales.
- Impulsar la transparencia de las cuentas públicas y la calidad de la rendición de cuentas al Congreso y a la sociedad en su conjunto.
- Posibilitar la comparabilidad nacional e internacional de los estados económicos y fiscales producidos.

Ahora bien, para satisfacer los requerimientos anteriores se deben generar, en forma agregada y analítica, los siguientes tipos de reportes y estados financieros, económicos, fiscales y administrativos:

REPORTES Y ESTADOS BÁSICOS REQUERIDOS



FIGURA 7

La generación de la información relacionada, y de la forma indicada, solo es posible si se cumplen los siguientes requisitos de diseño del sistema:

- ✓ Disponer de un Sistema de Cuentas Públicas armonizado con estándares internacionales de cuentas económicas y fiscales, tales como los desarrollados por la *Clasificación Central de Productos* (ONU, 2015), el *Sistema de Cuentas Nacionales* (ONU, CE, FMI, OCDE y BM, 2008) y el *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas* (FMI, 2014).
- ✓ Utilizar el momento del devengo de las transacciones de ingresos y gastos como base contable central de registro del Sistema de Cuentas Públicas, tal como lo establecen las cuentas económicas y fiscales, así como las NICSP.
- ✓ Disponer de herramientas tecnológicas que procesen en forma integrada y en tiempo real la información financiera y física del conjunto de la AFE.

9.2. Sistema armonizado de cuentas

Las cuentas son el instrumento contable que permite identificar, clasificar y registrar cada hecho económico de la misma especie o clase realizado por una unidad institucional. Constituyen el elemento básico y central de la contabilidad y las estadísticas fiscales. Cada una de ellas muestra una serie de hechos o valores económicos de la misma especie ocurridos durante un período determinado en una entidad (SCN 2008).

En el ámbito de la AFE, es factible distinguir tres tipos de cuentas de registro transaccional, cuyo diseño en todos los casos debe ser secuencial a partir del orden en que se presentan y permitir su interrelación automática, que son los siguientes:

- Catálogo de Bienes y Servicios.
- Cuentas Presupuestarias (Clasificadores Presupuestarios de Ingresos, Gastos y Financiamiento).
- Cuentas Contables (Cuentas Patrimoniales y de Resultados).

Por su parte, los sistemas de cuentas económicas y fiscales globales relacionados con la AFE, que establecen la metodología para integrar —y en algunos casos consolidar— los estados institucionales generados por los sistemas de cuentas presupuestarias y contables, son los siguientes:

- *Clasificación Central de Productos* (ONU, 2016).
- *Sistema de Cuentas Nacionales* (ONU, CE, FMI, OCDE y BM, 2008).
- *Estadísticas de las Finanzas Públicas* (FMI, 2014).

Ahora bien, los tres tipos de cuentas públicas transaccionales pueden ser desarrollados por las autoridades públicas con competencia para ello en forma independiente y sin relación relativa o absoluta entre ellos, o constituir un conjunto armonizado entre sí e integrado con los sistemas de cuentas económicas y fiscales cuya estructura ya está preestablecida a nivel internacional. En este contexto, debe entenderse que un sistema "armonizado" de cuentas públicas implica que cada una de ellas funcione como parte de un todo de acuerdo con sus especificaciones, y que el conjunto de estas actúe en forma concertada (armónica), lo más eficientemente posible y cumpliendo con sus propósitos individuales y generales.

En el área de las cuentas públicas, no debe olvidarse que, mediante las cuentas presupuestarias representativas de la formación de capital fijo, al menos con ellas, debe también existir una integración automática con los códigos del sistema de inversiones públicas.

Corresponde señalar que los planes de cuentas del Sistema de Cuentas Nacionales y del Manual de Estadísticas Fiscales ya están, con raras excepciones, armonizados entre sí, y que los criterios contables que estos desarrollan y aplican están básicamente enmarcados en las NICSP vigentes hasta el momento de su publicación. Ambos sistemas conforman un conjunto integrado de cuentas, que debe ser tomado como dato referencial para el desarrollo de las cuentas públicas.

Ut supra (2.5.) categorizamos el SCN como sistema madre de las cuentas macroeconómicas y, en un sistema integrado de cuentas públicas, es necesario proceder en consecuencia. Es factible derivar datos de las cuentas del SCN a las cuentas del FMI, lo que no es posible si se procede a la inversa. Error este que lamentablemente se ha cometido en países de la región y que elimina la posibilidad de tener un sistema de cuentas absolutamente integrado.

ARMONIZACIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS CON LOS ESTANDARES INTERNACIONALES DE CUENTAS



FIGURA 8

Ahora bien, además de disponer un sistema de cuentas públicas, económicas y fiscales que se interrelacionen entre sí en forma automática, tal como ya se expuso, es punto central para la integración automática de la información financiera que todas las transacciones que procesan o estados que generen e integren tengan la misma base contable. En tal contexto, los estándares internacionales referidos (NICSP, SCN, MEFP-FMI) han identificado el momento contable del "devengado" como base central de registro y presentación de estados institucionales, agregados y consolidados.

Aplicando los criterios establecidos al respecto por la normativa internacional referida, el momento del devengo "es la base contable por la cual las transacciones y otros hechos son reconocidos cuando ocurren y no cuando se efectúa su cobro o su pago en efectivo o su equivalente" (NICSP). Su registro refleja el momento en que se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue un valor económico (SCN 2008).

En dicho marco, corresponde:

- Reconocer como momento del "devengado" de los ingresos el que ocurre cuando se origina jurídicamente el derecho de cobro a favor del Estado y, correlativamente, una obligación de pago a cargo de una persona natural o jurídica debidamente individualizada y por un monto cierto.

- Reconocer como momento del "devengado" de los gastos aquel que corresponde a la recepción de conformidad de los bienes y servicios oportunamente contratados o al cumplimiento de los requisitos legales y/o administrativos establecidos por las normas vigentes para gastos sin contraprestación; implicará siempre la afectación definitiva de la asignación presupuestaria y puede generar una obligación de pago en forma inmediata o diferida.

El disponer de un conjunto de cuentas públicas armonizadas entre sí y con los estándares internacionales, así como el hecho de que todos ellos utilicen el momento del devengamiento (devengo) de las transacciones como base para el registro y presentación de estados, constituyen el requisito básico central para poder desarrollar, implantar y operar en forma correcta un sistema de información sobre la AFE, que satisfaga la calidad, cantidad y oportunidad de datos requeridos para los propósitos vistos en el punto 9.1.

Seguidamente, a fin de observar global y gráficamente el proceso de integración de cuentas y estados financieros y económicos, de todas las unidades institucionales de la economía de un país y más específicamente de las que están obligadas a llevar registros contables de su gestión (excluimos a los hogares), **se presenta un esquema** que muestra la secuencia integral de los flujos y *stocks* financieros de cada ente contable, reflejados en su integridad en los "Balances de comprobación de sumas y saldos", con las cuentas y estados financieros macroeconómicos.

Todo ese conjunto, al menos en lo que al sector público se refiere, puede funcionar en forma integrada y automática en la medida que cumpla los requisitos anteriormente mencionados. En el caso concreto del sector público (Gobierno General, Empresas Públicas No Financieras e Instituciones Públicas Financieras), si sus estados financieros han cumplido las condiciones de diseño vistas, es factible generar automáticamente las cuentas macroeconómicas y fiscales relacionadas con ellos. Al respecto, en varias administraciones de la región se ha desarrollado, como producto intermedio, una hoja de trabajo conocida como "Cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento" (CAIF), mediante la cual se facilita el relacionamiento de los flujos institucionales con los macroeconómicos y fiscales.

LA TEORÍA GENERAL DE LA CONTABILIDAD, LOS ENTES CONTABLES Y LA CONTABILIDAD ECONÓMICA

Su teoría, principios y criterios generales se aplican en todas las instituciones y sectores institucionales que componen la economia de un país, que son:

- Instituciones/ Corporaciones financieras
- Empresas/ Corporaciones no financieras públicas y privadas
- Gobierno General
- Instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares
- Hogares

Contabilidad Institucional (por entes contables) — **Contabilidad Económica (por clase de actividad, subramas, ramas, subsectores, sectores y total nacional)**

Sistemas y métodos de contabilidad institucional:	Generan:		Sistemas y métodos de contabilidad económica:	Generan:
GOBIERNO GENERAL . Normas y politicas nacionales sobre Contabilidad del Estado . Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público	EN EL GOBIERNO GENERAL Estados sobre la Ejecución del Presupuesto Público: -Ingresos -Gastos -Financiamiento	CUENTA DE AHORRO-INVERSIÓN-FINANCIAMIENTO (CAIF)	"Sistema de Cuentas Nacionales". ONU, 2008. "Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas". FMI, 2014. "Manual de Estadísticas Monetarias y Financieras". FMI, 2016. "Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional". FMI, 2009. "Estadísticas de la Deuda del Sector Público: Guía paracompiladores y usuarios". FMI, 2013. "Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica". ONU, 2012. "Clasificación Central de Productos". ONU, 2015.	1. Cuentas y estados del SCN *1.1. Cuentas Corrientes* 1.1.1. Cuenta de Producción 1.1.2. Cuenta de Generación del Ingreso 1.1.3. Cuentas de Distribución del Ingreso 1.1.4. Cuentas de Utilización del Ingreso Resultado: Ahorro Otro: Gasto de Consumo Final *1.2. Cuentas de Acumulación* 1.2.1. Cuenta de Capital Formación de Capital Fijo Bruta-Consumode Cap.Fijo) Variación de Existencias Adquisición y Disposición de Activos no producidos Transferencias de Capital Resultado: Préstamo Neto/Endeudamiento Neto Otro: Demanda agregada 1.2.2. Cuenta Financiera Variación Activos Financieros Variación Pasivos: Internos y externos Resultado: Préstamo Neto/Endeudamiento Neto *1.3. Cuenta de otras variaciones del volumen de activos* *1.4. Cuenta de revalorización* *1.5. Balance de Apertura, Variaciones y Balance de Cierre.* 2. Cuentas del resto del mundo/Balanza de Pagos 3. Cuentas Monetarias y Financieras 4. Activos ambientales e interacción con la economía 5. Auxiliar de Cuentas de la Deuda Pública 6. Otros estados económicos normalizados
SECTOR PRIVADO NO REGULADO Y PÚBLICO EMPRESARIAL NO FINANCIERO . Leyes y normas estatales contables vigentes en el país . Normas de consejos/colegios públicos profesionales u otras. . Normas Internacionales de Información Financiera (NIF) · Normas Internacionales de Contabilidad (NIC)	EN EL GOBIERNO GENERAL Y EN LAS EMPRESAS NO REGULADAS Estados Financieros: -Balanza de Comprobación -Estado de Situación Financiera -Estado de Actividades/Resultados -Estado de Evo. del Patrimonio -Estado de Flujos de Efectivo -Notas a los estados financieros			
SECTOR PRIVADO Y PÚBLICO REGULADO: Normas nacionales de órganos de regulación sobre entidades específicas: . Bancarias . Seguros . Valores . Normas internacionales aplicables a casos específicos [Ej. SEC de NY] . Otras	EN LAS ENTIDADES REGULADAS: Estados específicos requeridos por los entes de regulación			

rag - FEBRERO 2020

9.3. Sobre la herramienta tecnológica del sistema

En referencia a los propósitos mencionados en el punto anterior, solo es factible cumplirlos en la medida que se disponga para ello de una herramienta tecnológica que procese e integre, en forma automática y en tiempo real, la totalidad de la información financiera y física que genera el funcionamiento de AFE, concebida esta tal como se expuso oportunamente. A los efectos de este documento, tal herramienta se denominará Sistema Informático de la Administración Financiera del Estado (SIDAFE).

Un SIDAFE bien concebido y adecuadamente desarrollado debe satisfacer, como mínimo, las siguientes condiciones administrativo-funcionales de diseño y operación:

- Se deben registrar en el sistema todas las transacciones que tengan, o puedan llegar a tener, efectos sobre el patrimonio público, así como todas aquellas que se requieran para cumplir con los propósitos del sistema.
- Los registros contables y sobre la gestión deben estar insertos en eventos previamente seleccionados de los procesos administrativo-financieros.
- El registro de las transacciones debe realizarse una única vez, corresponda dicho registro a datos analíticos o agregados.
- Las transacciones deben ser registradas en el mismo lugar donde ocurren.
- Se deben establecer adecuados criterios metodológicos y respuestas tecnológicas para relacionar automáticamente los diferentes tipos de información.
- Los asientos, libros de contabilidad y estados presupuestarios, financieros, económicos y fiscales, así como los reportes sobre la gestión administrativa que deba producir el sistema, deben generarse en forma automática y en tiempo real.
- Todas las transacciones que se registren en el sistema sobre la gestión financiera (presupuestaria o contable), así como los estados que se generen, deben cumplir con las normas y políticas nacionales e internacionales de contabilidad, así como las de auditoría, incluyendo el señalamiento de las pistas necesarias para facilitarla.

El SIDAFE, como herramienta de apoyo a la gestión de los administradores públicos en sus distintos niveles de decisión y rendición de cuentas, es normalmente administrado por el Ministerio de Hacienda o entidad gubernamental con similares competencias, en su calidad de órgano rector de la AFE. Para su funcionamiento óptimo, se requiere que la información de los sistemas, subsistemas y procesos que lo integran estén debidamente regulados y sean coherentes entre sí.

De acuerdo con el tipo de información que procesa y genera, es factible distinguir dos subconjuntos del SIDAFE: el transaccional y el consolidador.

9.3.1. El SIDAFE transaccional

En cada ente contable público, debe operar un SIDAFE al que se identificará y calificará como "transaccional". Lo anterior no implica que se deba desarrollar y operar una herramienta tecnológica por cada uno de ellos —lo que puede o no ser así—, sino para la unidad operacional que deba tener el procesamiento de la información y la generación de reportes y estados institucionales.

La definición y alcances de lo que debe considerarse como un "ente contable" dependen de la legislación de cada país. A los efectos de este desarrollo, asociaremos el término "ente contable" con una unidad institucional que cuente con personería jurídica y pueda adquirir derechos y contraer obligaciones por cuenta propia, disponer de patrimonio propio y emitir estados financieros completos (NICSP – SCN 2008).

E

t

RELACIÓN FUNCIONAL BÁSICA ENTRE LA GESTIÓN FINANCIERA, EL SIDAFE Y LA GENERACIÓN DE ESTADOS Y REPORTES DE UN ENTE CONTABLE A NIVEL TRANSACCIONAL



FIGURA 10

La secuencia que muestra el gráfico anterior entre registros en cuentas presupuestarias y generación de estados financieros no es arbitraria, es derivada del derecho constitucional propio de los Gobiernos republicanos. En estos casos, y por lo general, el Poder Legislativo aprueba el presupuesto anual autorizando la ejecución de los gastos del Estado y, al final del período, el Poder Ejecutivo le debe rendir cuentas por el uso de la facultad concedida.

En el contexto anterior, todas las instituciones públicas realizan su gestión financiera, a partir de las disponibilidades presupuestarias, de las que realizan un seguimiento contable en tiempo casi real. Los asientos contables y estados financieros (contables) en el área estatal no empresarial, habitualmente y en los casos en que es posible —que son la casi totalidad de estos—, se confeccionan en forma automática, a partir de los registros de ejecución presupuestaria. Lo mismo ocurre en el uso de la información para la toma de decisiones en materia de administración financiera, lo usual es recurrir a los estados de ejecución presupuestaria y a las estadísticas fiscales, y pocas veces (el autor no lo ha visto nunca) a los estados financieros.

La anterior lógica secuencial de registros y generación de información para la toma de decisiones, es diferente a la habitualmente utilizada por el sector privado, donde lo relevante son los estados financieros clásicos, así como los relacionados con los costos. La ejecución de sus presupuestos, si los hay, constituye un aspecto complementario de la gestión y no suele estar integrada con la contabilidad. Esta secuencia entre información presupuestaria y contable ha sido determinante a la hora de desarrollar los sistemas informáticos aplicados exitosamente en el sector estatal de la región y, a su vez, causa de muchas complicaciones cuando esta se alteró, mediante el uso de sistemas originalmente diseñados con otros propósitos.

La información que registra, procesa y produce un SIDAFE transaccional tiene particularidades técnicas que lo diferencian conceptual y metodológicamente del diseño funcional y operativo de la herramienta cuyo objeto será la integración y consolidación de la información financiera de los distintos agregados institucionales definidos por el SCN, tal como se verá en el punto siguiente.

9.3.2. Los SIDAFE consolidadores

La información que, en forma de estados de ejecución presupuestaria, económicos y fiscales, producen los distintos SIDAFE de tipo transaccional debe ser agregada y consolidada automáticamente de acuerdo con los sectores institucionales de la economía establecidos por el SCN para cada nivel de gobierno.

Los datos financieros, agregados y consolidados, son los que permiten generar las estadísticas económicas y fiscales de un conjunto institucional predeterminado, así como satisfacer las demandas de información requeridas al sistema de acuerdo con lo visto en el punto 9.1.

La consolidación de datos a la que nos referimos tiene dos momentos secuenciales. El primero, mediante el cual se realiza la suma aritmética de los números de cada cuenta del conjunto, y el segundo, durante el que se eliminan las transacciones previamente seleccionadas que realizan entre sí las distintas unidades institucionales del conjunto, tales como las subvenciones, las transferencias corrientes y de capital, los aportes de capital y los préstamos, entre otras.

Seguidamente se muestran los niveles secuenciales de agregación y consolidación de información financiera, tomando como ejemplo el nivel de Gobierno nacional:[12]

- Gobierno Central (Administración Central del PE, PL, PJ y Órganos constitucionales).
- Instituciones Descentralizadas y Autónomas no empresariales y no financieras.
- Instituciones de la Seguridad Social.
- Subtotal: Gobierno General.
- Empresas Públicas no financieras.
- Subtotal: Sector Público no Financiero.
- Instituciones Públicas Financieras no monetarias (bancarias).
- Subtotal: Sector Público no monetario (no bancario).
- Instituciones Públicas Financieras monetarias.
- Total Sector Público nacional.

Si fuera el caso, correspondería aplicar la misma secuencia para cada uno de los estados/departamentos/provincias, así como también para cada uno de los municipios, conforme con la organización constitucional de un país. Los municipios, si fuera el caso, se consolidarían, a su vez, de acuerdo con los estados/departamentos/provincias a que corresponden y, estos a su vez, en conjunto con el nivel nacional, conformarían el total del país.

Un SIDAFE consolidador, en una etapa de mayor desarrollo de la programación macroeconómica a corto y mediano plazo de un país, debería incorporar los elementos de esta relacionados con la política fiscal y realizar el seguimiento de su ejecución, identificar los respectivos desvíos e incorporar su actualización periódica.

A juicio del autor, el hecho de realizar la consolidación de estados financieros en el área del sector público no tiene mayor relevancia ni aporta utilidad para la toma de decisiones sobre las finanzas públicas, salvo, claro está, que se trate de un *holding* empresario o entidad con propósitos similares. En todo caso, esta debería hacerse sobre una base jurídica y no económica.

10. BREVE HISTORIA DE LA AFE

10.1. En la región

La historia institucional de la AFE en la región es bastante reciente. Es más, estimamos que no se extiende más allá de los últimos 50 años. Seguidamente señalaremos una breve reseña de los hitos que, desde un punto de vista muy personal, consideramos son los que cimentaron la materia, tanto por su creatividad conceptual como por su desarrollo normativo.

12 Este tema será desarrollado con mayor profundidad en el capítulo de este manual en el que se desarrollan las estadísticas fiscales.

10.1.1. Desarrollo conceptual

Como ya expusimos anteriormente, la primera aplicación documentada que conocemos en la región sobre el estudio de los sistemas administrativos de la Administración Pública, mediante la metodología aportada por la TGS, la realizó Jiménez Castro en 1966, en ocasión de presentar, en un seminario de la ONU-CEPAL, un artículo titulado "Sistemas prioritarios para la administración del desarrollo". En este documento conceptualizaba y desarrollaba con dicha metodología los sistemas de presupuesto, de personal, de contabilidad pública y de compras, suministros y almacenamiento.

Ahora bien, desde nuestro punto de vista, es Jiménez Nieto, quien, mediante los desarrollos conceptuales que realiza en su libro *Política y Administración*, publicado en 1970, aplica en forma integral la TGS (relaciones insumo-producto) para presentar un enfoque global y sistémico de la administración pública y en particular de su sistema financiero. Este libro, desde muchos puntos de vista, fue señero para facilitar la comprensión.

Durante la década de los 80, la Oficina Central de Presupuesto de Venezuela avanzó sustancialmente en la integración automática de la información presupuestaria con la contable para el caso de las instituciones descentralizadas y las empresas públicas. Gutiérrez y guerra (1986), lo consideraron como el primer paso de los posteriores desarrollos en la región en materia de diseño e implementación de los sistemas integrados de información financiera sobre la AFE, a partir de la ejecución presupuestaria.

Fue en el proyecto Sistemas de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO) de Bolivia, básicamente entre los años 1988 y 1992, donde por primera vez se abordó la reforma de los sistemas de recursos humanos, materiales y financieros, además de los de control, como conjunto, y donde también, a partir de la metodología básica de integración de la información presupuestaria y contable comenzada en Venezuela, se sentaron las bases de un modelo completo que relaciona automáticamente la información financiera pública. La metodología desarrollada tenía por objeto viabilizar la producción automática de estados de ejecución presupuestaria, financiera y económica —pertinentes, confiables y oportunos— de las instituciones públicas, a partir de la integración automática de la información presupuestaria con la contable, sobre la base del registro por única vez de las transacciones financieras y de su procesamiento electrónico (Gutiérrez, 1990).[13]

Es importante también referir que en el año 1990, en el XVII Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público (ASIP), realizado en Guatemala, se concluye que "es necesaria la definición del modelo de administración financiera integrada al cual se desea llegar, tanto a nivel del Gobierno Central como de las entidades descentralizadas, empresas públicas, estados

13 GUTIÉRREZ, RICARDO A. "La Integración de los Sistemas de Información Financiera en el Sector Público", documento presentado en el "XX Seminario Regional Interamericano de Contabilidad" "La Administración Financiera del Gobierno, el desafío de la eficiencia". Montevideo. Uruguay. Julio 1990. Reproducido por la revista de ASIP Nro. 25, 1991.

y municipios" y recomienda que el esfuerzo de los asesores y consultores "que laboran en esta área, deben orientarse en la concepción de un modelo de administración financiera integrada y su vinculación con la planificación. En dicho modelo se precisarían las funciones de cada sistema y las interacciones e interrelaciones requeridas para su funcionamiento integral".

Entre los años 1991 y 1992, se publica un documento conceptual de alto impacto sobre la materia, titulado "Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina", elaborado en el marco del "Proyecto para el Mejoramiento de la Administración Financiera en América Latina y el Caribe", de la Agencia para el Desarrollo Internacional. Fue metodológicamente desarrollado aplicando la TGS como base de su concepción y estructura, y comprendía, como parte del Sistema de Administración Financiera, los subsistemas de presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad; y como parte del sistema de control, los subsistemas de control interno y auditoría.

En 1992, la Secretaría de Hacienda de la Nación, de Argentina, concibe y publica su Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental que, bajo los preceptos de la TGS, comprende la modernización de los sistemas de Presupuesto, Crédito Público, Tesorería, Contabilidad, Contrataciones y Administración de Bienes, con alcances a todo el sector público nacional, y todo ello, como un conjunto armónico e integrado. Para cada uno de los sistemas comprendidos, el Programa desarrollaba los propósitos de su reforma, sus principales características, las actividades a ejecutar y su secuencia. Además comprendía las acciones a realizar en materia de "Informatización de los Sistemas" y dejaba sentado que "un condicionante especial para el éxito del programa, es la calidad del esfuerzo que se realizará para la capacitación y el adiestramiento de los recursos humanos que participen en el mismo" (Gutiérrez, 1992). En lo que hace a los sistemas básicos de la AFE, este programa fue cumplido en su totalidad entre los años 1992 y 1996.

Otro hito que merece ser mencionado en este breve resumen sobre el desarrollo conceptual de la AFE en la región, por las características de su abordaje y alcances, son los logros alcanzados por el proyecto Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas (SIGECOF) de Venezuela entre los años 1995 y 1999. En este proyecto y durante ese período, se abordó por primera vez, a entender de quien suscribe, el diseño de un modelo integrado entre gestión, registro y generación de información financiera. Además, durante los años citados, el proyecto referido diseñó y publicó el primer modelo conceptual de la AFE en la región.

Por último, es deber dejar constancia de todo el trabajo de divulgación, discusión e impulso a la reforma de la AFE en la región, aportado, principalmente durante la década de los 90, por la Conferencia Anual sobre "Nuevos Acontecimientos en la Gerencia Financiera Gubernamental" (posteriormente denominada "Conferencia Internacional sobre nuevos acontecimientos en la Administración Financiera Gubernamental") auspiciada, entre otras instituciones, por el Consorcio Internacional sobre Gerencia Financiera Gubernamental, la Universidad Internacional de la Florida, la Asociación de Contadores Gubernamentales, USAID y el Banco Mundial. En

esta, cumplió un rol destacadísimo como promotor, coordinador y expositor durante parte de dicho período el consultor internacional en el área James (Jim) Wesberry Jr., autor a su vez de varios trabajos sobre la materia, entre los que citaremos el titulado "Contabilidad Gubernamental y los sistemas de información financiera" (1988).

10.1.2. Desarrollo normativo

La primera ley en la región sobre la materia, concebida con un enfoque sistémico e integrado sobre la administración financiera pública y el control, fue la "Ley Orgánica de Administración Financiera y Control", Decreto N.º 1429 de 1977, de **Ecuador.** Esta ley comprendía los sistemas de Presupuesto, de determinación y recaudación de los recursos financieros, de tesorería, de contabilidad gubernamental y de control (control interno, auditoría gubernamental); su ámbito de aplicación abarcaba todas las entidades y organismos del sector público. La mayor parte de las disposiciones de esta ley en materia de administración financiera nunca llegaron a tener aplicación efectiva.

En el año 1990, el estado boliviano aprueba la "Ley de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO)", Ley N.º 1178. Esta ley tiene por finalidad regular:

> "…los sistemas de Administración y de Control de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública, con el objeto de: a) Programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas, la prestación de servicios y los proyectos del Sector Público; b) Disponer de información útil, oportuna y confiable asegurando la razonabilidad de los informes y estados financieros; c) Lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuenta no solo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados sino también de la forma y resultado de su aplicación, d) Desarrollar la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado".

La citada ley norma, en forma "macro", los sistemas de Programación de Operaciones. Organización Administrativa, Presupuesto, Administración de Personal, Administración de Bienes y Servicios, Tesorería y Crédito Público, Contabilidad Integrada y de Control de Gestión del Sector Público.

En el año 1992, en Argentina se aprueba la Ley 24156 de "Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional" que, recogiendo todas las experiencias y enseñanzas anteriormente expuestas, particularmente la referida ley de Ecuador, pasa a constituir una ley modelo estructurada en función de sistemas, macroprocesos y procesos claves. Esta ley comprende los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad y tiene la particularidad de que todas sus estipulaciones fueron puestas en vigencia efectiva. La ley fue complementada con su respectivo reglamento, así como por un conjunto de resoluciones y manuales operativos y académicos que facilitaron su aplicación, todo lo que fue apoyado con un intensísimo programa de capacitación. De alguna forma, actuó como factor detonante de

la reforma legal de la AFE en la región y sirvió como modelo inspirador para legislar sobre la materia, tomando total o parcialmente su estructura y conceptos, a los siguientes países:

- El Salvador, 1995.
- Uruguay, 1996.
- Guatemala, 1997.
- Paraguay, 1999.
- Cuba, 1999
- Costa Rica, 2001.
- Venezuela, 2003.
- Honduras, 2004.
- Nicaragua, 2005.
- Perú, 2006-2007.
- República Dominicana, 2001 y 2005-2007.

Ahora bien, es en la República Dominicana donde el desarrollo normativo de la AFE en la región alcanza su mayor grado de perfeccionamiento y calidad. Ello se logró mediante la aprobación, entre los años 2005 y 2007, de un grupo de leyes y decretos reglamentarios que conforman un conjunto absolutamente armónico e integrado sobre la materia, cuyos componentes serán detallados en el apartado siguiente. Además, sin pertenecer a la AFE, se preparó y sancionó la Ley de Planificación e Inversión Pública, N.º 498-06, que se interrelaciona con aquella con las características señaladas.

10.2. En la República Dominicana

La historia institucional de la AFE en la República Dominicana se inicia en 1996. A continuación se realizará una breve reseña, de los que, desde nuestro punto de vista, son los hitos fundacionales de su despegue y puesta en marcha. En los capítulos posteriores relacionados con los sistemas específicos, se desarrollarán, para cada uno de ellos, aspectos referentes a su evolución histórica.

En septiembre de 1996, durante una reunión de trabajo mantenida entre la Presidencia de la República y el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se acuerda iniciar un proceso de modernización de la administración de las finanzas públicas nacionales, el que será apoyado por el mencionado organismo internacional. En el marco de dicho acuerdo, el BID contrató a quien suscribe, para elaborar un documento que contuviese las "Bases para la preparación de un programa de reforma de la Administración Financiera Gubernamental de la República Dominicana". Este informe fue presentado al Ministerio de Finanzas y a la Secretaría técnica de la Presidencia, en el mes de noviembre de 1996 y, en él, básicamente se desarrollaban los siguientes puntos: la definición, los propósitos y los componentes de la Administración Financiera Gubernamental Integrada (AFGI); los principales problemas existentes en el ámbito de la administración financiera de la República Dominicana; así como los objetivos, la estrategia y los resultados esperados del programa de su reforma y modernización. Este documento constituyó el hito inicial de un proceso que continúa en forma ininterrumpida hasta la fecha.

Seguidamente, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto Núm. 581-96, de fecha 19 de noviembre del 1996, que crea e integra la Comisión Técnica Internacional encargada de elaborar las propuestas de reformas y modernización financiera de la República Dominicana y dispone que esta esté integrada por el secretario de Estado de Finanzas, que la presidirá; el secretario técnico de la Presidencia y el contralor general de la República. A su vez, establece que dicha comisión cuente con una unidad técnica permanente que obrará como interlocutora con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la ejecución de una cooperación y trámite de un préstamo con tales propósitos.

Posteriormente, el 6 de noviembre de 1997, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto N.º 468-97, mediante el cual se establecen las facultades legales de la Comisión Técnica Interinstitucional y de su presidente, especificando que el Programa de Administración Financiera Integrada (PAFI), al que da implícito nacimiento e institucionalidad, incluye las áreas de Programación y Presupuesto, Crédito Público, Tesorería, Contabilidad, Control Interno, Informática, Capacitación, Sistema de Contrataciones, Administración de Bienes Nacionales y Gestión Financiera de Recursos Humanos. Por otra parte, establece que dicha comisión contará con una Unidad Técnica Permanente que estará a cargo del director técnico del Programa, y dispone las funciones y atribuciones de este. Además establece que el Programa se financiará con recursos provenientes de un préstamo de organismos multilaterales, así como de recursos del Presupuesto Nacional de la República Dominicana.

Financiada por una cooperación técnica otorgada por el BID en abril de 1997, se contrató un equipo de consultores internacionales que tuvo a su cargo la preparación del Programa de Administración Financiera Integrada que se financiaría con un préstamo de ese organismo. En acuerdo con los representantes del Gobierno dominicano, se fijaron el objetivo y los componentes del programa. Su propósito era contribuir a la eficiencia y transparencia en la gestión pública a través de la modernización conjunta del marco legal y del sistema de administración financiera. Comprendía las áreas de Programación y Presupuesto, Crédito Público, Tesorería, Contabilidad, Control Interno y Sistemas Conexos (Compras y Contrataciones, Bienes Nacionales y Gestión Financiera de Recursos Humanos), Informática y Capacitación, así como el plan analítico de su ejecución. En julio de 1988 se firmó el Convenio de Préstamo entre la República Dominicana y el BID (Convenio de Préstamo N.º 1093 OC-DR) por un monto de US$ 10.300.000.

Entre los años 1997 y 1999, previamente a la ratificación del préstamo por el Congreso, en la entonces Secretaría de Finanzas se constituyó y comenzó a funcionar la Unidad Técnica Permanente (UTP) del PAFI[14], que, apoyada por un equipo de trabajo interinstitucional[15], tuvo a su cargo fungir como contraparte del equipo del BID responsable de la preparación del

14 Damián Santos es quien tuvo a cargo la UTP durante el período 1997-1999.

15 Rafael Gómez Medina, Rafael Ventura, Jacqueline Bello y Yanet Ducoudray.

programa del préstamo referido e iniciar la preparación de los anteproyectos de parte de las leyes que requería el programa.

Para constituir la UTP del PAFI en forma orgánica, se precisaba la aprobación del préstamo del BID por el Poder Legislativo y el cumplimiento de las condicionalidades exigidas en este. Recién en septiembre del año 2000, se logra tal aprobación; en marzo de 2001, el BID declara cumplidas las mencionadas condiciones; y en mayo del mismo año, se inicia oficialmente la ejecución del programa.[16]

Una vez puesto en vigencia efectiva el PAFI, mediante programas y acciones dirigidas desde la UTP, se avanzó en forma contundente sobre los siguientes pilares fundacionales:

a. La reforma legislativa de la AFE y sus reglamentos de aplicación.
b. El fortalecimiento institucional y transformación de la Secretaría de Estado de Finanzas en Secretaría de Hacienda y luego Ministerio de Hacienda.
c. La implementación de los nuevos sistemas y procesos producto de la reforma legislativa de la AFE.
d. El diseño y puesta en operación del Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF).

A continuación, se presenta una breve reseña de los alcances de cada uno de los anteriores literales:

a) La reforma legislativa de la AFE y sus reglamentos de aplicación

Sobre este tema, seguidamente se listan las normas esenciales aprobadas sobre proyectos preparados por el PAFI:

- Ley No. 126-01, que crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental; reglamentada por el Decreto 605-06, posteriormente modificado por el Decreto 526-09.
- Ley No. 567-05, de la Tesorería Nacional; reglamentada por el Decreto No. 441-06.
- Ley No. 6-06, de Crédito Público; reglamentada por el Decreto No. 630-06.
- Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, modificada por la Ley No. 449-06 sobre Contrataciones de Bienes, Obras, Servicios y Concesiones; reglamentada por el Decreto No. 490-07 (posteriormente modificado).
- Ley Nro. 423-06, Orgánica del Presupuesto del Sector Público; reglamentada por el Decreto No. 492-07.
- Ley No. 5-07, que crea el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado.

16 María Felisa Gutiérrez estuvo como Directora Técnica del Programa entre los años 2001 y 2012.

b) El fortalecimiento institucional y transformación de la Secretaría de Estado de Finanzas en Secretaría de Estado de Hacienda (luego Ministerio de Hacienda)

Si bien este es un proceso que arranca en el año 2001, como producto de la aprobación de parte de las normas referidas en el ítem anterior, su consolidación formal se alcanza mediante la sanción de la Ley N.º 494-06, de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda (Ministerio de Hacienda) y la aprobación por el Poder Ejecutivo del Decreto N.º 489-07, que aprueba el Reglamento Orgánico Funcional de esta. Estas normas le aseguraron a la Secretaría la posibilidad de una efectiva conducción de la política y gestión fiscal.

Entre los aspectos más significativos de la ley, desde nuestro punto de vista, destacamos los siguientes:

- La creación de la Unidad de Análisis y Política Fiscal.
- La creación de la Dirección General de Política y Legislación Tributaria.
- La creación del Consejo Superior de la Administración Tributaria, que representó la recuperación, por parte de la Secretaría, del tutelaje de la Dirección General de Impuestos Internos y de la Dirección General de Aduanas, que mediante leyes anteriores habían logrado su autonomía absoluta.
- La creación del Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal, a partir de la reorganización del Instituto de Capacitación Tributaria.
- La confirmación de la competencia jurisdiccional de la Secretaría sobre la Dirección General de Presupuesto, la Dirección General de Contrataciones Públicas y la Dirección General de Crédito Público.

c) La implementación de los nuevos sistemas y procesos producto de la reforma legislativa de la AFE en forma armónica e integrada

Desde su concepción, la reforma de la AFI de la República Dominicana fue encarada con una visión de conjunto, integrado conceptual, normativa, sistémica, metodológica e informáticamente, y así se verá reflejada a través de los contenidos de este manual. Esto fue una característica del documento que fijó sus bases, como también del diseño del programa del préstamo con el BID aprobado por el Gobierno, de la orientación que se recibió desde el grupo de trabajo interinstitucional y de la acción e impulso permanentes de la UTP a lo largo de toda su gestión.

La anterior visión de conjunto quedó institucionalizada a partir de la aprobación de la ya referida Ley 5-07, que establece que los sistemas propios de la AFE (Presupuesto, Crédito Público, Tesorería y Contabilidad) "deben estar conceptual, normativa, orgánica y funcionalmente interrelacionados entre sí", así como que los sistemas relacionados con esta (Planificación e Inversión Pública, Gestión de Recursos Humanos, Administración Tributaria, Compras y Contrataciones, Administración de Bienes Nacionales y Control Interno), a partir de sus propias

leyes y normas, mantendrán con ella, "una unicidad conceptual y metodológica en materia de registros, procesamiento y presentación de información financiera".

d) El diseño y puesta en operación del Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF)

El SIGEF, como herramienta tecnológica de la AFI, había sido previsto en el proyecto que sustentó el préstamo del BID al que ya se hizo referencia y donde se desarrollaron los fundamentos de esta.

En el año 2002, el PAFI desarrolló y aprobó el "Modelo Conceptual Global del Sistema Integrado de Gestión Financiera del Estado (SIGEF) de la República Dominicana", fijando los criterios generales y la metodología global de sus alcances, estructura y funcionamiento.

El SIGEF, plenamente desarrollado por el PAFI, comenzó a operar en el ámbito de la entonces Secretaría de Finanzas a partir del año 2004 (Mudarra, 2014), pero es institucionalizado mediante la Ley 5-07, que lo define como el

> "…instrumento facilitador del cumplimiento de los propósitos del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado. El Sistema de Información de la Gestión Financiera deberá ser una herramienta modular automatizada que establezca y racionalice los procesos que comprende, que estandarice e integre el registro de la gestión financiera pública y que la vincule con la gestión operativa y de registro de los sistemas relacionados".

La acción de reforma y modernización realizada desde el PAFI, a partir de estos pilares, conceptual e instrumentalmente es mucho más profunda que lo mencionado, continúa hasta el presente y aún queda mucho para hacer, pero desarrollar estos temas queda a cargo de los responsables de cada uno de los sistemas de la AFE contenidos en este Manual.

BIBLIOGRAFÍA

Andreu, R.; Ricart, J. y Valor, J. (1991): *Estrategia y Sistemas de Información*, McGraw-Hill, Madrid.
Arnold M. y Osorio F. (1998): "Introducción a los conceptos básicos de la teoría general de sistemas", *Cinta de Moebio: Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, n° 3.
Boulding, K. (1977): "La teoría general de sistemas: el esqueleto de la ciencia" en G. Campero y H. Vidal (compiladores): *Teoría General de Sistemas y Administración Pública*, Instituto Centroamericano de Administración Pública, San José.
Carrillo Castro, A. (1977): "Características de enfoque de sistemas" en G. Campero y H. Vidal (compiladores): *Teoría General de Sistemas y Administración Pública*, Instituto Centroamericano de Administración Pública, San José.
Davis, G. y Olson, M. (1989): *Sistemas de Información Gerencial*, Ed. McGraw-Hull, México.
Díaz, M. (1977): *Manual de derecho administrativo*, Plus Ultra, Buenos Aires.
Dornbusch, R.; Fischer, S. y Startz, R. (2008): *Macroeconomía*, McGraw Hill, Monterrey.
Estrada, F. (2007): "Herbert A. Simon y la economía organizacional", *Cuadernos de Economía,* vol. 26, n° 46, pp. 169-199.
Fondo Monetario Internacional. (2009): *Manual de balanza de pagos y posición de inversión internacional*, sexta edición (MBP6), FMI, Washington DC.
Fondo Monetario Internacional. (2013): *Estadísticas de la deuda del sector público: Guía para compiladores y usuarios*, FMI, Washington DC.
Fondo Monetario Internacional. (2014): *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2014,* FMI, Washington DC.
Fondo Monetario Internacional. (2016): *Manual de Estadísticas Monetarias y Financieras*, FMI, Washington DC.
Garriga, M. y Rosales, W. (2013): *Finanzas públicas en la práctica*, Edulp, La Plata.
Gordillo, A. (1966): *Introducción al Derecho Administrativo*, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires.
Gordillo, A. (2013): *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires.
Gutiérrez, R. A. (1989): "Bases y estructura conceptual del Sistema Integrado de Información sobre la Administración Financiera Estatal", para el Proyecto VEN 87/013 de la ONU sobre "Modernización de la Gestión Pública Estatal, Caracas.
Gutiérrez, R. A. (1990): *"La Integración de los Sistemas de Información Financiera en el Sector Público"*, documento presentado en el "XX Seminario Regional Interamericano de Contabilidad: La Administración Financiera del Gobierno, el Desafío de la Eficiencia", Montevideo. Uruguay. Reproducido por *Revista de ASIP* (Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público) Nº 25, mayo de 1991.
Gutiérrez, R. A. (1992): "Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental". Secretaría de Hacienda de la Nación. Argentina, autor de la Parte I *"Aspectos Generales de la Reforma*

de la Administración Financiera Gubernamental" y coordinador y responsable de la elaboración del documento. Buenos Aires, 1992, Reproducido por la Revista de ASAP (Asociación Argentina de Presupuestó Público) N° 21, octubre de 1992.

Gutiérrez, R. A. (1996): *Bases para la preparación de un Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental de la República Dominicana* BID, Ministerio de Finanzas, Santo Domingo.

Gutiérrez, R. A. (2018): "Aspectos Generales de la Administración Financiera Pública", láminas de clase, Carrera de Especialización en Gestión Pública por Resultados. Universidad Nacional de Buenos Aires – ASAP.

Gutiérrez, R. A. y Guerra, L. (1986): *La experiencia de Venezuela en el desarrollo de los sistemas de información financiera vinculados al presupuesto público*, Oficina Central de Presupuesto, Venezuela.

Hammer, M. y Champy, J. (1993) *Reingenierí*a, Editorial Norma, Bogotá, 1993.

Hendriksen, E. (1981): *Teoría de la contabilidad*, Hispanoamérica, México DF.

Ibarra Marres, A. (2009): *Introducción a las finanzas públicas*, Fundación Universitaria Tecnológica, Comfenalco, Cartagena.

ISO 9001-2015 "Sistemas de gestión de calidad – Requisitos" (Enfoque en Procesos), Secretaría General de ISO, Ginebra, Suiza.

Jiménez, F. (2012): *Elementos de teoría y política macroeconómica para una economía abierta*, Fondo Editorial, Lima.

Jiménez Castro, W. (1966): "Sistemas prioritarios para la administración del desarrollo" en CEPAL-ONU: *Aspectos Administrativos de la Planificación*, ONU, New York.

Jiménez Nieto, J. I. (1970): *Política y Administración*, Editorial Tecnos, Madrid.

Laveglia, F. H. (2005): "Macroeconomía y cuentas nacionales", *Contribuciones a la economía* N.° 5, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Argentina.

Mudarra, F. (2014): *Estudio sobre una estructura institucional que garantice la continuidad del SIAFE y del SIGEF en el Ministerio de Hacienda.* BID-PAFI, Santo Domingo.

Normas Internacionales de Contabilidad (NIC) - Junta de Normas Internacionales de Contabilidad (International Accounting Standards Board -IASB).

Normas Internacionales de Contabilidad Aplicables en el Sector Público (NICSP). Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (International Public Sector Accounting Standards Board - IPSASB).

Normas Internacionales de Información Financiera. Junta de Normas Internacionales de Contabilidad (International Accounting Standards Board - IASB).

North, D. (1990): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, España, Fondo de Cultura Económica.

Núñez Miñana, H. (1988): *Finanzas Públicas*, Ed. Macchi, Buenos Aires.

Organización de las Naciones Unidas. (2001): "Clasificación de las Funciones de Gobierno (CFG)" en *Clasificaciones de Gastos por Finalidades*, ONU, New York.

Organización de las Naciones Unidas. (2015): *Clasificación Central de Productos (CCP),* ONU, New York.

ONU, CE, FMI, OCDE y BM. (2009): *Sistema de Cuentas Nacionales 2008*.

ONU, CE, FMI, FAO, OCDE y BM. (2012): *Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica (SCAE). Marco Central.*

Proyecto para el Mejoramiento de la Administración Financiera en América Latina y el Caribe de la Agencia para el Desarrollo Internacional (1992).-"Sistema Integrado Modelo de Administración

Financiera, Control y Auditoría para América Latina" (SIMAFAL).
Schein, E. (1994): *Psicología de la organización*, México, Prentice Hall, 1994.
Simon, H. (1963): *Administración de empresas en la era electrónica*, Letras, México DF.
Simon, H. (1971): *El Comportamiento Administrativo*, Editorial Aguilar, Madrid.
Von Bertalanffy, L. (1977): "La teoría general de sistemas: una revisión crítica" en G. Campero y H. Vidal (compiladores): *Teoría General de Sistemas y Administración Pública*, Instituto Centroamericano de Administración Pública, San José.
Von Bertalanffy, L. (1968): *Teoría General de Sistemas*. Fondo de Cultura Económica. Madrid.
Wesberry, J. (1988): "Contabilidad gubernamental y sistemas de información financiera" en A. Premchand y Antonaya A. L. (editores): *Aspectos del Presupuesto Público*, Fondo Monetario Internacional, Washington DC.

CAPÍTULO I
AUTOR

Ricardo Ángel Gutiérrez

Contador Público, egresado de la Universidad Nacional del Sur de Argentina, especializado en Administración Pública (CICAP-OEA). Con una prolífera carrera profesional en la que ha ocupado importantes cargos públicos, entre ellos el de Presidente del Banco de la Provincia de Buenos Aires y del holding financiero Grupo Bapro S.A.(1989-2003), además de Secretario de Hacienda de la República Argentina (1991-1996). En esta última gestión fue el autor principal y responsable del proyecto de Ley Núm. 24156-1992 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. También condujo la preparación del Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental del Estado Nacional, elaborado y publicado en el año 1992, así como su ejecución durante el período 1992-1996.

Fue docente universitario en asignaturas relacionadas con la Administración Pública, en las universidades nacionales de La Plata, Buenos Aires y del Litoral de Argentina, siendo en esta última titular de la cátedra afín. Ha dictado innumerables cursos y conferencias nacionales e internacionales, sobre temas relacionados con la Administración Financiera del Estado. Desde el año 1978, con excepción de los periodos que fue funcionario del gobierno argentino, se ha desempeñado como experto internacional en administración financiera y presupuestaria en Bolivia, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela, contratado por las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el BID y por los gobiernos de Ecuador y República Dominicana.

APÉNDICE

I

DERECHO PÚBLICO Y DERECHO ADMINISTRATIVO

Paola Johnson

1. DERECHO PÚBLICO Y EL ADMINISTRATIVO. CONCEPTO Y ALCANCES

Derecho Público

Es la rama del derecho que regula las relaciones, en las cuales el Estado es partícipe; regula la organización del Estado y sus relaciones con los particulares. Es de carácter imperativo e irrenunciable, y de éste, se desprende el Derecho Administrativo. Para Rudolf Von Ihering, el Derecho Público tenía como objeto de trabajo la propiedad pública.

De manera breve, podemos resumir las características del Derecho Público, según Euston, en el 2018, lo define como la rama del Derecho más específica donde no existe la autonomía de la voluntad, porque se rige por un poder o una ley externa, ya que vincula al Estado con las personas. Su objetivo principal, es el de amparar el orden, regular y vigilar las actuaciones del Estado, de cara a sus individuos.

Este derecho, regula las materias correspondientes a la Administración Pública y al Estado, su funcionamiento y los derechos constitucionales de los ciudadanos. Comprende las ramas del Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho Internacional Público, Derecho Penal, Procesal Penal, Financiero y Tributario, y aquellos derechos relativos a la seguridad social.

En los países cuya organización nacional está basada en una Carta Magna o Constitución, la misma constituye el elemento básico de estudio del Derecho Público.

Derecho Administrativo

Compuesto por las normas que regulan la actividad administrativa del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Se caracteriza por ser un derecho autónomo, pues tiene principios propios y no tiene ley supletoria, y que, a su vez, es común, pues es aplicable a todas las actividades de la Administración Pública. Es de naturaleza local, pues tiene que ver con la organización política de cada país.

El Derecho Administrativo, es en general reconocido por sus tratadistas como la rama del Derecho Público que estudia el ejercicio de la función administrativa del Estado, y la protección judicial existente contra ésta. Estudia toda actividad de índole administrativa, sea del órgano administrativo, judicial o legislativo y personas no estatales, en cuanto ejercen poderes públicos. (Gordillo).

Surge a partir de la Revolución Francesa, que supuso la creación de una nueva forma de Estado, distribuyendo el mando de las instituciones, y es ese derecho que hoy se impone sobre las instituciones y órganos de la administración pública.

El Derecho Administrativo forma parte del Derecho Público, y a su vez, se divide en derecho administrativo orgánico, rama responsable de estudiar las formas y principios de la organización

administrativa, y derecho administrativo funcional; rama que estudia el funcionamiento correcto de la administración y de las actividades que lleva a cabo.

Su objetivo es normalizar la organización y funcionamiento del Estado, y su importancia radica, dentro del sistema francés, en la separación de los poderes del Estado. Tiene la finalidad a su vez, de regular toda actividad realizada por el Estado. Todas las relaciones jurídicas en las que se involucra la administración, ya sea relativo a la forma en que se organiza o en la forma en que esta funciona, se ven regidas por las normas del Derecho Administrativo.

Para el propósito del Derecho Administrativo, la administración pública incluye las funciones y potestades administrativas de los tres poderes del Estado. El Derecho Administrativo, es un derecho especial, público, heterogéneo, que depende directamente de aquello que solamente puede generar la propia administración pública al gestionar o brindar algún servicio.

El Derecho Administrativo está directamente relacionado con el derecho constitucional, al tratarse de una rama obligada a velar por el interés general, que busca de manera concreta, preservar los derechos de las personas y de la colectividad.

Por supuesto, no debemos generar una confusión del Derecho Administrativo y el Constitucional, pues, aunque ambas ramas se pueden referir a la actividad del Estado, pues el primero regula el funcionamiento sobre los particulares, y el segundo influye sobre los ciudadanos de manera especial; aunque siempre, el sistema en general debe influirse de la organización constitucional.

Ese conjunto de normas y principios no se refieren exclusivamente a la creación y gestión de los servicios públicos, sino que abarcan a toda la función administrativa, trátese o no de servicios públicos. Derecho administrativo de la economía, Gordillo, página 74.

De todo esto, se infiere que las relaciones de la administración pública, con las personas y las entidades privadas, son reguladas por normas de Derecho Público; éste último, como el sistema que regula la manera de relacionarse el Estado de manera independiente, autónoma y unilateral, directamente con sus gobernados o particulares que interactúan con este, a través de la creación de órganos y procedimientos pertinentes.

El Derecho Público, según Julio Rivera en su libro de Derecho Civil, se caracteriza porque los mandatos que emanan de este, están exentos de la autonomía de la voluntad que, en cualquier otro derecho, emana de las partes, sino más bien, que todo aquello circunscrito a estas normativas, es de carácter obligatorio e irrenunciable.

En concreto, el Derecho Administrativo, como Derecho Público, es una rama de la ciencia que se dispone como herramienta al servicio de la ciudadanía, fundamentándose en principios rectores, como la participación, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, entre

otros. Estos principios han sido diseñados para que se garantice efectivamente el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, y la supremacía de la Constitución.

El profesor Olivo Rodríguez, plantea que este derecho, se inspira en la prevalencia del interés público sobre el interés personal, otorgando al Estado, derechos y obligaciones frente a los individuos, diferentes a los que se dan entre particulares de acuerdo con el derecho privado.

De forma llana, se ofrecen los mecanismos de interacción entre el Estado y sus ciudadanos, y los procedimientos establecidos para poder satisfacer las necesidades particulares, siempre velando por el bienestar general. El Derecho Administrativo pretende organizar la secuencia de eventos necesarios, para lograr esa satisfacción mencionada. Este derecho, actúa sobre la base de principios que permitan la actuación y la actividad administrativa, al momento de cumplir con determinada finalidad concreta, que busca cumplir con la voluntad estatal.

En el marco del papel del Estado, en América Latina, este debe concentrarse sobre su vocación social, quien debe diseñar e implementar políticas públicas que puedan estar orientadas sobre un colectivo, y que atienda a los intereses y perspectivas de todos los actores; para esto, el Derecho Administrativo establece un marco institucional, para la organización de sus diferentes actores.

Rodríguez Huertas plantea, que los órganos y entidades administrativas, para el cumplimiento de sus fines, tienen prerrogativas, desarrollan actividades de prestación y fomento, y sus bienes se encuentran sometidos a un estatuto particular (Rodríguez Huertas, Olivo. Ponencia reunión Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo Valladolid-España, sept. 2008), y todo esto está regulado por procedimientos administrativos amparados en el Derecho Administrativo.

Por su parte, Manuel Troncoso de la Concha ha dicho que, "El Derecho Administrativo es el conjunto de los principios y reglas por los cuales se rige la actividad del Estado, en cuanto se refiere al cumplimiento de los fines de esa actividad, y a la determinación de los medios para llevarlos a cabo" (Troncoso De La Concha, Manuel De Jesús. Elementos de Derecho Administrativo Dominicano, Cuarta Edición, página 7).

Para que se materialice la actuación del Estado, este actúa a través de actos de administración o la emisión de actos administrativos, por medio de los cuales, evidentemente, se materializa una relación Estado y particulares.

García Maynes, (Introducción al estudio del Derecho, pág. 8), establece que el Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público que regula la organización de la empresa de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado. Las personas administrativas, como funcionarios públicos, poseen poderes especiales para manejar los servicios públicos, por lo que este derecho viene a regular la organización y la acción de las autoridades administrativas.

En la República Dominicana, el derecho aplicable a la actividad administrativa del Estado, se fundamenta en los principios del derecho administrativo continental europeo de origen francés. El derecho administrativo dominicano sigue la tradición francesa, de un derecho propio de la administración, desde la fundación de la República, en el año 1844 y hasta el año 1947; no existió en la República Dominicana una jurisdicción especializada que conociera sobre las controversias urgidas entre las personas y la administración, función que durante ese largo lapso, de algo más de cien años, le correspondió a los tribunales ordinarios (Olivo Rodríguez Huertas, Derecho Administrativo Dominicano y principios generales).

Respecto a las fuentes, Rodríguez Huertas asevera que el Derecho Administrativo Dominicano se sustenta, en fuentes escritas y las no escritas, que las llamadas, están compuestas por las normativas que integran el denominado "Bloque de Constitucionalidad", y por otro lado, la fuente no escrita la podemos encontrar en los principios generales del derecho administrativo, (Olivo A. Rodríguez Huertas, Derecho Administrativo Dominicano y de principios generales, Página 3).

Es importante destacar, que a pesar de que el derecho administrativo, formalmente, se remonta a la revolución francesa, las relaciones que este regula siempre han existido, desde el inicio de la República. El derecho administrativo viene a ser el instrumento al servicio del ciudadano, garantizando una administración pública eficiente para servir a los ciudadanos.

La piedra angular del derecho administrativo es el bien común, lo que se puede considerar como el interés de la colectividad y la preocupación de cada gobierno. Es el mecanismo de garantizar el bienestar y el desarrollo de las ciudades, pues regula la función administrativa.

Acto Administrativo

Esta figura data de la Revolución Francesa, para el siglo XVIII, mediante el cual se recoge la voluntad unilateral que emana de la administración pública en el ejercicio de sus facultades. Georges Vedel, lo ha definido como un acto jurídico emitido unilateralmente por la administración, con el objeto de modificar el ordenamiento jurídico mediante las obligaciones que impone o por los derechos que confiere (Vedel, Georges. Derecho Administrativo, Ediciones Aguilar, página 128).

Un acto administrativo siempre está amparado por la presunción de legalidad, con fuerza jurídica formal y material, por lo que, aunque se encuentren viciados se reputan válidos; esto se conoce como el privilegio de la presunción previa. Están beneficiados de la auto tutela declarativa y ejecutiva, lo que hace que se presuman ajustados al derecho, y no necesitan ser homologados por ningún tribunal.

Los actos dictados en el ejercicio de la función administrativa del Estado, se encuentran sujetos al control por órganos de la propia administración (Olivo Rodríguez Huertas, ponencia reunión Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo Valladolid-España, sept. 2008).

La Ley sobre Derechos de las Personas, en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, No. 107-13, ha establecido de manera clara y certera en nuestro país, la definición de los actos administrativos, y dedica 6 artículos a esto.

Además, establece el mecanismo mediante el cual, un particular puede efectivamente ejercer sus derechos ante las potestades unilaterales del Estado, estableciendo la posibilidad de revisar los actos administrativos, revocarlos y establece los recursos en contra de estos (Ley No. 107-13 sobre Derechos de las Personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, artículos 45 y 46).

Los actos administrativos suponen la declaración de la administración pública, mediante la cual otorga un derecho o se le da calidad de oficial a una información, (por ejemplo, resoluciones de otorgamiento de derechos sobre determinada cosa, como un permiso medioambiental, o un simple certificado).

A partir de la ley, podemos considerar entonces que un acto administrativo es toda declaración unilateral de voluntad, juicio o conocimiento, realizada en ejercicio de función administrativa por una Administración Pública, o por cualquier otro órgano u ente público, que produce efectos jurídicos directos, individuales e inmediatos frente a terceros (Ley No. 107-13, art. 8).

Es a través de los actos administrativos que se ejecuta la función administrativa del Estado, es el medio por el cual se concretan las actividades de la administración para atender los intereses públicos, y poder satisfacer las necesidades de la mayoría. Esta función a su vez se convierte en los actos que hemos enumerado anteriormente, cuando dependiendo de su contenido, son actos reguladores o de otorgamiento de derechos.

De aquí, que se entienda que pueden existir actos administrativos, cuando estos en su contenido otorgan derechos a una persona o a una colectividad, y actos de administración, cuando estos no otorgan prerrogativas de ningún tipo, sino más bien, que enuncian una información.

La Administración Pública

Es reconocida como una persona jurídica, que se integra por entes y órganos administrativos, constituidos por el Estado, el Distrito Nacional y los Municipios, Distritos Municipales y Organismos Autónomos Descentralizados con personalidad jurídica, así como, las unidades administrativas con capacidad para dictar actos, contratar, y ejercer en nombre de los entes públicos las competencias que se les atribuyen (LOAP artículo 6).

La Administración Pública es en total, el conjunto de las unidades organizativas y los empleados que componen el Estado, y que realizan los fines para el logro de objetivos y resultados; más no abarca, esta persona jurídica, potestades como derecho internacional, ni incluye tampoco, a los poderes legislativo y judicial. En países como España, donde existen administraciones centrales, comunitarias y municipales, la doctrina ha establecido diferentes administraciones públicas, y

define al Derecho Administrativo como el mecanismo y la disciplina encargada de ser el marco unitario y global que sirve de coordinación.

Algunas características de la Administración Pública son la vocación de servicio y su carácter instrumental, la obligación de someterse plenamente a las normas y leyes vigentes, y que tiene potestades extraordinarias, pero limitaciones en sus privilegios para actuar. En otras palabras, la Administración Pública solo puede actuar, conforme a aquello que le permite una ley, y todo lo demás está prohibido. Tiene potestades unilaterales, poniendo por encima de cualquier cosa a la colectividad. Se le otorga la potestad de modificar o extinguir derechos y obligaciones, además, sus actuaciones están revestidas de la presunción de legalidad siempre, y solo pueden ser controladas a posteriori en recursos en contra de sus actos.

Por tratarse de la persona que administra aquello que es de la colectividad, sus bienes son inalienables, imprescriptibles e inembargables; cuestión que sucinta discusiones en las doctrinas nacionales e internacionales. A pesar de estos privilegios mencionados, la Administración Pública se debe a garantías especiales para los ciudadanos, como destinatario final, tal como, la indemnización por los daños causados por sus propias decisiones, o el justo pago en caso de expropiación o el cumplimiento de sus competencias, conforme la constitución.

Siempre, la Administración está sujeta a la Constitución de la República; sus órganos, entes y/o funcionarios, están sometidos a actuar bajo el respeto a la dignidad, los derechos fundamentales, la soberanía popular, y la separación e independencia de los poderes del Estado, (Constitución, 6, 7 y 8), y la misma para su creación está sujeta al cumplimiento de requisitos como, indicación de misión y competencias, delimitación organizacional y ubicación en la macro estructura, previsiones presupuestarias y determinación de sus cargos, mediante actos administrativos emanados de las autoridades competentes.

El presidente de la República, es el jefe de la Administración Pública (Constitución, artículo 128), y ocupa la posición de mayor jerarquía con respecto a sus entes, órganos y agentes. Esa jerarquía no aplica, sin embargo, en los casos en que la Constitución otorga independencia administrativa a otros poderes u órganos (Carta, 149, p I), tal es el caso del Banco Central o la Cámara de Cuentas de la República Dominicana.

La propia estructura de la Administración Pública ha sido dada por la Constitución, sobre todo en materia de Gobierno Central, cuando en sus artículos del 122 en adelante, cita la conformación de este poder del Estado, y posteriormente de manera específica, mediante la ley orgánica de administración pública, que busca organizar la administración y las unidades que la componen; sin embargo, excluye potestades a este órgano, otorgándolas de manera exclusiva al Poder Legislativo, y al Poder Judicial.

Se rige por los principios de eficacia y eficiencia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, sometida plenamente al ordenamiento jurídico estatal

(Carta Magna, 138), también, se incorpora la unidad de la administración pública, lealtad institucional, coordinación y colaboración, planificación y evaluación del desempeño de los resultados, racionalidad y responsabilidad fiscal de la organización.

La legalidad de sus actos debe ser vigilada por la ciudadanía, y controlada por los tribunales, esto para dar fiel cumplimiento a los principios de transparencia y rendición de cuentas. Es responsabilidad del legislador establecer los procedimientos apropiados para ejercer el control de los ciudadanos de la administración, así como, el estatuto aplicable a los funcionarios públicos, y los procedimientos adecuados para la operación de esta.

También la Ley 107-13, incorpora principios rectores de la actuación administrativa, a saber, Juridicidad, Racionalidad, Igualdad, Eficacia, Publicidad, Seguridad Jurídica, Proporcionalidad, Imparcialidad e Independencia, Relevancia, Coherencia, Buena Fe, Confianza Legítima, Responsabilidad, Celeridad, Facilitación, Protección de la Intimidad, Ética y Debido Proceso Legal (artículo 3).

La administración cuenta con organismos que, a su vez, cuentan con autonomía o descentralización, indicando que pueden actuar de manera independiente del Ejecutivo directamente, o que tienen potestades unilaterales de accionar. Siempre, bajo cualquier concepto, deberán estar adscritos al sector de la administración que regule para sus efectos. Son entes provistos de personalidad jurídica distinta a la del Estado, y tiene patrimonio propio con autonomía administrativa y financiera. Sin embargo, para poder ser creados, debe ser mediante una ley (LOAP, artículo 50, 51).

Descentralización Administrativa

Es una modalidad de organización administrativa (Carta, 140-141), basada en la transferencia de competencias o funciones administrativas, y a personas jurídicas públicas diferentes del Estado, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su responsabilidad. Implica la transferencia de la titularidad y el ejercicio de las competencias de una persona jurídica (la Administración) a otra (el organismo descentralizado). Para Marienhoff, citado por Ivanega (2012), significa distribución de las facultades del Poder Ejecutivo entre entes y órganos dependientes, según la jerarquía o el control administrativo. Competencia, es el conjunto de facultades y responsabilidades que la ley atribuye a una entidad pública o a uno de sus órganos de manera específica; la descentralización es territorial o funcional.

Descentralización territorial, conlleva la transferencia de la titularidad y ejercicio de atribuciones y competencias de la Administración Central a los entes políticos administrativos en que se subdivide el territorio nacional. Descentralización funcional, significa transferencia de competencias del Estado a entes públicos autónomos o descentralizados, dotados de patrimonio, autonomía administrativa, financiera y técnica. (Ley 247-12, artículo 41).

Cuando hablamos de centralización pues, estamos hablando de todo lo contrario, es la figura mediante la cual, un único ente del Estado reúne todas las competencias, no cuenta con personalidad jurídica o con patrimonio, y están relacionados entre sí sobre la base del principio de jerarquía.

Este concepto, en derecho administrativo está reservado exclusivamente para significar que determinado organismo se relaciona indirectamente con otro órgano. Este surge de la necesidad de satisfacer los intereses colectivos, de manera simplificada, a través de un órgano que de manera directa asume la operación de cierta responsabilidad.

Autonomía

La palabra autonomía, del griego auto y nomos, que significan mismo y norma respectivamente, implica "administrarse por sus propias normas". Si consultamos a la Real Academia de la Lengua, entonces autonomía significa que es la potestad que, dentro del Estado, se tiene para registe mediante normas y órganos propios.

Los organismos autónomos, son entidades de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, distinta a la del Estado, creados por la ley. No dependen jerárquicamente a la administración central, pero si a las normas de derecho administrativo y al control tutelar, mediante su adscripción al ministerio, que sea el rector de las políticas públicas, afines a su misión y competencias (LOAP artículo 52).

Para los efectos de esta evaluación, podemos entender que, la autonomía, es la capacidad que tienen las entidades del Estado, para tomar sus propias decisiones, pero, sin embargo, que están sujetas a un control y vigilancia administrativa, que es el control tutelar. Olivo Rodríguez Huertas, es de opinión de que conforme las normativas vigentes, en la República Dominicana, las únicas entidades que pueden ejercer una verdadera autonomía, son aquellas que la Constitución de la República, las ha categorizado como estas. Las demás, tienen condición de autonomía, pero siempre, conforme a la LOAP, deberán estar adscritas a un Ministerio que sea el responsable de la política pública en cuestión.

El alcance de la autonomía, puede ser cuestionado, algunas interpretaciones pueden generar conflictos bajo la creencia de que la autonomía les otorga la última instancia a determinado órgano, sin embargo, es de criterio de una parte de la doctrina a su vez, que esta figura no significa independencia de los controles, y que a pesar de ostentar autonomía, siempre las entidades deben someterse a una vigilancia administrativa, en relación al cumplimiento de las normas de control emanada de órganos rectores.

La razón de ser, de crear entidades autónomas, es simplificar los procesos y garantizar independencia de sus decisiones, limitadas estas a la facultad de dictar reglamentos internos, y normas vinculantes a un aspecto técnico específico. No debemos confundir la autonomía con la liberación de los órganos al cumplimiento de las normas nacionales.

Finalmente, autonomía financiera se refiere de manera exclusiva a la capacidad de la organización de contar con sus propios recursos, de forma que, pueda ejecutarlos para cumplir los objetivos y mandatos que por ley le han sido otorgados, sin embargo, están obligados a la rendición de cuentas establecidas por la Constitución y las normas del país.

Desconcentración, Delegación y Avocación

La desconcentración, es una forma de organización de la administración pública, mediante la cual se le asignan competencias a órganos dependientes o adscritos, dentro de un mismo ente administrativo. Para la Ley 247-12, es una técnica de distribución de competencias dentro de una misma entidad jurídica, para repartir y especializar la prestación de un servicio público o el ejercicio de una competencia. Es funcional o territorial.

Con esta figura, se les dota de autonomía técnica a los organismos que forman parte de otro del nivel central, por tratarse de temas especializados, y sus competencias son limitadas de manera exclusiva a esta materia.

En el caso de la delegación, se transfiere el ejercicio de facultades administrativas de un ente u órgano a otro, sea subordinado o no, sin que se pierda la titularidad de las atribuciones y competencias ni las prerrogativas que le corresponden en esa calidad (LOAP artículo 57).

Las Administración Pública tiene otras atribuciones para su función, como lo es la delegación de sus poderes, mediante la cual un ente cede el ejercicio de una competencia a otro ente u órgano. Mediante esta figura, el responsable de la competencia permanecerá siendo el órgano al cual se le atribuyó dicha responsabilidad legalmente. La delegación de funciones tiene que ser expresa (Constitución, 4). Puede ser delegación de competencia o de firma; esta última, que es la atribución que se otorga a un órgano o a un funcionario para firmar actos administrativos que sean vinculantes. (Ley 247-12, artículo 59)

Para la Ley 247-12, Orgánica de la Administración Pública, (artículo 57), delegación es la transferencia del ejercicio de facultades administrativas de un ente u órgano delegante a otro ente u órgano delegado, subordinado o no, sin que el delegante pierda nunca su titularidad ni las prerrogativas que le corresponden. Los ministros pueden delegar sus atribuciones, gestiones y firma de documentos, y la de avocarse en determinados casos a cargo de órganos subordinados (artículo 28.25).

La Ley No. 176-07, sobre Administración Local, prevé la delegación parcial o total de competencias de la Administración Central a los ayuntamientos, previa aceptación de éstos y garantía de la suficiencia financiera, para asegurar la participación ciudadana, eficiencia, eficacia y transparencia (artículo 18, p III). El ayuntamiento puede delegar la gestión de los servicios municipales, salvo las atribuciones que impliquen el ejercicio de autoridad (artículo 211).

Por su parte, la avocación es la actividad mediante la cual, en contrario a la desconcentración, el órgano superior jerárquico asume las funciones y/o competencias que temporalmente habían

sido delegadas. El superior jerárquico puede avocar de oficio o a solicitud de parte y sin necesidad de norma habilitante previa, un asunto concreto de la competencia de un subalterno, incluso por razones de mérito o conveniencia (Ley 247-12, artículo 77).

Control de legalidad de la Administración Pública

La administración pública está sometida al cumplimiento de la ley, y solamente podrá realizar aquellos actos que de manera específica le han sido atribuidas por esta. Este es el principio de juridicidad establecido en la Constitución, artículo 139 y en la propia Ley Orgánica de Administración Pública. Es el mecanismo de ejercer la tutela judicial efectiva, y es la forma de materializar aquello de que la administración no puede operar de espaldas a la ley. Este sometimiento es lo que garantiza un efectivo cumplimiento del artículo 8 de la Constitución, que expresa el Estado de Derecho.

1.3 Sobre el procedimiento administrativo

En el año 2013, se promulgó la Ley No. 107-13, de los Derechos y Deberes de las personas en sus relaciones con la Administración Pública y de Procedimiento Administrativo, lo que significó para la República Dominicana, el mayor avance en materia de legislación administrativa. Entró en vigor a partir de febrero del 2015, y desde ese momento, quedaron cimentados derechos y deberes de los particulares frente a la administración, y traza el camino adecuado para conducir una relación saludable entre el ciudadano y la administración.

Para el correcto entendimiento del funcionamiento de la relación de la administración con particulares, así como, para comprender las decisiones de la administración ante las prerrogativas de la colectividad; esta ley regula las potestades sancionadoras, revisión de los actos y recursos disponibles, prohibirle empeorar la condición del recurrente, define claramente que son los actos administrativos y como debe, tanto la administración como el ciudadano, relacionarse con estos.

BIBLIOGRAFÍA

AMIAMA, MANUEL A. Prontuario de Legislación Administrativa Dominicana. (Revisado, anotado y puesto al día por el Dr. Raymundo Amaro Guzmán). Publicaciones SEAP, 2008.

Constitución de la República Dominicana.

-GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. Democracia, Ley e Inmunidades del Poder. Palestra. 2004. Págs. 34-38.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ. Curso de Derecho Administrativo I. 1ª. Edición Argentina. La Ley. 2006. Págs. 201-207.
KELSEN, HANS. Teoría pura del derecho. Buenos Aires, Argentina. 2003.

Ley 107-13, del 6 de agosto del 2013. (De los Derechos y Deberes de las personas en sus relaciones con la Administración Pública y de Procedimiento Administrativo).

Ley 13-07, del 5 de julio del 2007. (De transición al control jurisdiccional de la actividad administrativa estatal).

Ley 133-11 Orgánica del Ministerio Público.

Ley 1494, del 1947. (De la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

Ley 200-04, del 28 de julio del 2004. (De Transparencia).

Ley 41-08, del 16 de enero del 2008. (De Función Pública).

Ley 46 del 1997, que otorga autonomía presupuestaria al Poder Judicial.

Ley de Organización Judicial No. 821 del 1927.

Ley No.10-2004 que instituye el Sistema Nacional de Control y Auditoria.

Ley No. 10 del 24 de septiembre del 1965, que crea la Secretaría Técnica de la Presidencia y la Secretaria Administrativa de la Presidencia
Ley No. 10-07 que instituye el Sistema Nacional de Control Interno.

Ley No. 176-07, del 17 de julio de 2007, del Distrito Nacional y los Municipios.

ley No. 19-01 que crea el Defensor del Pueblo.

Ley No. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional

Ley Orgánica de la Administración Pública, No. 247-12, del 14-8-2012.

Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas No. 139-13 del año 2013

MOYA PONS, FRANK. Manual de Historia Dominicana. Editora Corripio, 2002, 13ª. Edición. Santo Domingo, República Dominicana.

MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO. Diccionario de Derecho Administrativo. Tomo 1. Edición 2005. Iustel. Págs. 294-304.

OLIVO A. RODRÍGUEZ HUERTAS, Derecho Administrativo Dominicano y de Principios Generales.
RODRÍGUEZ HUERTAS, OLIVO. Ponencia reunión Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo Valladolid-España, sept. 2008.

TRONCOSO DE LA CONCHA, MANUEL DE JESÚS. Elementos de Derecho Administrativo Dominicano, Cuarta Edición, página 7.

APÉNDICE I
AUTORA

Paola Johnson Mendoza

Abogada de profesión, con más de 15 años de experiencia laboral en el sector financiero y hacendario, así como, en el ámbito de la función pública. Actualmente, se desempeña como Directora de Gabinete del Ministerio de la Presidencia. Durante su trayectoria, ha formado parte del desarrollo e implementación de proyectos de impacto nacional, como el Sistema Nacional de Acreditación y Certificación Hacendaria y el Programa Servidor Público Digital.

Especialista en Administración del Estado por la Universidad de Salamanca de España, y como Alto Potencial Directivo del Sector Público. Cuenta con certificaciones internacionales en Transformación Digital y Big Data, Desarrollo Organizacional y Gestión del Cambio. Ha sido reconocida por sus aportes a la creación y articulación del Sistema Nacional de Capacitación y Certificación Hacendaria (SINACCAH), y el diseño e implementación del Programa Servidor Público Digital.

APÉNDICE

II

ÉTICA Y TRANSPARENCIA. SU APLICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Darwin Ovalles

A. CONCEPTOS BÁSICOS

Ética y moral

El diccionario de la Real Academia Española define la ética como "La parte de la filosofía que trata de la moral y de las obligaciones del hombre". Un comportamiento ético es, por tanto, aquel que se apega a lo correcto.

Como puede observarse fácilmente, luego de una revisión bibliográfica, los conceptos de ética y moral guardan una estrecha relación. Los orígenes de ambos vocablos guardan una semejanza etimológica. La etimología de la palabra moral se remonta al latín moris/mos, que significa costumbre, en tanto que la etimología de la palabra ética proviene del griego ethos que tiene el mismo significado.

La ética se define como el estudio y la reflexión sobre la moral, de las reglas de conducta aplicadas a alguna organización o sociedad. En tanto que, la moral se refiere a las reglas de conducta que se aplican a un grupo determinado y sus acciones, relativas a lo bueno, lo malo, lo aceptable o lo correcto.

Una diferencia fundamental entre los dos conceptos radica en que la moral se aplica a un grupo determinado, como aquellas costumbres que se deben obedecer para el buen actuar, mientras que la ética proviene de la reflexión del individuo sobre cuáles acciones son morales y cuáles no.

Mientras la moral tiene una base social y una aplicación relativa a un contexto en particular, la ética se basa en la interioridad de una persona, como resultado de una auto flexión y tiene un aplicación universal.

Podemos deducir de lo anterior que una conducta puede ser considerada moral, porque va acorde con las normas y convicciones de una cultura en particular, y al mismo tiempo considerarse antiética. De igual forma lo contrario, un comportamiento podría ser considerado como ético, y al mismo tiempo inmoral desde la óptica de las normas y costumbres de una sociedad.

Trasparencia

La transparencia es un término con diversos significados, utilizado con frecuencia para describir un valor humano en sus relaciones sociales, la transparencia como un valor implica un comportamiento que no solo evita ocultar las intenciones y acciones ejecutadas, si no que persigue en forma deliberada evidenciar claramente las mismas, a los ojos de los demás.

Las organizaciones también pueden asumir la transparencia con un valor organizacional que guíe el comportamiento de los miembros del equipo.

Cabrea, José (2008), define la transparencia organizativa como "un intento deliberado por parte de la organización de crear un entorno de confianza en el cual promocionar el acceso libre a la

información, la comunicación abierta, y la participación de todos los profesionales en la toma de decisiones.

En el contexto de la administración pública, la transparencia ha sido adoptada como un valor esencial debido al derecho que se le reconoce a los ciudadanos de conocer las acciones relacionadas con el Estado.

Tal y como señala Naessens, Hilda (2010) "la transparencia en el gobierno, además de un valor, es un mecanismo fundamental de exigibilidad pública y de responsabilidad para con la sociedad".

El origen y promoción del término se le atribuye a los organismos internacionales y la necesidad de contar con mayor información financiera sobre los países, en un contexto de globalización de los mercados.

Rendición de cuentas

Este concepto proviene de la palabra inglesa accountability y hace referencia a la buena práctica de un gobierno que consiste en dar explicaciones a los ciudadanos. Según Adreas Schedler la noción de rendición de cuentas "tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement)".

Hilda Naessens, plantea la diferencia entre los términos transparencia y rendición de cuenta a partir de la siguiente reflexión "Un gobierno rinde cuentas cuando explica o justifica sus acciones a los ciudadanos. En contraste, un gobierno es transparente cuando exhibe u ofrece información sobre su funcionamiento y es sujeto de escrutinio público". De la reflexión anterior podemos concluir que la rendición de cuentas es un paso más allá de la transparencia, que supone un papel activo en el que se garantiza que los funcionarios rindan explicación sobre su accionar, en contraposición con el papel pasivo que representa el concepto de transparencia.

Ética profesional y ética pública

El ejercicio de cualquier profesión amerita el establecimiento de normas que sirvan de modelo para un ejercicio apegado a los principios morales, lo que se conoce como la Ética Profesional.

Cada profesión o sector tiene establecido un conjunto de valores y principios que guían su ejercicio, siendo un caso muy particular el sector público, que, aunque comparte mucho de los retos de las organizaciones del sector privado, tiene retos muy particulares, productos de las diferencias existentes entre estos dos sectores. Estas diferencias están presentes, no solo en los fines que persiguen cada uno, sino también en los procesos decisorios y en las formas de legitimación.

Tal y como lo expresa el Consejo Científico del CLAD (1998)**:**

> En tanto que las empresas buscan obtener lucros, los gestores públicos deben actuar de conformidad con el interés público en el proceso decisorio se encuentra otra diferencia entre el sector público y el sector privado. En el sector privado, el número de participantes es restringido, y la capacidad para tomar decisiones más rápidas es mayor. El Gobierno, por su parte, toma sus decisiones de acuerdo con procedimientos democráticos, que involucran un número mayor de actores y una mayor demora en el proceso decisorio, sobre todo porque tal sistema presupone el control mutuo entre los poderes y la fiscalización de la oposición.

Finalmente, la "legitimidad" de una empresa resulta de su supervivencia en la competencia en el mercado, en tanto que los gobiernos se legitiman por la vía democrática.

Lo analizado anteriormente nos lleva a comprender que la administración de lo público tiene una lógica distinta al sector privado, ya que la misma debe actuar apegada al interés público, creando al mismo tiempo los mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, de quien dependerá su legitimidad, todo lo cual explica la especial importancia que tiene la ética y la transparencia dentro del sector público.

La Organización para la Cooperacion y el Desarrollo Económico (OCDE), en el año 1997, se refirió al concepto de "infraestructura ética", para hacer alusión a las herramientas y acciones utilizadas por el estado para reforzar conductas apegadas al cumplimiento de las normativas y de la ética pública.

Esta "infraestructura ética", tal y como es definida, se compone de tres principales funciones: orientación, administración y control, las que a su vez se componen de un conjunto de elementos integrantes, como son: el compromiso político; el marco legal existente; los mecanismos de formación y de socialización de los empleados públicos; los códigos de conducta; los mecanismos de responsabilidad efectivos; las condiciones de trabajo y el clima laboral de los empleados públicos; la existencia de una sociedad civil activa y vigilante; unos sistemas de control interno y externo de la gestión pública, coordinados y eficaces.

El consejo de la OCDE, en el 2017, establece tres pilares, desglosados en 13 principios, que pretenden ser una guía para la implementación de estrategias de integridad pública en todo el gobierno y la sociedad.

El primero pilar se refiere a la construcción de un sistema coherente y completo de integridad pública. Las recomendaciones en este apartado incluyen la demostración del compromiso político y de gestión, el establecimiento de responsabilidades organizacionales y el establecimiento de unos estándares de conducta de alto nivel.

El segundo pilar promueve el desarrollo de una cultura de integridad pública. Para ello, la recomendación sugiere la promoción de un enfoque de servicio público meritocrático y que involucre a todos los grupos de interés mediante la adopción de medidas y la creación de instrumentos que promuevan una cultura institucional de transparencia.

Por último, el tercer pilar sugiere la creación de instrumentos de rendición de cuentas, aplicando mecanismos de control interno y de gestión de riesgos, además de la aplicación efectiva de consecuencias ante las conductas que se alejen del modelo de integridad y del reforzamiento de los mecanismos de supervisión y control externo.

Estas recomendaciones hacen énfasis en la importancia de que el sistema de integridad esté compuesto, además de las normas y políticas, por procesos y actores definidos, que garanticen la efectividad del mismo. Proponen que un sistema de integridad pública que esté enfocado en la creación de una cultura de la integridad a lo largo de los gobiernos centrales y locales, en todos los niveles administrativos; cambiando el enfoque normativo por un enfoque basado en valores y asegurando un alto nivel de involucramiento de la sociedad y los demás grupos de intereses.

Cuando se habla de ética y transparencia en el sector público, se suele hacer un énfasis especial en lo referente al manejo de los fondos públicos, lo que puede evidenciarse en una gran cantidad de iniciativas, desarrolladas por diferentes organismos internacionales, dentro de las que podemos señalar:

El código de transparencia fiscal del FMI. Marco general concentrado en la transparencia fiscal, la transparencia del proceso presupuestario, el acceso a la información pública y las garantías de integridad.

Prácticas óptimas de transparencia presupuestaria de la OCDE. Una herramienta de referencia de buenas prácticas de promoción del acceso público a la información fiscal.

Declaración de Arusha de la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Que sirve de modelo para sostener programas nacionales de integridad aduanera eficaces.

Open Budget Initiative (Iniciativa de Transparencia Presupuestaria). Índice que permite clasificar el nivel de acceso del público a la información sobre el presupuesto en 59 países.

Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI). Una herramienta que promueve buenas prácticas de promoción del acceso público a la información relacionadas a la extracción de recursos naturales.

Según establecen Carlos Pimenta y Mario Pessoa, en un publicación auspiciada por el BID y el FMI, titulada: "La gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia", los países de América Latina han venido mostrando avances importantes en cuanto a mejora de la calidad de la información financiera mediante la adopción de una

contabilidad pública por devengado. De igual forma, señalan que estos países han estado poniendo en práctica métodos contables alineados a las normas internacionales de contabilidad en el sector público, minimizando de esta manera las amenazas asociadas con riesgos judiciales, fiscales y de otro tipo.

Señalan la importancia de estas reformas en la calidad de la información financiera y en la posibilidad de brindar informes mejorados, con más frecuencia y en forma más transparente. Según explican, la disponibilidad y el alcance de la información sobre la administración financiera pública varían entre los diversos países de América Latina, y señalan la reducción de la corrupción en la gestión del gasto, de las compras y contrataciones y en la nómina de pagos al personal, como desafíos pendientes en muchos de los países de Latinoamérica estudiados.

B. LA ÉTICA Y LA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO DOMINICANO, AVANCES EN LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS

Al igual que muchos otros países de Latino América, en las últimas dos décadas, República Dominicana ha encaminado importantes reformas para el fortalecimiento de la Administración Financiera Pública, obteniendo por esta vía resultados positivos en cuanto a la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas, creando de esta forma las condiciones para una gestión cada vez más ética en cuanto al manejo de las finanzas públicas.

Estos avances en la transparencia quedan evidenciados, en parte, en los resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto del Internacional Budget Partneship (IBP), que evalúa 115 países en total, que en base a criterios internacionalmente aceptados desarrollados por organizaciones multilaterales, usa 109 indicadores para medir la transparencia presupuestaria.

En la referida encuesta se muestra cómo del 2012 a la fecha la República Dominicana muestra un crecimiento sostenido en cuanto al nivel de transparencia presupuestaria, iniciando con una puntuación de 29 en el año 2012, obteniendo una puntuación de 51 en el 2015, hasta finalmente puntuar 66 en el 2017, colocándose por encima del promedio de los países evaluados y figurando en la posición 20 de los 115 países que participan en la evaluación.

► Compras y contrataciones del Estado

Un área, dentro del sector financiero estatal, que evidencia avances importantes en cuanto a la transparencia y al aseguramiento del comportamiento ético, es el sistema de Compras y Contrataciones Públicas. Avances que incluyen aspectos normativos, procedimentales, así como relativos a la aplicación de las tecnologías de la información, que garantizan un ejercicio financiero cada vez más apegado a las buenas costumbres

Dentro de los avances normativos podemos citar la Ley 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, así como el reglamento 543-12, herramientas normativas que establecen los criterios para garantizar un proceder ético y transparente de la

gestión las compras del Estado, respetando la igualdad de participación de todos los posibles oferentes dentro de un contexto de transparencia basado en la publicidad y difusión de las actuaciones derivadas de la aplicación de la normativa.

El Reglamento de aplicación de la Ley No.340-06, de Contrataciones Públicas, dictado por el Decreto No.543-12, del 6 de septiembre de 2012, establece medidas de transparencia relacionadas con el principio de publicidad, con el objetivo de garantizar la debida rendición de cuentas en las adquisiciones públicas.

En este mismo sentido cabe resaltar la importancia de la emisión, en el año 2017 del Decreto 350-17 que estableció con carácter permanente el uso obligatorio del portal de compras y contrataciones del Estado, el cual funciona como único portal oficial para la gestión de las contrataciones públicas de bienes, servicios, obras y concesiones.

El Portal Transaccional es una plataforma online de gestión, donde los suplidores pueden conocer en tiempo real todos los detalles del proceso. Entre sus atributos incluye:
Las notificaciones de procesos.

- El registro de proveedores e inscripción de cuenta de beneficiario de pago en línea.
- Un módulo de administración de contratos.
- La gestión de entregas y seguimiento al proceso de pago, son otras de las facilidades.
- Un módulo de inteligencia de negocios para explotar la información que se ofrece en formato de datos abiertos.

De igual forma, la Dirección de Contrataciones Públicas cuenta con la aplicación móvil ComprasRD, APP que permite, a quienes así lo deseen, monitorear vía dispositivo móvil todos los procesos de compras publicados por las diferentes instituciones del Estado dominicano en el Portal de Compras Dominicana. Iniciativa por la cual el país obtuvo el Premio NovaGob 2015 de España en la categoría de Mejores Servicios Administrativos Proactivos para la Ciudadanía.

Estas acciones son parte de la materialización de las políticas de transparencia y rendición de cuentas en el sector de las adquisiciones públicas.

► Cuenta Única del Tesoro

La Cuenta Única del Tesoro (CUT) en República Dominicana es un mandato establecido por la Ley 567-05, su funcionamiento está regulado mediante reglamentos de aplicación de la Ley establecidos por los Decretos 441 -06 y 579 -11.

A parte de ser una herramienta que permite una mejor gestión de la liquidez general para la República Dominicana, también es un gran aporte a la gestión transparente de los recursos públicos, eliminando el uso discrecional de los mismos y por consiguiente fortaleciendo la construcción de una administración financiera pública más apegada a los valores éticos.

Antes de la aplicación de esta importante herramienta, no se contaba con la información centralizada sobre la gestión de los recursos que generaban las instituciones de manera directa, los cuales eran manejados de forma discrecional por estas instituciones.

Desde su implementación, cientos de miles de millones de pesos, que antes se manejaban fuera del tesoro, han entrado a la CUT, lo que ha conllevado al cierre de miles de cuentas bancarias.

Estos recursos de captación directa que estaban fuera del tesoro y que a partir del 2014 se incorporaron en el Presupuesto Nacional, ahora se ejecutan por libramiento, lo que implica un conjunto de procedimientos, sometidos a la fiscalización de los órganos de control, que garantizan un uso apegado a las normativas y a la transparencia, de dichos recursos.

De esta forma, gracias a la custodia centralizada de los fondos en la CUT, así como al establecimiento de una Política de Pagos para la Cancelación de Deudas y Compromisos del Gobierno Central, en la cual se establece fecha de vencimiento de las obligaciones, generando mayor garantía para el cumplimiento de las obligaciones con los acreedores y la posibilidad de obtener mejores precios de compras de bienes y servicios por la agilización del proceso de pago, superando de esta forma las malas prácticas que implicaban un uso irresponsable del endeudamiento de las instituciones, las cuales frecuentemente asumían deudas en forma desorganizada y por encima de sus posibilidades, generando una deuda pública cuyo pago se maneja en forma centralizada y discrecional.

► SIGEF

El Sistema Integrado de la Gestión Financiera (SIGEF) como herramienta automatizada, que viabiliza el cumplimiento de los propósitos del SIAFE, inicia su implementación en enero del año 2004, logrando su consolidación en los años siguientes y aportando controles eficientes para la Hacienda Pública, contribuyendo con el proceso de reforma legal e institucional de la Administración Financiera destinadas a mejorar la eficiencia, la transparencia y la responsabilidad de la gestión pública e impulsar la rendición de cuentas; que generaron de forma inmediata el reconocimiento de organismos internacionales tales como el Banco Mundial, el BID y el FMI.

Se establece la obligatoriedad de su aplicación en la Ley 5-07 del año 2007, donde además queda establecido un conjunto de principios que sirven como marco para el desarrollo del mismo.

Acorde con estos principios, que orientan esta herramienta tecnológica hacia la garantía de la transparencia y el aseguramiento del correcto proceder, el SIGEF integra las llamadas Reglas del Negocio, que son los componentes del sistema informático que describen las políticas, normas, operaciones, definiciones y restricciones presentes en leyes y normas que constituyen el SIAFE, garantizando el apego al debido cumplimiento del marco Legal.

Cada una de estas reglas están automatizadas en los procesos, documentos y operaciones del SIGEF, existiendo un total de 5,235 Reglas de Negocios de las cuales 3,228 son explícitamente restricciones que garantizan que no se incumpla la normativa legal vigente.

► **Otros esfuerzos desde el Gobierno Central**

Existen otras importantes iniciativas, en materia de ética y transparencia pública, que aunque no han sido diseñadas de forma exclusiva para el sector financiero, han incidido en forma positiva en la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos.

Una iniciativa de mucho valor ha sido la creación de la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG), mediante el Decreto 486-12, en el año 2012, bajo la dependencia del Ministerio de la Presidencia, como ente rector en materia de ética, transparencia, gobierno abierto, lucha contra la corrupción, conflicto de interés y libre acceso a la información en el ámbito administrativo gubernamental.

Cabe resaltar el impacto de la Ley 200-04 de Libre Acceso a la Información y el Decreto No. 130-05 que crea el reglamento de aplicación. Esta importante normativa establece el derecho de toda persona 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 ley obliga a todos los organismos del Estado dominicano a presentar en forma permanente y actualizada todas las informaciones que atañen al uso de los recursos que gestiona, así como a dar respuestas a solicitudes de información específicas, dentro de un plazo de 15 días. Estableciendo sanciones penales y administrativas a los funcionarios que impidan u obstruyan el acceso a la información.

Otro importante aporte de esta ley lo es el mandato que obliga a la creación, en cada ente Público, de la Oficina de Acceso a la Información (OAI), con el objetivo de apoyar a entidades y personas tanto públicas como privadas mediante las informaciones solicitadas.

En la actualidad, La Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental, procurando la correcta aplicación de la normativa, ha diseñado una plataforma única de acceso a la información, la cual se denomina Portal Único de Acceso a la Información, en procura de permitir un mayor nivel de transparencia en el accionar de las instituciones públicas, viabilizando una mejor rendición de cuentas, mediante la concentración de las solicitudes de acceso a la información de las instituciones del Gobierno Central en un sólo portal que facilite su manejo y monitoreo por parte de la DIGEIG.

En cuanto a la implementación de un modelo de integridad en la administración pública, cabe señalar el Decreto 143-17 y la Resolución 12019, que ordenan a la conformación, en cada órgano público, de una Comisión de Ética Pública (CEP), compuesta por 7 miembros de esa institución,

elegidos por votación popular, con importantes funciones de vigilancia y promoción de la ética y la transparencia.

Dentro de esas importantes funciones señaladas en el párrafo anterior, las comisiones de ética pública de cada institución tiene la responsabilidad de implementar y dar seguimiento a un plan de trabajo anual, el cual es evaluado trimestralmente por la DIGEIG. Dentro de este plan de trabajo se planifican, desarrollan y monitorean diferentes acciones, tales como:

- Sensibilización de los servidores públicos sobre los temas éticos.
- Asesorías de carácter moral a servidores públicos, aplicar encuestas de clima ético institucional, para conocer la presencia o ausencia de prácticas éticas formales.
- Gestión de denuncias
- Monitorear y evaluar el cumplimiento de los códigos de pautas éticas.
- Analizar el cumplimiento de las disposiciones vigentes sobre compras y contrataciones públicas, según la Ley 340-06.

En un esfuerzo por visibilizar los logros obtenidos en mejora de la institucionalidad, a mediados del año 2019, el Gobierno dominicano hace público el ranking de cumplimiento de metas presidenciales, amonestando, vía el Consejo de Gobierno, a las instituciones que obtuvieron menos de 60 puntos.

Según los datos ofrecidos por este ranking, el indicador promedio de Transparencia de la administración pública muestra un avance de 6 puntos porcentuales, pasando de un 79% obtenido a finales del 2018 a un 85% a mediados del año 2019.

En cuanto al uso del portal transaccional, para las compras y contrataciones públicas, por parte de las instituciones. Los resultados muestran un cumplimiento de 84.81%, con un incremento de 11.78 puntos porcentuales, en relación a la medición de finales 2018, que reportó 73.03%.

En cuanto al indicador sobre Normas Básicas de Control Interno, indicador que define el nivel mínimo de calidad o marco general requerido para el control interno del sector público y proporciona las bases para evaluar los sistemas de administración de control y las unidades de auditoría, los resultados registraron un aumento de 14.67, al pasar de 60 a 74.67%.

A modo de conclusión podemos afirmar que son muchas las reformas normativas y las iniciativas que han contribuido en los últimos 20 años a la construcción de toda una "infraestructura ética", tal y como lo demuestra la mejoría de los indicadores de transparencia y la construcción de una cultura de la ética a lo largo de toda la administración pública dominicana.

BIBLIOGRAFÍA

Real Academia Española. (2001). Diccionario de la lengua española (22.ª ed.). Consultado en http://www.rae.es/rae.html

Cabrera, José (2008), "La transparencia es clave para el futuro de nuestras organizaciones"

https://blog.cabreramc.com/2008/10/09/la-transparencia-es-clave-para-el-futuro-de-nuestras-organizaciones/

Schedler, Andreas (2004), "¿Qué es la rendición de cuentas?". México, D.F. IFAI

Naessens, Hilda (2010), "Ética pública y transparencia". México Toluca. Universidad Autónoma del Estado de México.

OCDE (2017), Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf.

López, A.(2006) La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual . En Instituto Nacional De La Administración Pública,

Dirección de Estudios e Información, Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento Núm. 68. Recuperado de: http://www.academia.edu/6297440/Serie_I_Desarrollo_Institucional_y_Reforma_del_Estado_Documento_Nro_68_Nueva_Gesti%C3%B3n_P%C3%BAblica_Algunas_Precisiones_para_su_Abordaje_Conceptual

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD (1998) Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Recuperado de:

http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/viewFile/49119/44174

Pimenta C. y Pessoa M (2015). "La gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia". Washington , D.C. BID/ FMI.

OCDE (1998). Convención de Lucha Contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (2007). CODE OF GOOD PRACTICES ON FISCAL TRANSPARENCY.

International Budget Partnership (2017). Open Budget Initiative (Iniciativa de Transparencia Presupuestaria)

Ley 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones. Gaceta Oficial, Santo Domingo, República Dominicana, 18 de agosto del 2006.

Reglamento 543-12. Gaceta Oficial, Santo Domingo, República Dominicana, 6 de septiembre del 2012.

Decreto 350-17. Gaceta Oficial, Santo Domingo, República Dominicana, 14 de septiembre del 2017.

Ley 567-05, Gaceta Oficial, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de diciembre del 2005.

Ley 5-07 Gaceta Oficial, Santo Domingo, República Dominicana, 8 de enero del 2007.

Ley 200-04 de Libre Acceso a la Información Gaceta Oficial, Santo Domingo, República Dominicana, 28 de julio del 2004.

Ranking de cumplimiento de metas presidenciales República Dominica (mayo 2019). Recuperado de:

https://minpre.gob.do/comunicacion/notas-de-prensa/por-primera-vez-gobierno-hace-publico-ranking-de-cumplimiento-de-metas-presidenciales/

APÉNDICE II
AUTOR

Darwin Antonio Ovalles Morillo

Licenciado en Psicología Industrial y Organizacional, egresado de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). Magíster en Gobernabilidad y Gestión Pública del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, de la Universidad Complutense de Madrid. Es profesor a nivel de Grado y Postgrado en importantes universidades del país.

Certificación internacional en Coaching, por ABC Coaching. Certificación Internacional en Gestión por Competencias de Alfredo Paredes y Asociados. Diplomado Internacional en Gestión de la Calidad y Mejora Continua Sector Público Eficiente, por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional de Colombia. En la actualidad, es Subdirector del Hospital Pediátrico Dr. Hugo Mendoza, y Profesor en diversas instituciones de estudios superiores.

CAPÍTULO

II

EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN

Miguel Hernández

1. ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA PLANIFICACIÓN AL DESARROLLO

Antecedentes

1.1 Globales: La Declaración de París: Efectividad en el Desarrollo, y el Impulso a las Reformas Globales y Regionales

La conferencia de París de 2005, tiene una importancia singular para los países en vías de desarrollo, y de modo especial los países de la región latinoamericana, porque dio un gran impulso a los procesos de reforma de las administraciones públicas en toda la región. Esa conferencia, auspiciada por la OCDE (Organización Internacional para la Cooperación y el Desarrollo Económico), marca un hito en las relaciones de países y cooperantes, y establece nuevas reglas de juego en la arquitectura de la ayuda al desarrollo, desterrando el sistema basado en las condicionalidades o programas de ajuste estructural, cuyo fundamento fue el conocido paradigma neoliberal denominado "el consenso de Washington". La conclusión de esa conferencia, fue una declaración de compromiso de cinco puntos y doce indicadores de medición que luego serían evaluados. Esos compromisos son los siguientes:

La "apropiación"

El diseño e implementación de políticas por parte de los gobiernos, fue identificada como la principal condición para cualquier tipo de éxito en alcanzar los resultados del desarrollo.

La "Alineación"

Se refiere a la canalización de la ayuda al desarrollo, a través de las políticas y los sistemas de los gobiernos de los países en vías de desarrollo. La alineación actúa como un puente entre la armonización y la apropiación, y representa la parte más técnica de la Declaración de París. Este principio ha sido respaldado por siete de los doce indicadores totales que miden el progreso de la implementación de la Declaración de París, 1 a nivel país.

La "armonización"

El principio relacionado a una responsabilidad específica de los donantes tiene el objetivo de afrontar una de las principales limitaciones a la eficacia de la ayuda: la proliferación de proyectos y el complicado mosaico de donantes que sobrecarga las capacidades administrativas del receptor y aumenta los costes de transacción, a la vez que impide una información clara y la previsibilidad de los flujos de ayuda oficial al desarrollo (AOD).

La "gestión por resultados"

Sigue una tendencia general en la administración pública que centra la atención en los resultados en vez de los insumos. También inspirada por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, la orientación por resultados fue integrada para responder a la fatiga de la ayuda, crear una base sólida para la renovada asociación y para responsabilizar a los gobiernos del impacto de sus políticas, en vez de imponer condicionalidades.

La "rendición de cuentas mutua"

Había sido debatida desde mediados de los 1990 como esencial para la "dimensión asociativa" de la ayuda. Al contrario de las agendas dirigidas por los donantes y profundas condicionalidades, el marco de la rendición de cuentas creó vínculos bidireccionales que añadieron la rendición de cuentas de los donantes hacia los países receptores a la rendición de cuentas convencional que fluye de los receptores hacia los donantes.

En nuestra región y en todo el mundo, el compromiso que mayor avance ha verificado, de acuerdo a las más actuales encuestas de seguimiento a dichos acuerdos, ha sido el relativo a la "Gestión por Resultados para el Desarrollo"

1.2 Globales: La Gestión para Resultados en América Latina y el Caribe

Dentro de la estructura de l**a "Declaración de París sobre Efectividad en el Desarrollo"** antes citados**,** uno de los acuerdos que más ha avanzado en su implementación a nivel mundial, es el denominado **"Gestión para Resultados en el Desarrollo GpRD".** De acuerdo a como lo definen dos de sus principales exponentes, en su más reciente versión, García López y García Moreno, 2010, este modelo representa "una estrategia de gestión que guía las acciones de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público a través del uso de herramientas de gestión que, de manera colectiva, coordinada y complementaria, son implementadas por las instituciones públicas para generar cambios sociales justos y sostenibles en beneficio de la población en su conjunto"

Añadiendo a lo indicado precedentemente, Makón 2014, refiere que el indicado modelo implica entre otros elementos:

1. La necesidad de poner al Estado al servicio del ciudadano.
2. Cambiar el paradigma de las administraciones públicas centradas en el control de medios, para transformarlas en administraciones en que se privilegia la obtención de resultados que satisfagan las necesidades y demandas de la población.
3. Mantener el necesario control del uso de los recursos públicos.
4. Todo ello en el marco de un proceso de implementado de progresiva y de largo plazo.
5. Finalmente, la implementación de este modelo implica un profundo Cambio Cultural, en la visión de los actores e instituciones involucradas, de modo particular**,** los poderes legislativos, los órganos de control, la dirigencia política, la burocracia y la sociedad civil.

1.2.1 Tres enfoques interrelacionados en la GpRD

En la obra citada precedentemente, Makón expone de forma brillante, que el modelo de GpRD, implica el logro de cambios sustanciales en la operatividad de las prácticas tradicionales de las administraciones públicas, lo cual supera cualquier perspectiva simplista en la instrumentación del proceso, y requiere cambios profundos en la cultura organizacional y de modo particular de los directivos públicos. De manera consustancial, el abordaje del modelo en un contexto

de desarrollo de capacidades y cambio organizacional, este modelo en la concepción del autor implica el desarrollo de tres enfoques de gestión del cambio complementarios entre sí:

1. **El enfoque sistémico**, el cual supone el funcionamiento articulado y coherente de tres sistemas básicos: **La planificación, el presupuesto, y la organización.** En las propias palabras del autor, "De forma simplificada, se podría afirmar que la planificación define que lograr, el presupuesto determina que recursos utilizar para producir bienes y servicios, y la organización establece cuales son las unidades administrativas responsables de los procesos productivos y de la administración y utilización de los recursos reales y financieros"
2. Un segundo enfoque, relativo a la GpRD, es el **"Enfoque Basado en Macroprocesos",** el cual se establece como el conjunto de macroprocesos interrelacionados, que parten desde la definición de políticas, hasta el seguimiento y monitoreo. Para el autor, el sistema que describe este enfoque de procesos se denomina **"Ciclo Administrativo Integral de la Gestión Pública",** otros autores lo reducen a **"Ciclo de la Gestión Pública"**
3. Finalmente, un tercer enfoque, también en el marco del modelo GpRD, es el denominado **"Enfoque de Instrumentos de Gestión"**. Este enfoque, partiendo de la concepción de que las instituciones públicas están llamadas a generar valor público -Moore, 1995 (3), asume que la GpRD es una herramienta de gestión a disposición de los gerentes públicos, a fin de facilitarles a estos el ejercicio de su función directiva.

Finalmente, en esta visión integral de la GpRD, Makón establece que estos enfoques son complementarios entre sí, y utilizan como metodología de análisis común, una metodología denominada como **"Cadena de Resultados"**

1.3 Regionales: Orígenes de los Sistemas Nacionales de Planificación en Latinoamérica

La Carta de Punta del Este en 1961, conclusión de la Conferencia Interamericana celebrada en Uruguay, en dicha fecha, y cuya principal motivación fue la iniciativa política conocida como "*Alianza para el Progreso*", promovida por el gobierno de los Estados Unidos a través de la administración Kennedy, entre otras cosas, condicionaba la ayuda internacional a la preparación e implementación de programas nacionales de desarrollo económico y social, y se constituyó en la punta de lanza que expandió de manera generalizada las instituciones de Planificación Nacional en América Latina, como instrumentos de promoción del Desarrollo social y económico de los países.

Las funciones básicas de dichas entidades se enfocaban en la elaboración de planes de desarrollo, y se impuso el desarrollo de planes-libro, un instrumento excesivamente complejo, y por demás ineficaz, dificultando, además, la inserción de la planificación tanto en los niveles políticos como a nivel de la institucionalidad pública.

1.4 La planificación en el ámbito latinoamericano

1.4.1 El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)/ CEPAL

En toda nuestra región latinoamericana, luego de la Segunda Guerra Mundial, una institución ha jugado un papel fundamental en difundir las ideas y concepciones relativas a la planificación al desarrollo, esta institución se conoce como la CEPAL, Comisión Económica Para América Latina, una dependencia del Sistema de Naciones Unidas con sede en México. En el marco de la CEPAL, también es importante destacar en esta dirección, los aportes en materia de difusión del concepto de planificación del desarrollo, del Instituto Latinoamericano de Desarrollo Económico y Social (ILPES), con sede en Chile.

1.4.2 El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

Con el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas, y promovida de manera proactiva por los Gobiernos de México, Perú y Venezuela, surge 1972 el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), con el fin de ayudar a resolver la separación entre planificación y administración y promover la modernización pública en los gobiernos de la región.

No obstante, por el agotamiento del modelo tradicional de Planificación, a fines de la década de los ochenta, muchos países sustituyeron las estructuras de planificación por instancias más afines con el modelo neo liberal, se ha constatado que este reemplazo de la planificación para dar lugar a los modelos sustentados en el mercado fue totalmente erróneo, debido a las imperfecciones del mercado como asignador de recursos.

En ese período como bien indica ILPES: "La planificación que está en crisis es la planificación normativa o tradicional que tenía como actor principal al Estado y que era totalizante tanto desde el punto de vista del conocimiento que la sustentaba como el tipo de cambio social al cual se la aplicaba".

En la actualidad los gobiernos de la región han retomado el tema de la planificación, y esta se ha estado solidificando sobre nuevas bases, con el propósito fundamental de buscar el desarrollo económico a través de:

- Descubrir y explicitar la *estrategia política* que pretende guiar el accionar del gobierno en cada administración, y
- Permitir la constitución —a partir de esa estrategia—de un sistema de prioridades que dé orden y sentido al conjunto de políticas, programas y acciones mediante las cuales el gobierno piensa alcanzar sus metas

1.5 Elementos Conceptuales de la Planificación del Desarrollo

La planificación, en su concepción más amplia y a través de una acepción generalmente aceptada, se define como "**conocimiento técnico que precede y preside la acción".** Como sistema, ha sido ampliamente utilizada en toda clase de organizaciones e instituciones, públicas y privadas; gobiernos, empresas, y otras instituciones relevantes.

A nuestro modo de ver, la definición más completa de lo que es **la Planificación del Desarrollo**, desde una visión sistémica y holística, se encuentra recogida en el marco de una histórica entrevista, realizada por el señor Francisco Huertas, a uno de los pensadores latinoamericanos más ilustres del siglo XX en el campo de la gestión pública, el señor Carlos Matus, quien, en esa oportunidad, respecto al tema que nos ocupa, indicaba lo siguiente:

> "……. **Planificar** significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. **La planificación** es la herramienta para pensar y crear el futuro. Aporta la visión que traspasa la curva del camino y limita con la tierra virgen aun no transitada y conquistada por el hombre, y con esa vista larga da soporte a las decisiones de cada día, con los pies en el presente y el ojo en el futuro. Se trata, por consiguiente, de una herramienta vital. O sabemos **planificar** o estamos obligados a la improvisación. Es la mano visible que explora posibilidades donde la mano invisible es incompetente o no existe… Por consiguiente, **la planificación** no es otra cosa que el intento del hombre por gobernar su futuro, por imponer la razón humana sobre las circunstancias. Ningún mecanismo automático y determinístico resuelve el destino del hombre. Si lo que digo es correcto, **la planificación** es válida en cualquier sistema social democrático". (1) El Método PES (Planificación Estratégica Situacional), Francisco Huertas, Ecuador, marzo de 1993.

Por cerca de setenta años, la planificación del desarrollo experimento en la región latinoamericana, altas y bajas como herramienta de orientación del sendero del desarrollo de una nación. En una apretada síntesis, Alicia Bárcenas, Directora Ejecutiva de la CEPAL, resume, en una especie de tour o safari de 70 años de duración, como se desarrolló históricamente el proceso de planificación en la región, desde sus orígenes hasta nuestros días:

Décadas	**Narrativa de hechos relevantes en la Planificación del Desarrollo**
1950s	*Se plasmaba el surgimiento de estas actividades en América Latina y el Caribe con la puesta en marcha de instituciones rectoras de la planificación en los organigramas gubernamentales.*
1960s	
1970s	*Se generalizó en la planificación la utilización de modelos cuantitativos, cuya práctica se veía dificultada en la medida en que se imponían condiciones rígidas en entornos de naturaleza asiduamente volátil.*
1980s	*Reflejaron en la planificación latinoamericana y caribeña la contrapartida de su acepción económica:* **la década perdida**. *Durante esos años, las urgencias económicas de los gobiernos supusieron una fuerte disminución del gasto público, particularmente en los rubros sociales y de capital, lo que motivó el abandono de los asuntos a medio y a largo plazo con el fin de responder a las urgencias de corto aliento.*
1990s	*En la región se experimentó el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos nominales y una reanudación del crecimiento, si bien moderada y volátil, en el marco de un nuevo esquema de desarrollo en que se relegaba una vez más la planificación de dicho desarrollo. La disciplina se desdibujaba frente al predominio asignado al mercado sobre la intervención del Estado. En esos años se terminaron de desmantelar los organismos de planificación que ya se encontraban visiblemente debilitados luego del transcurso de la década previa.*

	En contraste, en la década de 1990 se produjeron avances en lo que se podría denominar la planificación a corto plazo, como la creación y el desarrollo de mecanismos para hacer más eficiente la gestión pública, especialmente para el saneamiento de las finanzas públicas, la reducción de la deuda pública, el abatimiento de la inflación y el logro de la estabilidad financiera, con el fin de evitar los graves desequilibrios de la década de 1980.
2000s	*Se registró una recuperación del quehacer del Estado y del espacio de lo público en la mayor parte de los países de la región, atizada por la necesidad de gobernar el auge de las exportaciones de productos primarios del sector agropecuario y de minerales y petróleo. Estos cuantiosos ingresos dotaron a los gobiernos de importantes excedentes que sirvieron para reducir el peso de la deuda pública, acumular reservas sostenidamente y liberar recursos para la inversión, particularmente en obras de infraestructura lideradas por el sector público. El espacio fiscal resultante abrió la posibilidad de implementar políticas contra cíclicas y proyectos de inversión, lo que condujo a pensar a largo plazo.*
2010s	*Los gobiernos han elaborado numerosos documentos sobre visiones de país, en que nuevamente se persigue el objetivo del desarrollo sostenible bajo la dirección y el amparo de un Estado fuerte pero complementado por los actores privados. En contraste, en la década de 1990 se produjeron avances en lo que se podría denominar la planificación a corto plazo, como la creación y el desarrollo de mecanismos para hacer más eficiente la gestión pública, especialmente para el saneamiento de las finanzas públicas, la reducción de la deuda pública, el abatimiento de la inflación y el logro de la estabilidad financiera, con el fin de evitar los graves desequilibrios de la década de 1980.*

Fuente: A. Bárcena en Prologo a libro "Planificación Prospectiva y Gestión Pública", CEPAL, 2014.

Del resumen anterior se pueden extraer muy diversas y valiosas conclusiones, no obstante para quien suscribe, la más importante es la relativa a que en la búsqueda del desarrollo económico y social de los países de nuestra región, la naturaleza, estructura y dinámica del mercado no agota en toda su magnitud, los necesarios requerimientos para orientar ninguna de nuestras naciones de manera adecuada en el camino del desarrollo económico y social; para este fin, es un requisito indispensable contar con un Estado con instituciones fuertes, y con el suficiente liderazgo para articular los actores societales en un proyecto de nación, y de esa forma empujar las necesarias políticas públicas, procesos e instrumentos capaces de inducir los necesarios cambios que induzcan el desarrollo económico y social. En este sentido, el paradigma que de hecho recoge los elementos previamente descritos se conoce como **Gestión Pública Orientada a Resultados para el Desarrollo**. Este paradigma, como resumimos más adelante, descansa sobre cinco pilares, el primero de los cuales se denomina **Planificación Orientada a Resultados para el Desarrollo**. En el ámbito latinoamericano, el mayor aporte teórico, que expresa en forma sistémica el contenido de un modelo de planificación en línea con los fundamentos del Paradigma de la Gestión Pública Orientada a Resultados, es lo que se ha denominado la **Planificación Estratégica Situacional**, cuya explicación sucinta es el objeto de este subcapítulo.

1.6 Paradigmas predominantes en la planificación latinoamericana

1.6.1 La Planificación Normativa

La planificación normativa, es un modelo de planificación que se rige básicamente por el respeto por una serie de normas o parámetros previamente establecidos por el Estado.

La planificación tradicional o normativa presenta las siguientes características:

a. Tiene una permanente capacidad para auto criticarse y evolucionar.
b. Ha hecho el acopio de numerosísimas técnicas de análisis y predicción.
c. Ha desarrollado todo un complejo sistema institucional y legal propio.
d. Cuenta con una amplia experiencia en los más diversos campos de aplicación.
e. Dispone de un considerable conjunto de instituciones para la investigación y docencia
f. Su gran fortaleza es su familiaridad con los problemas propios del desarrollo económico-social visto desde el ángulo gubernamental.
g. Se subdivide en: Centralizada (Países socialistas) y Mixta, Pluralista, o Indicativa (Países de Latinoamérica).
h. Utiliza conceptos de Políticas, Proyectos, Acciones y Recomendaciones como proposiciones vagas de contenido de ejecución.

1.6.2 La Planificación Situacional

Para este enfoque, la planificación es: "Calcular, presidir y preceder las acciones para llevar una situación inicial a otras, hasta llegar a la situación que el actor pretende alcanzar". (Ver C. Matus, citado más arriba)

Características del Modelo de Planificación Situacional

Este modelo de planificación posee las siguientes características:

a. Es una herramienta para el cambio social.
b. Tecnológicamente, aborda la anticipación simulada por la práctica.
c. Asume supuestos más realistas, ya que quién planifica está dentro de la realidad y coexiste con otros actores que también planifican.
d. No tiene un diagnóstico único, ni una verdad objetiva, sino una explicación situacional.
e. Se articula lo político con lo económico pues su horizonte es político y el futuro es incierto.
f. Es un proceso que no se agota en el tiempo, siempre está en acción.
g. Entre la relación del "debe ser" y el "puede ser" tiene expresión "lo viable" que presenta aspectos económicos, institucionales, culturales y políticos.
h. Concibe la norma como la orientación direccional entorno a la cual es necesario construir las condiciones para su cumplimiento, es decir, lo normativo tiene validez, pero no constituye de por sí el plan.

La planificación situacional utiliza los siguientes instrumentos

- Flujograma situacional (momento explicativo),
- Programa direccional (momento normativo),
- Análisis de viabilidad (momento estratégico) y,
- El análisis de coyuntura (momento táctico – operacional).

Características del Sistema de Planificación Estratégica Situacional

Según, Adalberto Zambrano, 2006, el Sistema de Planificación Estratégica Situacional se caracteriza, entre otros elementos por:

- Ser un proceso del sistema social que se autorregula y genera su propia transformación.
- Realizarse normalmente en el marco de un conflicto social, interviene diferentes actores que se comportan como aliados, opositores o indiferentes.
- La categoría social "situación", considera la dimensión política, económica y social".
- El "análisis situacional", considera la existencia de diferentes recursos escasos además del económico.
- En el contexto del análisis situacional, la descripción y análisis del Problema, constituye el elemento fundamental.
- Aborda el concepto de momento y no de etapa.
- Apalanca el gobierno por productos, resultados e impactos.
- Flujo continuo de información, cálculo técnico, y cálculo político.
- El plan siempre se está formulando, actualizando y evaluando.
- La creación de viabilidad del plan está directamente relacionada con los proyectos de cada etapa y en la dirección más acertada.

Mapa de Procesos de la Planificación Estratégica Situacional

	Macroproceso: Momento Explicativo	
SUBPROCESOS	**TAREAS**	**FINALIDAD**
El momento explicativo: Trata de comprender la realidad identificando los problemas que declaran los actores sociales. Trabaja en los tiempos verbales fue, es y tiende a ser. Su propósito es explicar la realidad del juego social y para ello usa el análisis situacional.		
Identificación de la situación problemática (enumeración y selección de problemas)	Lluvia de ideas Selección del problema central (Macro problema)	A partir de ese análisis, se construye el modelo explicativo y se selecciona los nudos críticos de cada problema. La Construcción de este modelo explicativo, se realiza formulando hipótesis explicativas que relacionen variables, que permita dar cuenta de cómo se producen los problemas que se analizan. Ala vez, se desarrolla la
El análisis del macroproblema	La identificación del macro problema que abordará el plan identificación rigurosa de sus dimensiones determinando Establecimiento de descriptores (VDP) que precisen dichos problemas La identificación de problemas relacionados pertinentes	
Identificación de los actores y las fuerzas sociales en juego	Situación presente y tendencias Objetivos y metas (explícitos e implícitos) Trayectorias deseadas, posibles y "reales" Conjeturas sobre la explicación situacional de cada actor	

Fuente: Elaboración propia, basado en Sotelo Maciel, articulo "Bases Conceptuales y Metodológicas de la planificación Gubernamental", MEPYD 2008; y otros autores.

Formulación de flujograma Situacional: el cual es un mapa con una explicación sistémica de cada problema y ofrece una visión integral de la realidad desde la perspectiva de los actores involucrados.	Visualización del modelo gráfico explicativo del problema (árbol de problemas) explicación de gobernabilidad que el actor tiene sobre el problema Exposición de la relación del problema con los demás Desarrollo de mecanismos de adaptación permanente de la gestión del cambio situacional	producción de información de respaldo determinando indicadores, fuentes e instrumentos para cada variable relevante.

MACROPROCESO: MOMENTO NORMATIVO		
SUBPROCESOS	**TAREAS**	**FINALIDAD**
El momento normativo-prescriptivo: Trata acerca del modo en que se formula el plan y trabaja bajo la forma verbal del debe ser. Su propósito es producir las propuestas de acción en un contexto de incertidumbre y sorpresas.		
Selección de Nudos Críticos	Prediseño de operaciones	Definir la estrategia para articular el poder ser con el deber ser: Realidad futura VS situación inicial. Aquí es donde se fundamenta la **gran apuesta del plan Entregable:** Propuesta de escenarios**.**
	Formulación de apuestas parciales por problemas	
	Desarrollo de apuestas por **nudos críticos o frentes de ataques**	
Diseño Plan de Acción	Operaciones OP	
	Demandas de operación -DOP	
Escenarios del Plan de Acción	Escenarios de Techo	
	Escenarios de piso	

Fuente: Elaboración propia, basado en Sotelo Maciel, articulo "Bases Conceptuales y Metodológicas de la planificación Gubernamental", MEPYD 2008; y otros autores.

<table>
<tr><th colspan="3">MACROPROCESO: MOMENTO ESTRATÉGICO</th></tr>
<tr><th>SUBPROCESOS</th><th>TAREAS</th><th>FINALIDAD</th></tr>
<tr><td colspan="3">El momento estratégico: comprende del modo de examinar la viabilidad política del plan y del proceso de construcción de viabilidad política para las operaciones no viables en la situación inicial. Cuando un problema ha cruzado por estos tres momentos, sólo ha cambiado el conocimiento que el equipo de gobierno tiene sobre el mismo, pero la realidad sigue a la espera de la acción. De aquí la importancia, de la mediación entre el conocimiento que se acumula en los tres momentos mencionados y el cuarto momento de la acción.</td></tr>
<tr><td rowspan="5">Exploración de las estrategias de juego</td><td>Formulación del análisis de la matriz de motivaciones</td><td rowspan="12">Su propósito es formular propuestas estratégicas para tratar las operaciones como un proceso de producción política en parte cooperativo y en parte conflictivo.</td></tr>
<tr><td>Precisar la alineación de los actores respecto de las operaciones</td></tr>
<tr><td>Identificar las operaciones y actores conflictivos</td></tr>
<tr><td>analiza los vectores de peso de los actores</td></tr>
<tr><td>Análisis de trayectorias de construcción de viabilidad.</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Definir el campo de gobernabilidad del plan</td><td>Identificando variables condición.</td></tr>
<tr><td>Identificando variables instrumentos</td></tr>
<tr><td>Identificando variables de control compartido.</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Viabilidad de los frentes de ataque de la estrategia general del plan</td><td>Definición del espacio de gobernabilidad de cada frente de ataque</td></tr>
<tr><td>Evaluar los trayectos causales decisivos de los frentes de ataques</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Formular las apuestas estratégicas</td><td>Viabilidad del Plan en la situación inicial</td></tr>
<tr><td>Construcción de viabilidad para lo no viable el día de hoy</td></tr>
</table>

Fuente: Elaboración propia, basado en Sotelo Maciel, articulo "Bases Conceptuales y Metodológicas de la planificación Gubernamental", MEPYD 2008; y otros autores.

MACROPROCESO: MOMENTO TÁCTICO-OPERACIONAL		
SUBPROCESOS	**TAREAS**	**FINALIDAD**
Momento táctico-operacional: Trata de la acción con el soporte del plan. Trata también, del recálculo del plan y su afinamiento a las circunstancias del momento de la acción y al detalle operacional que la práctica exige.		
Análisis de la matriz de motivaciones	Precisar la alineación de los actores respecto de las operaciones	**Su propósito** es crear un proceso continuo, sin rupturas, entre los tres momentos anteriores y la acción diaria. **Entregable**: Plan Operativo
	Identificar las operaciones y actores conflictivos	
	Analizar los vectores de peso de los actores	
	Análisis de trayectorias de construcción de viabilidad	
Diseño de Operaciones	Diseñar operaciones y demandas de operaciones, estableciendo relaciones entre insumos ‡ productos y resultados	
	Analizar la eficacia y eficiencia posible de las operaciones diseñadas	
	Construir matrices de operaciones centradas en las acciones y centradas en el tiempo	
Análisis de la Viabilidad de las Operaciones	Analizar la viabilidad de las operaciones, desde el punto de vista político, técnico, económico y organizativo	
	Diseñar operaciones de viabilización sobre la base de un análisis de los actores que controlan recursos críticos	
Rendición de cuentas Monitoreo y Evaluación	Establecer los niveles de responsabilidad del plan tomando en cuenta la estructura organizativa y la estructura presupuestaria de las organizaciones	
	Establecer las bases del proceso de evaluación y monitoreo del plan	

Fuente: Elaboración propia, basado en Sotelo Maciel, articulo "Bases Conceptuales y Metodológicas de la planificación Gubernamental", MEPYD 2008; y otros autores.

2. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN E INVERSIÓN PÚBLICA (SNPIP) EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Antecedentes

2.1 La participación de la República Dominicana en la Conferencia de Alto Nivel en París, para la efectividad en el Desarrollo

La República Dominicana, fue uno de los países signatarios de la Declaración de París sobre Efectividad en el Desarrollo. En esa conferencia de alto nivel, el Gobierno dominicano, adquirió el compromiso de establecer y cumplir planes nacionales de desarrollo, contentivos de las principales políticas públicas a ejecutarse; y, por lo tanto, dar seguimiento a dichas políticas estatales estableciendo indicadores para medir las mismas en un horizonte de tiempo determinado.

Relacionado con lo anterior, el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, ha supuesto un gran avance hacia el cumplimiento de los compromisos de la Declaración de París, principalmente las reformas estructurales que se han implementado en la República Dominicana hacia la contribución sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, a través de la apropiación, armonización, alineación y resultados y mutua rendición de cuentas, creando las bases para una articulación inter orgánica entre principios, sistemas y subsistemas nacionales, instrumentos y estructuras organizacionales.

En el Sistema Nacional de Planificación establecemos los planes estratégicos de corto, mediano y largo plazo, los cuales contienen las políticas públicas a que se compromete el Estado, para enfrentar los problemas y demandas públicas nacionales; de esa manera se produce la articulación del SNPIP con los acuerdos o compromisos de París.

2.2 Gestión del Cambio Organizacional y Arranque del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública

Una vez promulgadas las leyes que establecían el nuevo marco legal de la planificación en la RD, la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, en el marco del Programa PRODEV-RD, decidió realizar un Plan Estratégico de Desarrollo para el período 2008-2012.

Desde ese momento el MEPYD asumió como metodología de análisis para definir su estrategia de implementación y gestión del cambio, el modelo antes reseñado de "Planificación Estratégica Situacional"; orientado a facilitar la implementación en la República Dominicana, del paradigma de la Gestión Pública Orientada a Resultados para el Desarrollo (MfDR, según sus siglas en inglés).

En la República Dominicana, en el proceso de desarrollo del plan en su momento explicativo, se definió tanto el macro problema que tendría que abordar el órgano rector del sistema, así como los principales problemas que inciden de manera determinante en el mismo. En tal sentido, se determinó como Macro problema, **la Ausencia de Gestión Estratégica Planificada en el Sector Público**. Lo cual se describía en lo siguiente:

1. Ausencia de una estrategia de desarrollo.
2. Ausencia de Planes Estratégicos (institucionales, sectoriales y territoriales).
3. Planificación Operativa, débil y esporádica.
4. No hay gestión por objetivos ni responsabilidad por resultados.
5. El presupuesto es inercial y no refleja prioridades.
6. Débil gestión interinstitucional y sectorial

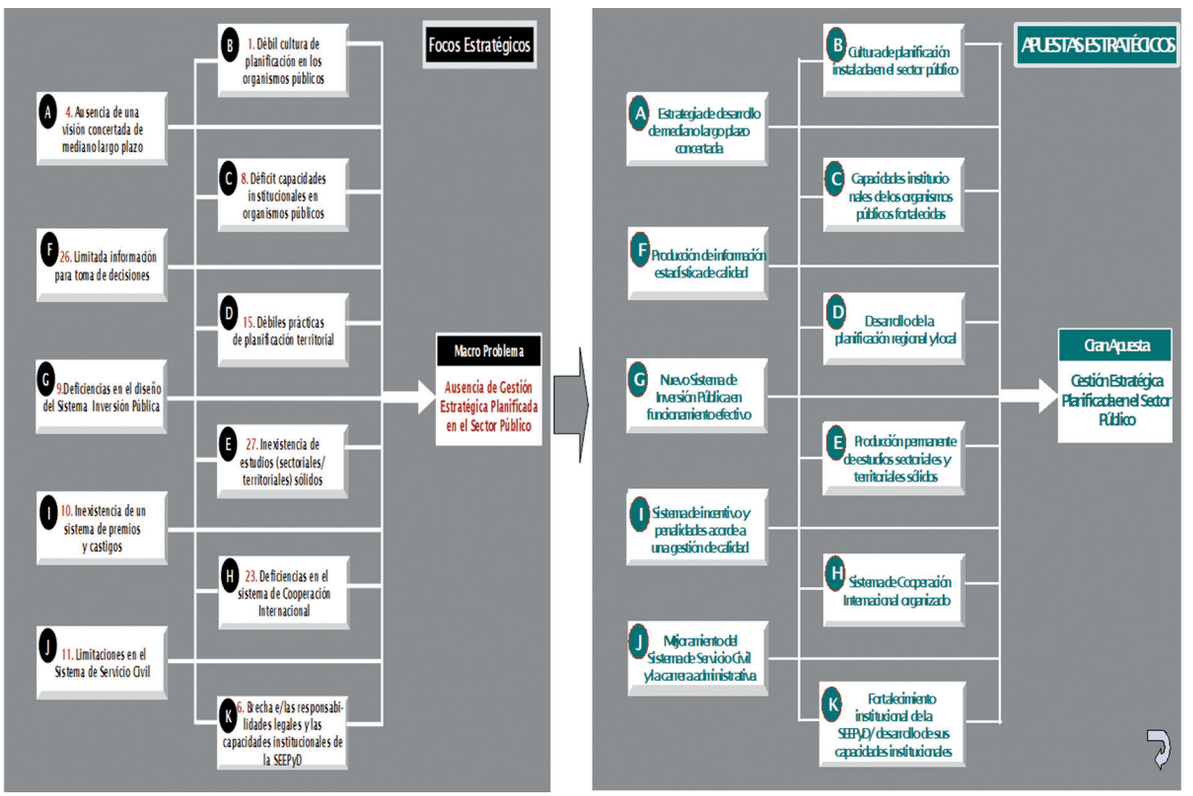
En síntesis, la **consecuencia** directa de este macro problema resultaba en el comprobado déficit **en la producción de políticas públicas de calidad,** que se verificaba en el país en ese momento.

En ese mismo orden, también se establecía que este macro problema, así como sus elementos constituyentes, tenía como base un conjunto de problemáticas particulares, las que serán descritas más adelante

Luego, en el **momento normativo**, este ejercicio produjo un modelo situacional descriptivo, que permitió servir de referente a las distintas áreas de la SEEPYD, incluidas las más altas instancias institucionales, para poder formular a través de un proceso democrático y participativo, en su **momento estratégico**, el Plan Estratégico Institucional 2008-2010. Este plan ha servido de carta de ruta, en su **momento operativo**, al accionar de SEEPYD-MEPYD.

Este modelo se describe a continuación:

El Gran reto: La Búsqueda de una Gestión Estratégica Planificada



Fuente: Sotelo, Jorge. Plan Estratégico MEEPYD 2008-20012

2.3 Aspectos Conceptuales

2.3.1 Definición del Sistema: Qué es el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública (SNPIP)

De acuerdo al marco legal de la Planificación Nacional (agregar ref. bibliográfica…), El Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública está integrado por el conjunto de principios, normas, órganos y procesos a través de los cuales se fijan las políticas, objetivos, metas y prioridades del desarrollo económico y social evaluando su cumplimiento. Este Sistema, es el marco de referencia que orienta la definición de los niveles de producción de bienes, prestación de servicios y ejecución de la inversión a cargo de las instituciones públicas. Adicionalmente, el mismo está relacionado con los Sistemas de Presupuesto, Crédito Público, Tesorería, Contabilidad Gubernamental, Compras y Contrataciones, Administración de Recursos Humanos, Administración de Bienes Nacionales y Control Interno.

2.3.2 Principios Generales del Sistema

Los principios que orientan el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública son los siguientes:

i. Programación de políticas y objetivos estratégicos

Las acciones públicas diarias y cotidianas que ejecuten las instituciones públicas deben sustentarse en políticas y objetivos para el largo y mediano plazo definidos a través del sistema de planificación.

ii. Consistencia y coherencia entre las políticas y acciones

Los objetivos, metas y acciones asociadas a las políticas sectoriales y globales incluidas en los planes de desarrollo, deben ser compatibles y guardar una relación lógicamente consistente entre sí dentro del contexto macroeconómico y el financiamiento disponible.

iii. Eficacia en el cumplimiento de los objetivos establecidos

Las políticas y objetivos contenidos en los planes deben procurar la satisfacción de las demandas de la sociedad y el logro de los impactos previstos sobre las necesidades insatisfechas.

iv. Viabilidad. Las políticas, programas y proyectos

Contenidos en los planes deben ser factibles de realizar, teniendo en cuenta la capacidad en la administración de los recursos reales, técnicos y financieros a los que es posible acceder.

v. Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos

En la elaboración y ejecución de los planes debe optimizarse el uso de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y los costos sea positiva.

vi. Objetividad y transparencia en la actuación administrativa

El proceso de formulación y ejecución de los planes, así como el proceso de contratación de los proyectos de inversión debe ser de pleno acceso al conocimiento de la ciudadanía.

vii. Responsabilidad por la gestión pública

La ejecución de las políticas y objetivos definidos en los planes debe estar claramente asignada a las instituciones públicas, quienes deben responder por la misma.

viii. Continuidad

Los programas y proyectos incluidos en los planes, cuya ejecución vaya más allá del período de un gobierno, deben tener continuidad en su ejecución

ix. Proceso de planificación

La planificación es una actividad continua que se lleva a cabo a través del proceso formulación, ejecución, seguimiento y evaluación.

x. Participación del ciudadano

Durante los procesos de elaboración de planes deben existir procedimientos específicos que garanticen la participación de la ciudadanía en el marco de la legislación vigente.

xi. Cooperación y coordinación

Con los diferentes poderes del Estado, órganos de gobierno y niveles de administración, implica que las autoridades responsables de la planificación a nivel nacional y local deberán garantizar que exista la debida armonía, coherencia y coordinación en la definición y ejecución de los planes.

3: Marco institucional y legal del Sistema de Planificación en la República Dominicana.

3.1 Ley 498-06: Creación del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública

En el año 2003 se verificó en la República Dominicana una de las crisis de mayor envergadura, en los ámbitos económico y social, de toda la historia de la nación en la postdictadura. Esta crisis, sacudió a la Nación Dominicana, y puso en entredicho la efectividad del modelo de administración pública vigente en el país Esta situación trajo como consecuencias el desarrollo de forma concertada, la agenda nacional de reformas impulsada por las altas instancias gubernamentales, agenda que dio inicio a un proceso de tránsito del modelo tradicional de gestión pública, de tipo burocrático, basado en el énfasis al respeto de las normas y controles del marco legal vigente, hacia una moderna versión de un modelo orientado a la generación de resultados para el desarrollo económico y social de la nación; una de las leyes que tiene mayor significado en el conjunto de leyes que conforman este nuevo marco legal, es la Ley 498-06 que crea el "Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.

La razón fundamental que mueve esta afirmación tiene su raíz en los notables retrasos que en materia de planificación han afectado en los últimos cincuenta años de historia, tanto al Estado dominicano en conjunto, como a las mayorías de las instituciones nacionales de modo individual.

El Sistema de Gestión Estratégica del Estado creado a través de esta Ley se denomina Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, y se define como el conjunto de "…. principios, normas, órganos y procesos a través de los cuales se fijan las políticas, objetivos, metas

y prioridades del desarrollo económico y social sostenible y se evalúa el cumplimiento de los mismos" (art1).

En ese mismo orden, se establece que el SNPIP, representa "el Marco de referencia que orienta la definición de los niveles de producción de bienes, prestación de servicios y ejecución de la inversión a cargo de las instituciones públicas" (Párrafo único art.1)

3.2 Ámbito de aplicación

El Artículo 4 de la referida ley, establece el ámbito de aplicación del SNPIP, al indicar lo siguiente:

"Están sujetos a las regulaciones previstas en esta ley y sus reglamentaciones, los organismos del Sector Público que integran los siguientes agregados institucionales:

El Gobierno Central;

Las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras;

Las Instituciones Públicas de la Seguridad Social;

Las Empresas Públicas no Financieras;

Las Instituciones Descentralizadas y Autónomas Financieras;

Las Empresas Públicas Financieras; y,

Los Ayuntamientos de los Municipios y del Distrito Nacional.

3.3 Rectoría del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública

Bajo un enfoque sistémico, el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública (SNPIP), representa una capacidad del Estado y sus instituciones para satisfacer, de modo racional, cierta proporción las demandas que formulan los miembros de una sociedad para que se solucionen sus problemas. Esos problemas usualmente tienen que ver con la prestación de los servicios públicos, tales como la educación, la salud, la justicia, la seguridad, el agua potable, el saneamiento, el alumbrado público, etc.

En tal virtud, a través de su órgano rector, el SNPIP actúa para producir las respuestas a través de las cuales el sistema materializa sus fines y metas, por medio de acciones y decisiones que dan respuestas a las exigencias o demandas de los sectores de la sociedad.

En orden a lo indicado anteriormente, la Ley 496-06, a través de sus artículos 2, 3 y 4, designa el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD), como el **Órgano Rector del Sistema Nacional de Planificación e inversión Pública, y del Ordenamiento del Territorio.** En esa condición, el MEPYD es responsable de:

i. Rectorar el Ciclo de las Políticas Públicas

Conducir y coordinar el proceso de formulación, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas macroeconómicas y de desarrollo sostenible.

ii. Rectorar los procesos de Planificación, Inversión Pública y Ordenamiento del Territorio

Ser el Órgano Rector del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública y del Ordenamiento y la Ordenación del territorio.

iii. Formular e Implementar los Instrumentos de la Planificación Nacional

Formular la Estrategia de Desarrollo y el Plan Nacional Plurianual del Sector Público incluyendo la coordinación necesaria a nivel nacional, local y sectorial para garantizar la debida coherencia global entre políticas, planes, programas y acciones.

iv. Proponer la Adopción de Políticas Públicas de Desarrollo Sostenible

Formular y proponer al Consejo de Gobierno una política de desarrollo económico, social y territorial sostenible tomando en cuenta el uso racional y eficiente de los recursos productivos e institucionales.

v. Coordinar la implementación del Proceso de la Inversión Pública

Coordinar la formulación y ejecución de los planes, proyectos y programas de desarrollo de los organismos públicos comprendidos en el ámbito de esta ley asesorándolos en su presentación y evaluación. Desarrollar y mantener el sistema estadístico nacional e indicadores económicos complementarios al mismo.

vi. Coordinar la Implementación de la Planificación Prospectiva

Mantener un diagnóstico actualizado y prospectivo de la evolución del desarrollo nacional que permita tomar decisiones oportunas y evaluar el impacto de las políticas públicas y de los factores ajenos a la acción pública sobre el desarrollo nacional

xii. vii. Establecer la Evaluación del Impacto de las Políticas Públicas

Evaluar los impactos logrados en el cumplimiento de las políticas de desarrollo económico y social, mediante la ejecución de los programas y proyectos a cargo de los organismos públicos.

viii.Definir y Priorizar la Inversión Pública

Proponer la estrategia y prioridades de inversión pública de corto, mediano y largo plazo en el marco de lo previsto en los Literales c. y d.

ix. Impulsar la Regionalización del Territorio Nacional

Definir y proponer la regionalización del territorio nacional que sirva de base para la formulación y desarrollo de las políticas en todos los ámbitos del sector público.

x. Rectorar el Sistema de Información del SNIP

Administrar y mantener actualizado el sistema de información y seguimiento de la cartera de proyectos.

xi. Rectorar la Cooperación Internacional

Administrar la cooperación internacional no reembolsable y los fondos de preinversión.

xxi. Rectorar las Estrategias-país de los Cooperantes

Mantener las relaciones con los organismos multilaterales y bilaterales de financiamiento y acordar la definición de la estrategia para el país en lo que respecta a la identificación de las áreas, programas y proyectos prioritarios a ser incluidos en la programación de dichos organismos.

xii. Rectorar las Donaciones o Cooperaciones No Reembolsables

Definir, en consulta con los organismos involucrados, los compromisos no financieros que se acuerden con los organismos multilaterales y bilaterales, dando seguimiento al cumplimiento de los mismos.

xiv. Rectorar la Aprobación de Programas y Proyectos

Otorgar la no objeción a los proyectos de inversión pública, independiente de su fuente de financiamiento, que serán incluidos en el Plan Nacional Plurianual y el Presupuesto Plurianual del Sector Público.

xv. Proponer Políticas de Modernización Institucional

Diseñar, proponer e implementar políticas y acciones relativas a la actualización permanente del Sector Público, que permitan el desarrollo del servicio civil, la carrera administrativa y las estructuras orgánicas y funcionales apropiadas para una administración moderna y eficiente, orientada al servicio de los ciudadanos.

xvi. Proponer Pautas y Criterios para Desarrollo de las TICs

Establecer las pautas y criterios sobre los cuales el sector público desarrollará y operará el uso de las tecnologías de la información para hacer más eficientes, próximos y transparentes la acción y los servicios que éste brinda a los ciudadanos.

xvii. Coordinar la Implementación de Convenios por Desempeño

Celebrar, conjuntamente con la Secretaría de Estado de Hacienda, contratos por resultados y desempeño con las instituciones del sector público.

xvii. Apoyar la Definición e Implementación de la Política Comercial

Participar en la elaboración de la política comercial externa de la República Dominicana, así como, en las correspondientes negociaciones comerciales.

xix. Rectorar el Centro para el Seguimiento de ASFL

Ejercer la coordinación del Centro Nacional de Fomento y Promoción de las Asociaciones, sin fines de lucro, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 122-05.

xx. Ejercer la Coordinación Permanente del Equipo Económico

La Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, ejercerá la coordinación permanente del Equipo Económico y/o Gabinete Económico Sectorial del Gobierno.

xxi. Proponer los niveles totales de Gastos Corrientes y de capital, y la distribución funcional del gasto público

El Secretario de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo propondrá el nivel total del

gasto corriente y de capital, y la distribución funcional del mismo a ser incluidos en la política presupuestaria anual, de conformidad con lo dispuesto en el Párrafo 1, del Artículo 21 del Título II de la Política Presupuestaria, establecida en la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, número 423-06, del 18 de noviembre de 2006.

xxii. Integrar el Consejo de la Deuda Pública

El Secretario de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo integra el Consejo de la Deuda Pública, según lo dispuesto en el Artículo 10, del Capítulo II, del Consejo de la Deuda Pública, del Título I, Organización del Sistema de Crédito Público, de la Ley 6-06, de Crédito Público del 20 de enero de 2006.

3.4 Organización administrativa del Sistema

El título II de la indicada ley, define la organización administrativa del SNPIP, al integrar, en el marco de este sistema, las siguientes instancias:

xxiii. Consejo de Gobierno

Nivel máximo de aprobación de lineamientos, planes, política presupuestaria y Proyecto de ley de Presupuesto, integrado fundamentalmente por los ministros responsables de las áreas sectoriales del gobierno, así como otros por funcionarios claves de la administración central.

xxiv. Comisión Técnica Delegada

Nivel de intermedio aprobación de lineamientos, planes, política presupuestaria y Proyecto de ley de Presupuesto, integrado fundamentalmente por los viceministros a cargo de las áreas de planificación de los organismos sectoriales (Mediante Reglamento Orgánico No.1 de la Ley 498-06, su implementación fue pospuesta).

xxv. Consejos Territoriales de Desarrollo

Instancias descentralizadas del nivel central de gobiernos, que incorporan las prioridades que se definan a nivel Regional, Provincial, Municipal y distrital, cuyas recomendaciones serán tomadas en cuenta al elaborar el Plan Nacional Plurianual del Sector Público.

xxvi. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo

Órgano rector del Sistema de Planificación e Inversión Pública.

xxvii. Unidades Institucionales de Planificación y Desarrollo

A nivel de cada institución preparan los planes, proyectos y propuestas de reforma administrativa.

3.5 Concepción actual del Sistema

Dado el incipiente desarrollo de la cultura de gestión para resultados en el escenario de la institucionalidad pública nacional, la estructuración del SNPIP no ha sido lineal, sino que como recomiendan expertos y organismos internacionales, así como la propia experiencia de los países donde se han implementado estos procesos, ha sido necesario hacer ajustes a los procesos de estructuración de esta nueva institucionalidad, a los fines de permitir la maduración y el progreso

de las instituciones en los prerrequisitos del modelo de gestión pública orientado a resultados para el desarrollo.

En línea con lo anterior, la estrategia de implementación del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública ha sido progresiva, atendiendo al desarrollo de las capacidades institucionales de las instituciones que lo integran; y el esfuerzo de implementación del mismo, se ha enfatizado fundamentalmente, en las instituciones que conforman el estamento conocido como Gobierno Central y sus organismos descentralizados, autónomos y empresas públicas, lo cual excluye, en un primer momento, las instituciones locales.

Hasta el momento actual, el desarrollo de capacidades en materia de SNPIP, al interior de las entidades productivas del Estado dominicano, ha sido extraordinario tanto a nivel del Gobierno Central, como de sus entidades descentralizadas, autónomas y empresas públicas; especialmente en lo atinente a la estructuración de las unidades institucionales de planificación y desarrollo, claves para la estructuración del SNPIP; también en lo corresponde a la implementación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), un subsistema del SNPIP, también liderado por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD).

La consolidación del SNIP, de manera particular, ha permitido el establecimiento y gestión de carteras locales de proyectos de inversión pública para el desarrollo, lo cual ha sido clave en la implementación de importantes políticas públicas priorizadas en el proyecto de nación, la Estrategia Nacional de Desarrollo (END).

Por otro lado, y en este marco de gestión del cambio organizacional, por decisión de la autoridad política, la implementación de la instancia intermedia de toma de decisiones, denominada "comisión Técnica Delegada", ha sido pospuesta para una fecha futura.

En esa misma línea, el ámbito territorial, la primera fase de organización institucional, enfatizó la creación de un gran número de Consejos de Desarrollo Territoriales, especialmente a nivel municipal y distrital, con miras a fortalecer la cultura de la planificación en esas instancias, así como promover la toma de decisiones descentralizada y participativa. Posteriormente, y en coordinación con otras instancias del Estado, se ha iniciado a nivel piloto, un proceso de desarrollo de capacidades institucionales en las instancias municipales, orientado a fortalecer los sistemas de gestión locales, a fin de fortalecer la transparencia y rendición de cuentas ciudadanas.

Como premio a estos esfuerzos, se ha incentivado, con apoyo de instancias internacionales, el desarrollo de proyectos de inversión a nivel local, en el marco de un programa ejecutado por el MEPYD con apoyo del MAP y el programa "Pascal", apoyado financieramente por la Unión Europea.

3.6 Productos e Instrumentos del Sistema

Uno de los aportes más importantes de la Ley 498-06, son los conocidos instrumentos de la planificación y la inversión pública, los cuales representan los productos que genera el SNPIP.

Estos instrumentos de la planificación, juntos a los instrumentos presupuestarios y financieros, marcan la pauta hacia la modernidad de los sistemas de gestión pública en la República Dominicana en el nuevo milenio.

3.6.1 La Estrategia Nacional de Desarrollo (END)

i. Concepto

La Estrategia Nacional de Desarrollo (END), es un instrumento de planificación que expresa la decisión concertada de los actores públicos y privados de la sociedad dominicana, destinada a dar respuesta a los principales obstáculos para el desarrollo del país, bajo un enfoque de largo plazo. Este instrumento, deberá ser evaluado cada 10 años, según lo determina la ley que rige la materia.

La END es el principal instrumento ordenado por la Ley 498-06, y fue concebido como ley (la No.1), expedida por el Congreso Nacional y promulgada por el Poder Ejecutivo, en enero del 2012. Según esta Ley de creación del SNPIP, la END:

> "…definirá la imagen-objetivo del país a largo plazo y los principales compromisos que asumen los Poderes del Estado y los actores políticos, económicos y sociales del país tomando en cuenta su viabilidad social, económica y política. Para ello se identificarán los problemas prioritarios que deben ser resueltos, las líneas centrales de acción necesarias para su resolución y la secuencia en su instrumentación. Será resultado de un proceso de concertación y deberá ser aprobada por ley del Congreso de la República. Los avances logrados en la consecución de la imagen-objetivo serán evaluados cada 10 años con la participación de los Poderes y actores mencionados. De ser necesario, se efectuará su actualización y/o adecuación, considerando las nuevas realidades que se presenten en el contexto mundial y nacional, Esta actualización y/o adecuación será aprobada por el Congreso de la República" (Art.24, Ley 498-06)

ii. END: Un instrumento concertado socialmente (Art. 19 reglamento orgánico Ley 498-06)

Por tratarse del primer proyecto de nación, y estar llamado a ser el resultado de un proceso de concertación entre los principales actores de la Sociedad Dominicana, el primer paso para formular la END fue la realización de una **Consulta Nacional** para obtener los insumos para definir la imagen país para el 2030, los valores fundamentales y la opinión sobre las áreas de desarrollo vitales, de los ciudadanos dominicanos. A tal efecto, organizó un proceso consultivo que abordó a todos los sectores sociales, en todo el Territorio Nacional.

Luego se celebraron mesas de trabajo por ejes temáticos, mediante el mismo procedimiento utilizado en la primera etapa de la Cumbre Nacional, en donde se verificó un proceso de concertación entre los poderes del Estado y los demás actores políticos, económicos y sociales del país. Finalmente, luego de una revisión exhaustiva de los actores involucrados, societales y gubernamentales, el anteproyecto revisado fue sometido al Congreso Nacional, y como resultado ese proyecto fue convertido en la Ley 1-12, Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo.

3.6.2 El Plan Nacional Plurianual del Sector Público

i. Concepto

La Ley No. 498-06 define al Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) como uno de los cinco instrumentos del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública y establece que el mismo, deberá contener los programas y proyectos prioritarios a ser ejecutados por los organismos del Sector Público y los respectivos requerimientos de recursos, con base en lineamientos de la Estrategia de Desarrollo, así como en la política fiscal y el marco financiero del Presupuesto Plurianual.

ii. Contenidos mínimos

El Decreto Reglamentario No. 493-07 precisa, además, que su contenido mínimo es el siguiente:

1. Programación Macroeconómica de mediano plazo.
2. Políticas, programas y proyectos prioritarios a ser ejecutados por el Sector Público.
3. Políticas de reforma administrativa y de gestión de recursos humanos y materiales.
4. Políticas de promoción para el Sector Privado.
5. Políticas y prioridades en materia de cooperación no reembolsable.
6. Distribución económica y funcional del gasto.
7. Requerimientos de financiamiento, reembolsables y no reembolsables.

iii. Alcance

Como el Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP), forma parte del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública (SNPIP), el alcance de este está referido a través del artículo 4 de la ley que crea el SNPIP, al siguiente conglomerado institucional:

1. El Gobierno Central;
2. Las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras;
3. Las Instituciones Públicas de la Seguridad Social;
4. Las Empresas Públicas no Financieras;
5. Las Instituciones Descentralizadas y Autónomas Financieras;
6. Las Empresas Públicas Financieras;
7. Los Ayuntamientos de los Municipios y del Distrito Nacional.
8. Consistencia del PNPSP, con otros instrumentos:

El decreto reglamentario del SNPIP, No. 493-07, reafirma la disposición de la Ley de que el PNPSP debe ser consistente con la política fiscal, el marco financiero elaborado por el Ministerio de Hacienda para el mismo período y estipula que las clasificaciones económica y funcional, así

como la estructura programática, son los instrumentos metodológicos básicos de vinculación del PNPSP y los presupuestos públicos.

En línea con lo anterior, en su proposición original, recogida en la Ley, la versión actualizada del PNPSP está llamada a ser utilizada por el Ministerio de Hacienda, para la actualización del Presupuesto Plurianual y la elaboración de la política presupuestaria anual. También tiene como uno de sus propósitos, servir de base para la actualización de los Planes Estratégicos Sectoriales, Institucionales y territoriales.

iv. El PNPSP: período y actualizaciones

Del mismo modo, la ley y el reglamento citados anteriormente, establecen un período de cuatro años como horizonte temporal del Plan Nacional Plurianual del Sector Público; a la vez que se ordena su actualización anual.

3.6.3 Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública (PNPIP)

i. Concepto

El Plan Plurianual de Inversión Pública (PNPIP), es un insumo básico para la formulación de Plan Nacional Plurianual del Sector Publico. Asimismo, contiene los programas y proyectos prioritarios a ser ejecutados por los organismos del sector público no financiero y los respectivos requerimientos de recursos para financiar dichos programas y proyectos (Ley 498-06, Art. 25, Literal b).

ii. Contenido Central

De acuerdo a lo indicado en el marco legal de la planificación, el PNPIP "contendrá los proyectos que reúnen las condiciones establecidas por esta ley, ordenados de acuerdo a las prioridades definidas por el Plan Nacional Plurianual del Sector Público y los Planes Estratégicos sectoriales e institucionales". (art. 37)

iii. Atribuciones

Además del contenido central indicado precedentemente, son atribuciones al PNPIP:

1. Distinguir los proyectos de inversión en arrastre, de los proyectos que se estima iniciar, para cada uno de los años del plan
2. Establecer el orden de prelación en que los nuevos proyectos deberán ser incluidos en los presupuestos anuales y plurianuales por parte del Ministerio de Hacienda
3. Garantizar que los Ministerios de línea, así como los organismos adscritos a las mismas elaboren el proyecto del plan de inversiones públicas del área de su competencia, con la inclusión de los estudios de preinversión de los proyectos, así como su propuesta de priorización.
4. Verificar que los proyectos de las instituciones de línea y sus organismos adscritos estén registrados en el sistema de información y seguimiento de la cartera de proyectos y que cumplan con los demás requisitos que establezca la reglamentación de la presente ley, antes de

su incorporación de los proyectos al Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública.
5. Asegurar que ningún proyecto que previamente no y este priorizado en el Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública actualizado, pueda ser autorizado para inicio de operaciones de crédito público que tengan por objeto el financiamiento de proyectos de inversión
6. Asegurar que ningún proyecto que no haya sido previamente recomendado como viable por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, a través del PNPIP, y que además se demuestre que cuenten con financiamiento asegurado para la ejecución total del mismo, puedan ser incorporados en los presupuestos de las instituciones de línea y sus organismos adscritos.

iv. Otros elementos:

En adición, el contenido central del PNPIP comprende lo siguiente:

1. Las principales políticas e indicadores globales, sectoriales y regionales de la inversión pública, así como su impacto esperado en la economía y en la atención de las demandas sociales.
2. La magnitud del gasto en inversión pública, su distribución sectorial, regional e institucional, así como su vinculación con las principales variables macroeconómicas.
3. Los proyectos priorizados con su justificación en términos de impacto a alcanzar, metas a ejecutarse y su costo total.
4. Las fuentes de financiamiento para los proyectos priorizados comunicadas por Ministerio de Hacienda, las que serán consistentes con las decisiones que hayan sido adoptadas por el Consejo de la Deuda Pública.

3.6.4 Otros instrumentos del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública

- Planes Estratégicos Sectoriales

i. Concepto

Los Planes Estratégicos Sectoriales formalizan un conjunto de decisiones concertadas por actores públicos y privados, relacionados con un determinado campo de actuación de las políticas públicas, para un período de cuatro años, los cuales se formulan teniendo como marco de referencia la Estrategia Nacional de Desarrollo.

ii. Contenido

De acuerdo con el marco legal de la planificación (Ley 498-06 y su reglamento), el contenido mínimo de un plan sectorial es el siguiente:

a) Agenda estratégica del sector. b) Problemas prioritarios. c) Objetivos de mediano plazo. d) Estrategias de implementación. e) Estrategia de financiamiento sectorial. f) Roles y compromisos de los principales actores del sector. g) Compromisos relativos a la movilización de recursos de los actores involucrados.

iii. Alcance

El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, en coordinación con los demás ministerios involucrados en el sector, convocará a los actores públicos y privados de cada sector a integrarse al proceso de planificación estratégica sectorial correspondiente. A tal efecto, corresponde a las unidades Institucionales de Planificación y Desarrollo involucradas en los procesos de planificación estratégica sectorial y la Dirección General de Desarrollo Económico y Social del MEPYD, ofrecer todo el apoyo técnico y metodológico de dichos procesos.

- Planes Estratégicos Institucionales

i. Concepto

Los Planes Estratégicos Institucionales establecen prioridades, objetivos, metas y requerimientos de recursos de los órganos y organismos del Sector Público, para un período de cuatro años, debiendo ser consistentes con la Estrategia de Desarrollo, el Plan Nacional Plurianual del Sector Público y los Planes Estratégicos Sectoriales.

ii. Contenido

Su contenido mínimo es el siguiente:

Análisis situacional. b) Políticas, programas y proyectos institucionales de mediano plazo. c) Perfil de producción institucional y resultados esperados. d) Estimación de recursos consistente con el perfil de producción definido.

iii. Alcance

El proceso de planificación institucional involucra a las máximas autoridades de cada órgano u organismo y a los responsables de las distintas dependencias de esta. - La Unidad Institucional de Planificación y Desarrollo será responsable de la coordinación metodológica del proceso de planificación institucional. La Dirección General de Desarrollo Económico y Social, de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, tendrá a cargo la asistencia técnica a los órganos y organismos públicos en el proceso de planificación institucional.

- Planes Regionales De Desarrollo

Los Planes Regionales constituyen un conjunto ordenado, coherente y consistente de las acciones del Poder Ejecutivo y su coordinación con los otros poderes del Estado y niveles de gobierno en una región determinada, tomando en cuenta los Planes Estratégicos Sectoriales e Institucionales y las propuestas de los Consejos Regionales de Desarrollo. Los Planes Regionales deberán configurarse en función de las regiones únicas establecidas por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.

i. Contenido

Su contenido mínimo será el siguiente:

a) Una matriz de interrelación regional / sectorial / institucional.
b) Problemas prioritarios de la región.
c) Objetivos de desarrollo regional a mediano plazo.
d) Mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial.
e) Roles y compromisos de los principales actores involucrados.
f) Compromisos relativos a la movilización de recursos de dichos actores.
g) Presupuesto consolidado de las instituciones públicas involucradas en el sector.

ii. Alcance

El MEPYD, a través de la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Coordinará las acciones y procesos de formulación de los planes, en estrecha colaboración con los órganos y organismos del Poder Ejecutivo, así como con los otros poderes del Estado y niveles de gobierno, así como, los Consejos Regionales de Desarrollo. En adición, esta Dirección General es responsable de dar seguimiento a dichos Planes.

Previo a la formulación de los planes regionales, el MEPYD creará para estos fines unidades desconcentradas sólo hasta nivel regional.

A los fines de llevar un registro actualizado del seguimiento de estos planes, los órganos y organismos del Sector Público deben proporcionar trimestralmente a la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, de la Subsecretaría de Estado de Planificación, información sobre las acciones y recursos aplicados en el territorio, según las regiones únicas establecidas.

4. PRINCIPALES MACROPROCESOS Y PROCESOS

4.1 Principales macroprocesos y procesos clave del SNPIP

Definición de procesos claros de Planificación en Sistema Nacional de Planificación

El manejo estratégico de una institución pública requiere que sus directivos puedan articular los esfuerzos y recursos disponibles, en línea con la visión y misión institucionales. En ese orden, La gestión de procesos, permite a los directivos públicos, poder alinear los recursos y las prácticas y la cultura organizacional de una institución pública, con el modelo de negocios de esta, con miras a la obtención de resultados.

Esos llamados **"procesos permanentes",** lo conforman el conjunto de "…Sistemas y operaciones de gestión, que agregan valor interno y que exceden las fronteras funcionales y departamentales. Son mecanismos que guían las interacciones entre todos los grupos de personas

de una organización, a fin de asegurar que el trabajo permanente se cumpla en lugar de verse impedido u obstaculizado".

Una de las grandes contribuciones de la Ley 498-06, es que **establece las líneas generales de los procesos permanentes del Sistema Nacional de Planificación**. Un análisis exhaustivo de los mandatos y disposiciones de dicha ley, por parte de los diferentes equipos técnicos de la SEEPYD y los consultores internacionales que han laborado en la definición de las leyes, permite identificar siete procesos bien diferenciados. Estos procesos son:

Proceso de establecimiento de prioridades estratégicas y directrices generales

Transcurre en el Nivel global de la planificación. Los actores involucrados son la máxima autoridad del Poder Ejecutivo, el Consejo de Gobierno, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, el Ministerio de Hacienda, actores económicos y sociales relevantes, Partidos Políticos y el Congreso Nacional. En menor medida, los demás ministerios y Organismos ejecutores de políticas.

Comienza con la elaboración de Propuesta de Visión de País y Estrategia de Desarrollo por parte del Ejecutivo y concluye con la aprobación de una propuesta consensuada por parte del Congreso Nacional. Sobre esa base el Poder Ejecutivo iniciará el proceso de definición o ajuste del Plan de Gobierno que servirá de parámetro de los próximos procesos.

Proceso de Asignación Estratégica del Gasto en base a prioridades y resultados estratégicos

Se sustenta en el proceso anterior y llega hasta la asignación estratégica del gasto. Comienza, por tanto, con la identificación de prioridades y resultados estratégicos concordantes con la visión de país y la estrategia de desarrollo; sobre esa base se realiza la asignación del gasto por grandes agregados, que integrará el marco financiero de mediano plazo. Estos constituyen los parámetros para la elaboración del Plan Plurianual del Sector Público, y el Plan Nacional de Inversión Pública que es uno de sus componentes. Se da una interfaz con la planificación institucional, ya que esta constituye un insumo imprescindible para la definición del plan plurianual.

La actualización anual del plan y las Política Presupuestaria anual, incluyendo topes de gasto por capítulo y organismo, aprobados por el Consejo de Gobierno, constituyen los parámetros fundamentales de la elaboración de los Anteproyectos de Presupuesto en las instituciones públicas.

Proceso de elaboración del Plan Estratégico y el Presupuesto de las instituciones

Este proceso parte de la Política Presupuestaria y los topes institucionales de gasto. Se inicia con el Plan Estratégico y culmina con el proyecto de Presupuesto Institucional.

Los roles supuestos para hacer efectiva la tarea son:

- La máxima autoridad de la institución y su dirección superior, en la adopción de orientaciones y decisiones propias de su nivel, cumplirá un rol de suma importancia en el direccionamiento estratégico y procesamiento del Plan Estratégico de Alta Dirección.
- Los jefes de las unidades ejecutoras y responsables de unidades organizativas, orientando el diseño operativo, cumplirán un papel fundamental en la planificación de áreas y departamentos.

Proceso de planificación territorial

Partiendo de las apuestas estratégicas del Plan Estratégico Institucional, se pueden identificar las siguientes líneas que tipifican el proceso de Planificación Estratégica Territorial:

Formulación de políticas y planes en el ordenamiento y desarrollo territorial del país

El MEPYD, a través de la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT), es responsable de la ordenación, el ordenamiento y la formulación de políticas públicas de desarrollo sostenible en el territorio, como expresión espacial de la política económica, social, ambiental y cultural de la sociedad. En tal sentido, debe formular las políticas públicas de desarrollo territorial sostenible en el marco del Sistema Nacional de Ordenamiento y Ordenación del Territorio.

En línea con lo señalado precedentemente, un elemento esencial del proceso de planificación territorial es la adopción de una división regional única obligatoria para todos los niveles de la administración pública. La cual buscará la construcción un desarrollo más integral y cohesionado; cambiará la forma de visualizar el territorio por las sectoriales, disminuirá costos y hará más eficiente la planificación y la inversión pública del país. El establecer las Regiones únicas de planificación podrá favorecer la cohesión territorial y social, al convertirse éstas en una política de Estado.

En tal sentido, se plantean como productos esperados de este proceso, los siguientes:

La definición de los criterios para una regionalización única de planificación. Esto conllevará la toma en consideración de las diferentes regionalizaciones sectoriales y las propuestas existentes a través de decretos para arribar a una propuesta que pueda alinear a estas instancias públicas. Es establecer el cómo hacerlo, bajo cuáles parámetros hacerlo.

La elaboración de un proyecto de Ley de Regiones Únicas de Planificación. De manera tal, que permita reorientar la visión sectorial que ha prevalecido hasta ahora y con una visión de desarrollo territorial, de cara a la puesta en marcha del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.

Fortalecimiento de la Coordinación interinstitucional

El MEPYD tiene la responsabilidad de la coordinación intersectorial e interinstitucional, entre los diferentes niveles de administración pública y los entes privados a nivel municipal, provincial, regional y sectorial que inciden en el diseño, formulación, implementación, gestión y evaluación, de la ordenación y ordenamiento urbano, rural y calificación de usos de suelo. Esta función la debe desarrollar a través de la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

A tales fines, se pretende lograr el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional, a través de elevar el nivel de comunicación, participación y relación entre los organismos gubernamentales cuyas competencias inciden en el desarrollo territorial.

Sobre este particular se plantean como productos esperados de este proceso los siguientes:

i. Delimitar las funciones de las instancias gubernamentales.
ii. Dar a conocer las nuevas leyes que inciden en el ejercicio de la planificación, como lo es la ley de creación del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.
iii. Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional, que de manera imperativa orienten la planificación de manera integral.
iv. Establecer mecanismos de coordinación entre los actores públicos y privados.

Proceso de la Inversión Pública

Para entender la trascendencia del macroproceso de inversión pública, es necesario conocer el significado de algunos conceptos claves:

Descripción del proceso de la Inversión Pública

El proceso de la inversión pública consiste, según el marco legal de la planificación nacional, en la transformación de la inversión pública desde la identificación de las ideas, hasta la ejecución y operación, y permite diferenciar, aquellos proyectos de inversión pública que reúnen los méritos y condiciones suficientes para justificar la asignación de recursos y su realización, de aquellos otros cuya ejecución, no es recomendable desde el punto de vista del bienestar de la comunidad. Es un proceso donde se utilizan recursos para agregar valor a las ideas y facilitar la toma de decisiones de la autoridad política.

En el proceso de inversión pública se pueden distinguir las siguientes acciones interrelacionadas:

a. Formulación y Evaluación de Proyectos

La formulación de un proyecto es el desarrollo secuencial de las fases del ciclo de vida, asociado a la toma de decisiones, con la finalidad que durante dicho proceso se aporten elementos de juicio técnicos para la decisión de determinar si conviene o no ejecutar un proyecto.

La evaluación de proyectos debe entenderse como una herramienta que guía la toma de decisiones sobre la mejor alternativa de solución para un problema y consiste en la comparación de los flujos de beneficios y costos que genera un proyecto durante su horizonte de evaluación. Al respecto es posible distinguir dos tipos de evaluación: privada y social o socioeconómica.

b. Análisis y opinión técnica de los proyectos de inversión

El proceso de revisión de cada estudio de preinversión de un proyecto recibe el nombre de **análisis técnico-económico**.

Para efectuar el análisis técnico-económico de los proyectos, la Dirección General de Inversión Pública requiere anualmente de las instituciones formuladoras un documento actualizado con la formulación y evaluación del proyecto, que dependiendo del tamaño y complejidad de la solución planteada, esta formulado de acuerdo a algunos de los tipos de estudios de preinversión y, en algunos casos, presentar los diseños finales cuando se desee solicitar financiamiento para la etapa de ejecución. Los estudios deberán realizarse de acuerdo con las Normas y Procedimientos Técnicos del SNIP y de las Guías Metodológicas vigentes.

c. Formulación del anteproyecto de presupuesto de inversión pública

El Ministerio de Hacienda es el órgano rector del Sistema de Administración Financiera del Estado, al cual pertenece el Subsistema de Presupuesto y le corresponde dictar las Normas Técnicas para la formulación y discusión del anteproyecto de presupuesto. No obstante, es atribución legal del MEPYD, a través de la DGIP, entregar los insumos para la elaboración del presupuesto de inversión pública. En ese orden, solo los proyectos de inversión que cuenten con opinión de aprobación en el SNIP y que se encuentren priorizados en el Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP), son los que las instituciones pueden considerar en su anteproyecto de presupuesto anual.

d. Asignación de recursos

El Ministerio de Hacienda, deberá asignar recursos del presupuesto únicamente a los proyectos de inversión que tengan Código SNIP y cuenten con opinión de aprobación por parte del SNIP. De esta forma, se ha establecido el **Código SNIP**, como el código universal que identifica los proyectos de inversión en el proceso presupuestario.

Los proyectos que cuenten con asignación de recursos y que durante su ejecución sean modificados en su naturaleza, deben presentar sus antecedentes al SNIP, a objeto de justificar los cambios experimentados por éste, antes de solicitar mayores recursos para un nuevo ejercicio fiscal.

e. Seguimiento físico financiero de la ejecución

Le corresponde a la Dirección General de Inversión Pública dar seguimiento a la ejecución física y financiera de los proyectos de inversión, para lo cual emitirá normas e instrucciones de cómo procederá el SNIP para realizar esta función.

Antes del inicio de cada ejercicio fiscal, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, a través de la Dirección General de Inversión Pública requiere a las instituciones sectoriales o de línea, en base a formatos estandarizados, la Programación Operativa Anual de cada uno de los proyectos de inversión que ejecuta el Estado dominicano a través de las distintas unidades ejecutoras nacionales.

Tomando como base esta planificación anual de la Cartera de Proyectos del Estado dominicano, la Dirección General de Inversión Pública, compila y presenta al Comité Interinstitucional de cuotas de compromiso, de la Dirección General de presupuesto, del Ministerio de Hacienda, la propuesta consolidada de la programación de la ejecución trimestral de la cuota de compromiso, correspondientes a los proyectos de inversión pública que ejecuta el Estado dominicano tanto con recursos nacionales, como con recursos externos o donaciones, como estable la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público. Este proceso se desarrolla de manera coordinada con los Organismos Sectoriales centralizados y descentralizados y autónomos; así como con diferentes instancias del Ministerio de Hacienda (DIGEPRES/Tesorería/DGCP/PAFI).

Al finalizar cada semestre de cada ejercicio fiscal, la DGIP, emite su opinión técnica al arrastre de los proyectos de inversión, donde evaluará los resultados de la programación de inversiones, el grado de cumplimiento de la programación física-financiera y que el proyecto en ejecución no haya sido modificado en su naturaleza por la entidad ejecutora durante su contratación o desarrollo.

Para facilitar el seguimiento físico y financiero de la inversión pública, se dispone de un Banco de Proyectos en Internet, donde se registra oficialmente la información por parte de las entidades ejecutoras, la DGIP consigna su opinión a los proyectos de arrastre y realiza informes periódicos a la ciudadanía sobre el estado de avance de la inversión pública del país, a través informes remitidos a semestralmente al Congreso nacional, así como a través de un Portal público.

f. El régimen de Modificaciones Presupuestarias para Proyectos de Inversión Pública

El propósito o misión de este subproceso es analizar, aprobar y procesar las informaciones y solicitudes de cambios en los proyectos de inversión pública que presentan las instituciones públicas, producto de ajustes a la programación inicial o línea base durante la fase de ejecución del ciclo de vida de los proyectos de inversión; conforme a lo dispuesto en el artículo 87 del reglamento de aplicación de la Ley 498-06; así como del artículo 43, del reglamento de aplicación de la ley orgánica de presupuesto del Estado; y las secciones 5.1.2 y 5.1.3 de las Normas Técnicas del SNIP.

En lo relativo a su alcance, tal como lo establece el marco legal antes citado: los proyectos de inversión, cualquiera que sea su tipología, que durante su ejecución sean modificados en su naturaleza, deberán presentar al SNIP, la documentación que avale los cambios realizado por este, y obtener examen de aceptación de la DGIP a la nueva programación, antes de solicitar nuevos

recursos al Ministerio de Hacienda. Esto incluye las modificaciones solicitadas para los proyectos de inversión en el presupuesto nacional referidas a, sustitución de proyectos, modificaciones mayores denominadas reevaluación de proyectos, así como la incorporación de nuevos proyectos por parte de las entidades sectoriales.

g. **Evaluación ex-post de proyectos**

Cuando finaliza o concluye la ejecución de un proyecto, debe existir un sistema que permita verificar si el proyecto contratado y ejecutado es el mismo que se planificó y estudio en la fase de preinversión, si existen desviaciones significativas entre lo estudiado y lo ejecutado y cuáles son las razones que las motivaron. Este sistema que permite aprender de las experiencias prácticas de los proyectos ejecutados se denomina "evaluación ex-post".

La evaluación ex-post consiste en evaluar, una vez que el proyecto ha entrado en operación y después de un período razonable de tiempo, si el mismo está o no generando en cantidad y calidad suficientes los beneficios que se le habían asignado.

La evaluación ex-post es un proceso destinado a medir, confrontar, explicar y divulgar los resultados reales obtenidos a partir de la experiencia práctica, después de haber ejecutado un proyecto de inversión.

La evaluación ex-post, vista como un proceso de retroalimentación de las experiencias adquiridas ayuda a mejorar:

- La planificación a través de identificar proyectos que permiten solucionar problemas.
- La formulación, preparación y diseño de los proyectos.
- La evaluación ex-ante de los proyectos de inversión.
- La administración, ejecución y supervisión de los proyectos de inversión.
- El seguimiento y la evaluación continua de las actividades programadas para el desarrollo de un proyecto.
- La coordinación institucional dentro del Sector Público.

Para apoyar este proceso se dispone de un registro de archivos con todos los antecedentes del proyecto, desde su preinversión hasta su ejecución y, de un Banco de Proyectos, donde se registre esta información por etapa del ciclo de vida.

Además se cuenta con una **Ficha de Término de Proyecto**, donde las unidades ejecutoras registran la información sobre la historia del proyecto que se está ejecutando, los indicadores físico y financiero alcanzados, así como las principales lecciones aprendidas registradas durante la ejecución de un proyecto de inversión.

Para medir la cantidad y calidad los beneficios generados por el proyecto se realiza la evaluación **de impacto** del Proyecto, la cual requiere definir una batería de indicadores y el período de tiempo necesario para medir en términos de cantidad y calidad los beneficios generados por el proyecto que se ha ejecutado. En la actualidad, por razones de su alto costo, así como de nivel de avance en la progresividad de la implementación del Sistema Nacional de e Inversión Pública, esta evaluación solo se aplica a un reducido número de proyectos.

Los Principios de la Inversión Pública Efectiva de la OCDE

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la cual agrupa las principales naciones desarrolladas del mundo, y que tiene su sede en París, Francia, ha expedido los "Principios de Acción para la Inversión Pública Efectiva en todos los Niveles de Gobierno". Estos principios recogen las mejores prácticas, en términos de estándares e indicadores, en materia de Gestión del Proceso de Inversión Pública, tanto a nivel nacional, como a nivel subnacional.

Partiendo de estos principios, así como a las experiencias particulares de los países en este proceso, el Banco Mundial, en una reciente publicación ha definido los "Estándares Indispensables de un Sistema de Gestión de la Inversión Pública Efectivo", que deben tener los Sistemas de Gestión de la Inversión Pública PIMS, bajo la sombrilla de los Principios OCDE de Inversión Pública Efectiva. Estos estándares vienen direccionando el desarrollo y consolidación del Sistema Nacional de Inversión Pública de la República Dominicana (SNIP-RD), el cual ha sido evaluado por diferentes organismos multilaterales de la región -BID, BM, FMI- así como en el marco del PEFA (Evaluación del Desempeño de los Sistemas de Finanzas Publicas), de la Unión Europea.

A continuación, un resumen gráfico de estos estándares:



Fuente: A. Rajaran, y otros, Banco Mundial, 2014.

4.2 Interrelaciones de procesos propios de la planificación y externos

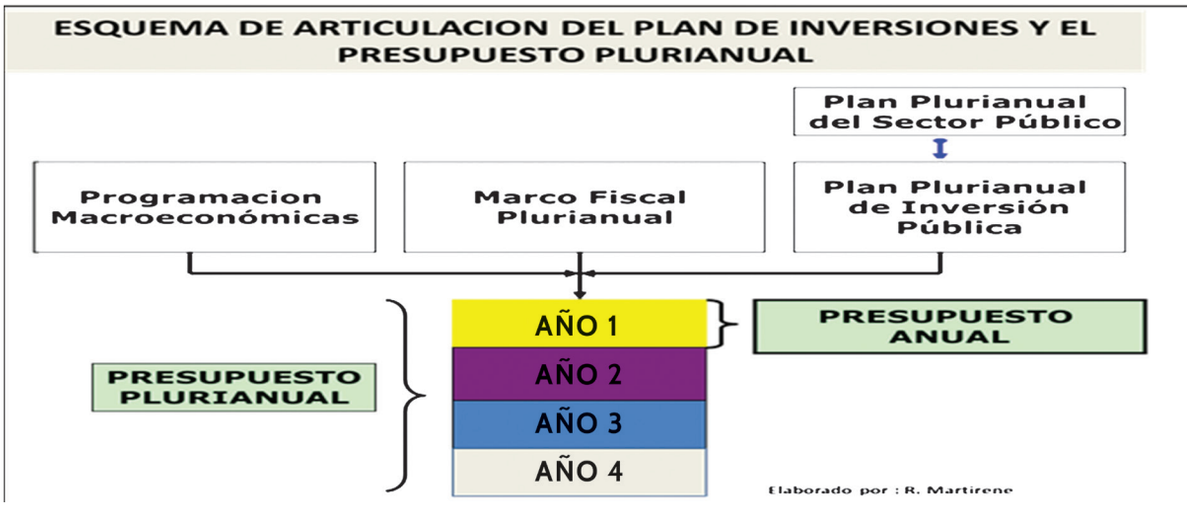
El PNPIP, es un instrumento de mediano plazo esencial en facilitar la articulación entre los procesos de planificación y los de la gestión financiera integrada del Estado dominicano. En la práctica, esta articulación se verifica en el marco de los instrumentos del proceso de la inversión

pública, es decir, del Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública; y el Sistema Nacional de Inversión Pública.

- **Articulación de la planificación de inversiones con el presupuesto**

La estructuración de un Plan Plurianual supone un complejo ejercicio de análisis y prospección, y exige un alto nivel de coordinación entre las instituciones involucradas, (órganos rectores e instituciones de línea), así como entre los sistemas de información y gestión envueltos. Esta situación se maximiza, en un esquema institucional que presente rezagos en el ámbito de la cultura de planificación y proyectos, el cual requiere intensos esfuerzos en materia de construcción de capacidades institucionales.

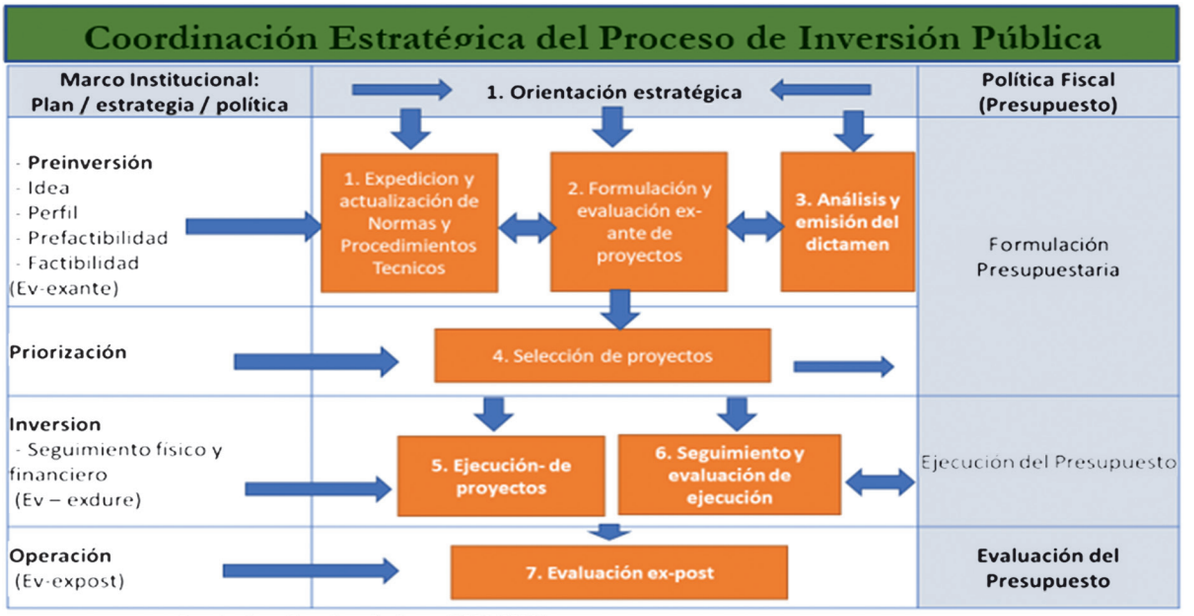
En línea a lo indicado anteriormente, la vinculación entre la planificación y el presupuesto se expone gráficamente en el esquema siguiente, cuya elaboración corresponde al experto internacional ido a destiempo, Roberto Martirene:



Fuente: Roberto Martirene, Consultor Internacional, Ministerio Hacienda.

La Coordinación Estratégica del Macroproceso de Inversión Pública

En términos conceptuales, para el modelo de Gestión pública Orientado a Resultados en el Desarrollo, la facilitación del macroproceso de la Inversión Pública, a diferencia del antiguo modelo burocrático de administración pública, se verifica en forma muy coordinada entre el marco institucional de la planificación, y la política fiscal. En tal sentido, en el gráfico de más adelante, el ILPES CEPAL de Chile, nos describe como se realiza la misma:



Fuente: Juan Francisco Pacheco, ILPES-CEPAL

En tal sentido, para el profesor Allen Shick, una autoridad mundial en materia de presupuesto público orientado a resultados, es posible integrar los SNIP al Marco de Gastos de Mediano Plazo, sin embargo, sería preferible mantenerlos independientemente, en razón de que:

> "Los SNIP tienen funciones de administración de inversiones fuera del proceso presupuestario; y un SNIP individual centrará la atención en la inversión pública. En tal sentido, la coordinación de ambos procesos aumenta la probabilidad de disponer de financiamiento adecuado para proyectos de inversión; y de que las decisiones relativas a la selección de proyectos consideren gastos de rutina. Por tal razón, una base de datos robusta y la coordinación entre los ministerios de planificación y finanzas sobre medidas claves relativas al MGMP y SNIP facilita la sincronización de ambos procesos".

- **Articulación Interinstitucional e Inter sistémica en la Planificación y Gestión Financiera Pública**

El macroproceso de inversión Pública es un proceso que esta normado por la Ley 498-06. Aunque la conducción del mismo se realiza bajo la rectoría del MEPYD, como parte esencial del modelo de gestión pública orientado a resultados para el desarrollo, dicho macroproceso se realiza de forma muy coordinada entre los Ministerios de Economía y Hacienda, así como, de las unidades institucionales que integran dichos Ministerios. Esta coordinación se realiza en dos sentidos:

- **Articulación Vertical: Ministerios Sectoriales y sus Unidades Ejecutoras / Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD) / Ministerio de Hacienda (M H)**

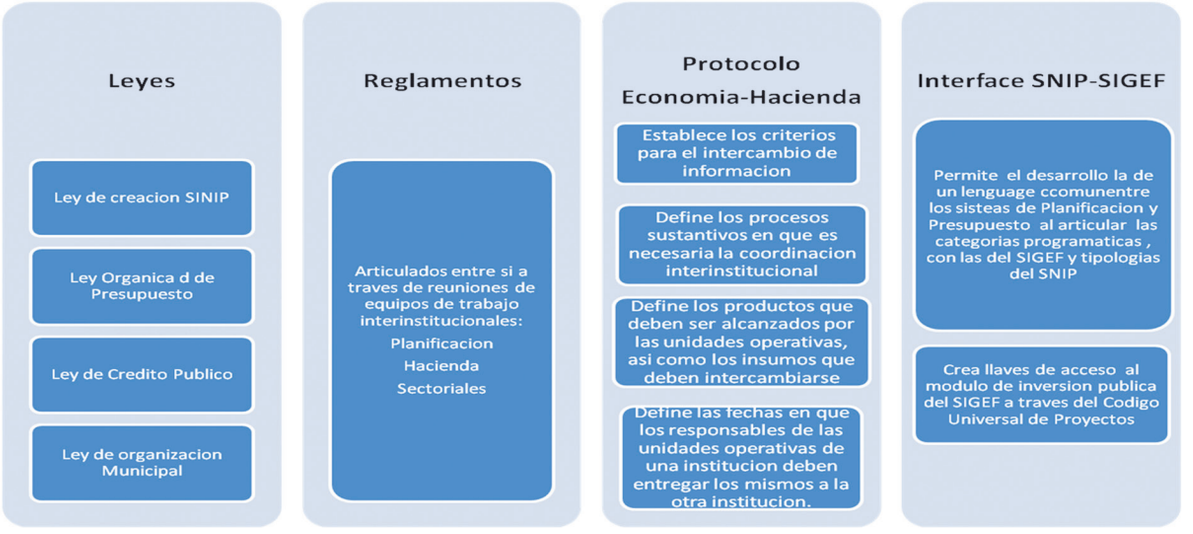
Se trata de un proceso constante de vinculación con las instituciones sectoriales para lograr mejores productos y mejores relaciones con el objetivo de agilizar los procesos y legitimar a la entidad rectora dentro del ámbito de la inversión. Esto ha sido una consecuencia natural del

reordenamiento institucional verificado como consecuencia del nuevo marco legal que se ha venido implementando en la República Dominicana, a partir del año 2006, con miras a establecer de modo paulatino el modelo de gestión pública orientado a resultados para el desarrollo.

De acuerdo con este nuevo marco legal, la formulación del presupuesto de inversión pública es un proceso coordinado entre el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, y el Ministerio de Hacienda. A tales fines, y para facilitar la comunicación entre las partes y la fluidez del proceso, se ha creado una mesa técnica permanente entre unidades institucionales claves de ambos Ministerios que, junto a las instituciones de línea, cada año facilitan el macroproceso de Gestión de la inversión pública.

- **Instrumentos de la Coordinación Estratégica**

Para normatizar y permitir la coordinación estratégica que se verifica en el macroproceso de la Inversión Pública, el marco legal e institucional de la República Dominicana cuenta con diversos instrumentos que lo facilitan, a saber:



Fuente: Elaboración propia, basado en marco legal vigente de la planificación y la gestión financiera pública

- **Convenio de Coordinación Interinstitucional**

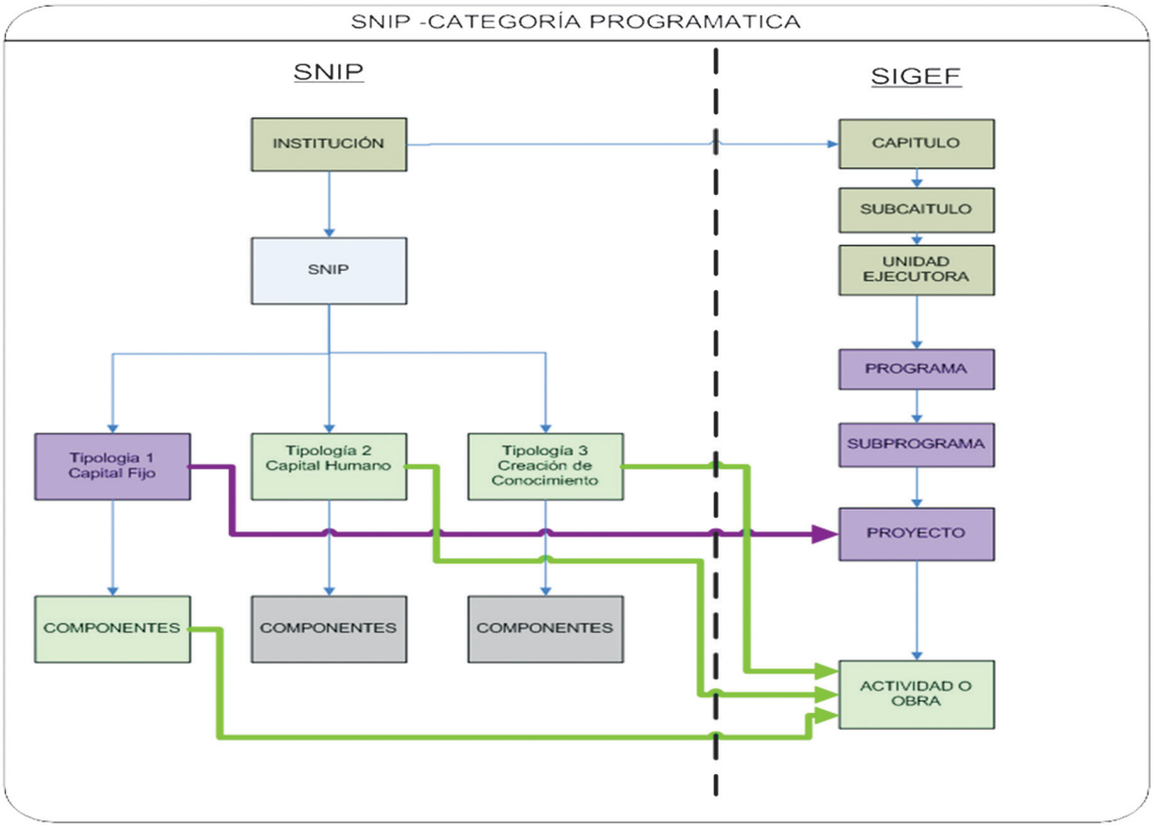
En adición a los antes citados instrumentos, también existe un convenio interinstitucional entre la Dirección General de Inversión Pública, DGIP, del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo; y la Dirección General de Presupuesto, DIGEPRES, del Ministerio de Hacienda. A través de este convenio, se norma la vinculación de ambas Direcciones Generales en el marco del indicado Macroproceso.

- **Integración del SNIP con los Sistemas del SIAFE**

El desarrollo y puesta en operación, de un Sistema electrónico interface de intercambio de información interinstitucional, entre el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), y el Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF), desarrollado e implementado in-house, respecto del proceso de formulación del presupuesto de inversión pública para los años 2010 y 2011, constituye, una efectiva herramienta de coordinación interinstitucional entre los órganos rectores de la planificación y el presupuesto público.

Este sistema establece una articulación entre las diferentes tipologías de proyectos del Sistema de Inversión Pública y la estructura programática y demás nomenclaturas del presupuesto por programas, a través del siguiente contenido básico:

1. Definición de los clasificadores comunes
2. Datos proyectos depurados por la DGIP
3. Código SNIP con la información asociada
4. Identificación de los componentes de cada SNIP
5. Validación de las relaciones entre clasificadores
6. Definir el clasificador geográfico
7. Depurar y crear categorías programáticas



Fuente: Del Llano, Mary, Consultora Internacional Sistemas de Información

- **Utilidad del Módulo Interfaz de Vinculación Inter sistémica SNIP-SIGEF:**

1. La institución acuerda las Categorías Programáticas de Inversión con DIGEPRES, y se registran en el SNIP.
2. DGIP y DIGEPRES, verifican y autorizan la relación SNIP-Categoría Programática.
3. Los sistemas SNIP y SIGEF usan la relación para el intercambio de datos:
   - Formulación del Plan de Inversión
   - Modificaciones al Presupuesto de Inversión Pública
   - Programación de la Ejecución
   - Ejecución del Gasto
4. La Coordinación Inter sistémica:
   - Facilita un adecuado control Estratégico del Gasto Público en Inversión
   - Calidad en la Formulación de los Proyectos de Inversión Pública
   - Facilita una adecuada Rendición de Cuentas a la Sociedad
5. Resultado: Óptima comunicación e interconexión entre la planificación y la gestión financiera pública; lo cual se traduce en mayores niveles de eficiencia, efectividad, racionalidad y transparencia del gasto público relativo a la inversión pública para el desarrollo.

4.3 Juicio crítico global y recomendaciones, sobre la situación relacionada a la planificación y gestión administrativa-financiera actual

En los últimos años, la República Dominicana ha logrado edificar de manera progresiva, aunque parcial aún, un esquema de gobernanza pública que se sostiene en los principios de la Efectividad en el Desarrollo, y de manera particular, en el paradigma de lo que se conoce, como Gestión Pública Orientada a Resultados. Si miramos en retrospectiva, hay un universo de diferencia respecto a la vieja gobernanza pública, edificada en el paradigma burocrático, y que enfatizaba el control de los medios e insumos, por encima de logros y resultados para el Desarrollo. Esto ha sido un determinante crucial, en el despegue en términos económicos y sociales, en los indicadores de desarrollo sostenible, después de la crisis macroeconómica y social, experimentada por la nación, en el año 2003.

No obstante, en lo indicado precedentemente quedan algunos aspectos que deben ser profundizados en este proceso de gestión del cambio organizacional y desarrollo de capacidades institucionales, los cuales, sin pretender ser exhaustivo o excluyente, nos proponemos citar a continuación:

1. Fortalecer la institucionalidad de los gobiernos subnacionales, en materia de la planificación y la gestión financiera pública, a los fines de que puedan mejorar sus niveles efectividad, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas a sus ciudadanos; a la vez que mejoran su contribución al desarrollo nacional.

2. Retomar los esfuerzos para implementar en las instituciones públicas nacionales el sistema de evaluación del desempeño público establecido en nuestro más vigente marco legal, y que tiene como su principal herramienta el desarrollo e implementación de los convenios por desempeño institucional, establecidos en las leyes de planificación y orgánica de presupuesto. A entender de muchos analistas del tema de gestión pública, la institucionalidad del Estado dominicano se encuentra en una posición favorable para retomar seriamente esta materia pendiente, la cual se encuentra en el corazón del paradigma de Gestión Pública Orientada a Resultados.
3. En materia de desarrollo territorial, el país muestra serios rezagos en el ordenamiento de sus espacios y recursos, lo que se traduce en graves impedimentos al desarrollo sostenible de la nación. En tal sentido, se hace imprescindible dar pasos firmes en que se aprueben leyes que definen las regiones únicas de planificación, así como el ordenamiento del territorio.
4. Continuar el desarrollo de la interfaz SNIP-SIGEF, en lo que corresponde a completar la transmisión en tiempo real, al SNIP, toda la información del SIGEF referida a las operaciones relacionadas con proyectos de inversión pública, incluidas las modificaciones presupuestarias.

BIBLIOGRAFÍA

Benington, John & Moore, Mark H. "PUBLIC VALUE THEORY & PRACTICE" Primera Edición Ilustrada, England, Editor Macmillan Education UK, 2011.

Contreras, Eduardo; Cartes, Fernando & Pacheco, Juan Francisco. "LOS SNIP DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: HISTORIA, EVOLUCIÓN Y LECCIONES APRENDIDAS". Primera Edición ilustrada, Editores, Contreras, Eduardo; Cartes, Fernando & Pacheco, Juan Francisco, 2010.

Fox, Jennifer. "LINEAMIENTO PARA EL DESARROLLO DE ELEMENTOS CLAVES PARA EL PRESUPUESTO PLURIANUAL". Primera edición República Dominicana, editora, Jennifer Fox, 2012.

García López, Roberto & Garcia Moreno, Mauricio. "LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO: AVANCES Y DESAFÍOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE". Segunda Edición, Caribe, Editora Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.

Heerkens, Gary R. "GESTIÓN DE PROYECTOS". Primera edición lustrada, editora Mc Graw-Hill., 2004.

Hitpass, Bernhard. "BUSINESS PROCESS MANAGEMENT (BPM). FUNDAMENTOS Y CONCEPTO DE IMPLEMENTACIÓN". Primera Edición Abril 2012, Segunda Edición Enero 2013 y Tercera Edición Marzo2014, Santiago de Chile, Editora BHH Ltda.

Keeley, Brian. "HUMAN CAPITAL How What You Know Shapes Your Life". Primera Edición, Francia, Editora Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD), 2007.

Kufmann, Jorge; Sangines, Mario & Garcia Moreno, Mauricio. "CONSTRUYENDO GOBIERNOS EFECTIVOS LOGROS Y RETOS DE LA GESTION PÚBLICA PARA RESULTADOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE". Segunda Edición, Washington D.C, editores Kufmann, Jorge; Sangines, Mario & Garcia Moreno, Mauricio, 2015

Losada I Marrodan, Carlos. "DE BUROCRATAS A GERENTES: Las Ciencias la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado". Primera Edición, Washington, D.C, editor Carlos Losada i Marrodan, 1999.

Martins, Humberto Falcao & Marini, Caio. "UNA GUÍA DE GOBERNANZA PARA RESULTADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA". Editora Instituto Publix, Brasil, 2010.

Mattar, Jorge &Perrotti, Daniel E. "PLANIFICACIÓN, PROSPECTIVA Y GESTIÓN PÚBLICA REFLEXIONES PARA LA AGENDA DE DESARROLLO". Primera Edición, Santiago de Chile; Editora Copyright Naciones Unidas, 2014.

Matus, Carlos. "CHIMPANCE, MACHIAVELLI Y GANDHI: ESTRATEGIAS POLITICAS". Primera Edición, Venezuela, Editora Inversiones Getsemaly C.A., 1995.

Matus, Carlos. "LOS TRES CINTURONES DE GOBIERNO". Primera Edición, Venezuela, Editora Inversiones Getsemaly C.A., 1995.

Medina Vasque, Javier &Ortegon, Edgar. "MANUAL DE PROSPECTIVA Y DECISIÓN ESTRATÉGICA: BASES TEÓRICAS E INSTRUMENTOS PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE". Primera Edición, Santiago de Chile; Editora Copyright Naciones Unidas, 2006.

Moore, Mark H. "GESTIÓN ESTRATÉGICA Y CREACIÓN DE VALOR EN EL SECTOR PÚBLICO". Primera Edición, Barcelona, España, Editora Paidos Ibérica, S.A., 1998.

MEPYD. "GUÍA METODOLÓGICA GENERAL PARA LA FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA". Primera Edición República Dominicana, 2017.

MEPYD. NORMAS Y PROCEDIMIENTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSION PÚBLICA. Primera versión, Republica Dominicana, MEPYD 2009.

MEPYD NORMAS TÉCNICAS SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA (SNIP) Primera actualización, República Dominicana, MEPYD 2010.

MEPYD. NORMAS TÉCNICAS SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA (SNIP). Segunda actualización, Republica Dominicana, 2013.

MEPYD. NORMAS TÉCNICAS SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA (SNIP). Tercera actualización, República Dominicana, 2017.

Ministerio de Hacienda. DIGEPRES. LEY ORGÁNICA DE PRESUPUESTO PARA EL SECTOR PÚBLICO No. 423-06. Primera edición, República Dominicana, 2006. REGLAMENTO DE APLICACIÓN DE LA LEY No. 423-06, DECRETO No. 492-07. Primera Edición, República Dominicana, 2007.

OCDE. "INVERSIÓN PÚBLICA EFECTIVA EN TODOS LOS NIVELES DE GOBIERNO: PRINCIPIOS DE ACCIÓN". Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial. 2014. htpp//www.oecd.org.

Ortegón, Edgar & Pacheco, Juan Francisco. "LOS SISTEMAS NACIONALES DE INVERSIÓN PÚBLICA EN CENTROAMERICA: MARCO TEÓRICO Y ANALISIS COMPARATIVO MULTIVARIADO". Primera edición, Santiago de Chile. Editora CEPAL, 2004.

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD), "PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL: 2008-2012". Primera Edición, República Dominicana.

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD), "PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL: 2013-2016". Primera Edición, República Dominicana.

Rajaram, Anand; Le, Tuan Minh; Kaiser, Kai; Kim, Jay-Hyung and Frank, Jonas. "THE POWER OF PUBLIC INVESTMENT MANAGEMENT: Transforming Resources Into Assets for Growth". Primera edición, Washington; editores Rajaram, Anand; Le, Tuan Minh; Kaiser, Kai; Kim, Jay-Hyung and Frank, Jonas, 2014.

Banco Mundial. "REPÚBLICA DOMINICANA INFORME SOBRE EL GASTO PÚBLICO. REFORMANDO INSTITUCIONES PARA UNA MEJOR ADMINISTRACIÓN DEL GASTO PÚBLICO". Primera edición, Región América Latina y el Caribe, 2004.

Retolaza Eguren, Inigo. TEORÍA DE CAMBIO. UN ENFOQUE DE PENSAMIENTO-ACCIÓN PARA NAVEGAR EN LA COMPLEJIDAD DE LOS PROCESOS DE CAMBIO SOCIAL. Primera edición, Guatemala, editor, Hivos- Instituto Humanista de cooperación al Desarrollo, 2010.

SEEPYD. SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO: NUEVO MARCO INSTITUCIONAL". Editora Amigo del Hogar. Primera edición. Tercera impresión Septiembre 2011.

Stiglitz, Joseph E. CREACIÓN DE LA SOCIEDAD DEL APRENDIZAJE: UN ENFOQUE HACIA EL CRECIMIENTO, EL DESARROLLO Y EL PROGRESO SOCIAL. Primera Edición Colombia, Bogotá; Editora Planeta Colombia S.A., 2015.

Temístocles Montás, Juan. "CRISIS, POLÍTICAS Y REFORMAS: LECCIONES APRENDIDAS EN REPÚBLICA DOMINICANA". Primera edición, República Dominicana, Editora Alfa y Omega S.R.L, 2017.

CAPÍTULO II
AUTOR

Miguel Hernández

Con más de 29 años de experiencia en el Sector Público. Actual director general de Inversión Pública, del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana. Graduado de Economía (Cum Laude), del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC); con Maestría (MS) en Educación Bilingüe, en Mercy College, Dobb Ferry NY; Maestría en Relaciones Internacionales de City College, NY. Certificado en estudios de posgrado en Economía y Planificación del Transporte, en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina; Planificación Operacional de Proyectos, SETYM International, Montreal Canadá, entre otros estudios.

Ha trabajado en la Secretaría Técnica de la Presidencia, como asesor del Secretario de Estado; Jefe de Gabinete de la Oficina Nacional de Planificación, y Coordinador General del Proyecto PRODEV-RD MfDR; en la Secretaria de Estado de Finanzas, como Director de Normas y Políticas Tributarias; y en el Ministerio de Obras Públicas, como subgerente del Departamento de Recursos Externos (DARE) y Coordinador General de un Proyecto de Rehabilitación Vial, financiado por el Banco Mundial. Es profesor en el Máster en Gestión de la Inversión Pública del Instituto Tecnológico de Santo Domingo, y ex profesor en el Programa de Maestría en Gestión Pública de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Ha sido consultor de organizaciones multilaterales como: Organización de Estados Americanos (OEA); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Fue presidente de la Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe (RED SNIP), fungiendo como miembro y asesor de esa RED hasta el presente; y actualmente miembro de la Red de Expertos en Gestión para Resultados en el Desarrollo de Latinoamérica y el Caribe.

APÉNDICE

I

GESTIÓN PARA RESULTADOS. CONCEPTOS BÁSICOS

Marcos Pedro Makón

1. REFLEXIONES INICIALES

En los últimos años se ha producido abundante bibliografía sobre las bases conceptuales de un nuevo modelo de gestión en las administraciones públicas latinoamericanas, partiendo de las experiencias de la Nueva Gerencia Pública llevadas a cabo en Nueva Zelanda, Estados Unidos y Gran Bretaña; y los desarrollos en materia de gestión por resultados encarados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, por sus siglas en inglés).

Este nuevo modelo denominado Gestión por, para u orientado a Resultados (según las denominaciones en uso) plantea la necesidad de poner al Estado al servicio del ciudadano y, por tanto, cambiar el paradigma de las administraciones públicas centradas en el control de medios, para transformarlas en administraciones donde se privilegia la obtención de resultados que satisfagan las necesidades y demandas de la población; todo ello sin abandonar el necesario control en el uso de los recursos físicos y financieros.

Es evidente que la transformación del funcionamiento administrativo público, con la conceptualización arriba señalada, requiere un largo proceso de maduración para su paulatina y efectiva instrumentación. Las administraciones públicas latinoamericanas han funcionado durante más de un siglo y medio bajo el modelo administrativo tradicional, donde se priorizaba y prioriza aún, el cumplimiento de aspectos formales exclusivamente orientados al control del uso honesto de los recursos públicos.

Existe amplio consenso que la administración centrada exclusivamente en el control de medios debe dejar paso a una administración que, sin de dejar de lado dichos controles, privilegie la programación y rendición de cuentas por resultados.

Es indudable que este cambio sustancial en el funcionamiento de la administración pública requiere una clara conceptualización de las características básicas de dicho modelo y la instrumentación de cambios sustanciales en los sistemas que apoyan la gestión administrativa. En este documento se plantean algunos aspectos conceptuales básicos, orientados a demostrar que la instrumentación de la gestión para resultados trasciende el mero desarrollo de nuevas técnicas.

Implica un profundo cambio cultural en la visión que tienen los actores que interoperan con ella y que son parte del Estado, tales como los poderes legislativos y los órganos de control. Es por ello que también se plantean en este documento, los cambios que se deberían introducir en los roles que deberían ejercer dichos actores para una efectiva instrumentación de la gestión para resultados.

2. LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La complejidad del modelo administrativo de gestión para resultados no implica partir de cero, sin considerar los avances alcanzados en el modelo anterior, ni considerar en forma simplificada que el mismo se instrumenta exclusivamente a través del desarrollo de indicadores expresados en los presupuestos públicos y la instrumentación de sistemas de monitoreo y evaluación de su cumplimiento.

Tal como se señala muy acertadamente, "La construcción del Estado-nación en los siglos XIX y principios del XX fue, en buena parte, el resultado de logros extraordinarios del sector público" (Sckick 2004), sin haberse desarrollado la gestión para resultados. La introducción de la carrera administrativa que privilegiaba el mérito como criterio para la estabilidad y de ascenso del empleado público; el concepto de "servidor público" que impregnaba, en muchos países, la mentalidad de los empleados públicos; unido a que la clase política dedicó esfuerzos a la construcción de la infraestructura básica de los países, a satisfacer las necesidades de salud, educación y seguridad social y a promover el desarrollo de actividades productivas, fueron elementos que neutralizaron parcialmente las limitaciones del modelo administrativo tradicional de programación, administración y control de medios y posibilitaron el inicio de los procesos de desarrollo en nuestros países.

Pero a medida que los Estados crecían y asumían nuevas responsabilidades en el proceso de desarrollo, ese modelo administrativo comenzó a transformarse en un serio obstáculo por las rigideces que planteaba su funcionamiento y por la concepción "autista" que tenían sus procesos de reformas administrativas. Estos procesos enfatizaban en el mejoramiento "per se" de la eficiencia de la gestión pública, sin una adecuada consideración de la eficacia de la misma en términos de que su operatividad se orientara a satisfacer las demandas de la población.

Las experiencias que a mediados de la segunda mitad del siglo XX se llevaron a cabo principalmente en Nueva Zelanda, Estados Unidos y Gran Bretaña, a través del modelo denominado Nueva Gerencia Pública, implicaron un profundo cambio de orientación en el funcionamiento del aparato administrativo público al privilegiarse los conceptos de eficiencia y eficacia de la gestión pública, siendo su principal foco la producción de los bienes y las prestaciones de servicios que satisfagan las necesidades de la población, acompañados de una mayor flexibilidad en el uso de los medios (Bonnefoy 2005).

En América Latina, a finales de la década de los 50, se desarrolló e instrumentó la planificación como herramienta de conducción de los gobiernos, con una visión normativa, centralista y tecnocrática, pero que constituía una adecuada interpretación de la concepción vigente de desarrollo de los países (modelo de crecimiento hacia afuera, con un Estado ampliado y con funciones empresariales). Como una de las herramientas necesarias para la instrumentación de los planes se llevó a cabo la reforma presupuestaria, introduciendo la técnica del presupuesto por programas. Estas reformas presupuestarias implicaron un profundo proceso de transformación

de dichos sistemas, pero se realizaron sin considerar las interrelaciones que tenía el presupuesto público con otros sistemas de administración de recursos reales y financieros y con el funcionamiento operativo de las instituciones públicas

El uso de la planificación como herramienta de gobierno fue descontinuada en la mayoría de los países (excepto Brasil, Colombia y México) a partir de los años 80, como consecuencia de la introducción de la concepción neoliberal de la economía que le asignaba un rol residual al Estado, la crisis de la deuda que obligó a encarar políticas financieras restrictivas de corto plazo y a que el modelo de planificación normativa centralizada había demostrado su inviabilidad para interpretar la nueva realidad económica y social.

A finales de los años 80 y durante la década de los años 90 se tomó conciencia de la necesidad de modernizar e integrar los procesos de administración de recursos reales y financieros con el presupuesto público, a efectos de lograr una mayor eficiencia de la gestión administrativo-financiera del Estado y se dio inicio a la implantación de los denominados sistemas integrados de administración financiera.

Estas experiencias han sido, en general, exitosas en materia de producción de informaciones en forma sistemática y fidedigna de la gestión económico-financiera de las administraciones públicas, habiendo avanzado en los últimos años en la integración de la gestión con la producción de informaciones, a través de efectivas interrelaciones de los sistemas de administración de recursos financieros con los de administración de recursos humanos y materiales, principalmente.

A finales del siglo XX se concluyó, en la mayoría de los países de América Latina, en la necesidad de iniciar los procesos de instrumentación de un nuevo modelo administrativo de gestión para resultados, para lo cual se tomó como marcos de referencia los desarrollos conceptuales delos modelos aplicados en los países de la OECD.

De acuerdo con un estudio realizado por Nuria Cunill y Sonia Ospina (2003), citado en el documento Modelo abierto de Gestión Para Resultados en el Sector Público (BID/CLAD 2007) los procesos de instrumentación de la gestión para resultados partieron, en América Latina con el desarrollo de sistemas de evaluación de resultados, como herramientas para mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública y se utilizaron dos enfoques o marcos de referencia:

- ✓ En Chile, México, Perú y Uruguay los sistemas de evaluación se estructuraron con base en el sistema presupuestario"con el fin de apuntalarlo con información considerada clave para orientar la asignación de los recursos del fisco". En el caso de Chile, a través de los Programas de Mejoramiento de la Gestión se introdujo también el concepto de incentivos materiales a los funcionarios públicos como estímulo por el cumplimiento de metas y compromisos.
- ✓ En Colombia y Costa Rica se partió del sistema de planificación y se enfatizó en el análisis del cumplimiento de políticas.

Si bien aún es escaso el tiempo transcurrido para evaluar las experiencias realizadas, es posible afirmar que el camino a recorrer en América Latina recién comienza. Se ha avanzado mucho en el desarrollo de indicadores, inclusive se ha considerado que cuantos más indicadores se utilizan mayores son los avances en la instrumentación de la gestión para resultados. Se ha llegado a afirmar la existencia de una nueva enfermedad administrativa, la "indicadoritis" que implica la cuantificación de todo, sea relevante o no, para medir y evaluar la gestión y para asignar recursos físicos y financieros[1]. Por otro lado, al no utilizarse, en la mayoría de los casos, la herramienta de la cadena de valor público no se conceptualizó e instrumentó una clara distinción entre indicadores de producción - necesarios para la asignación de recursos en el presupuesto - e indicadores de resultado e impacto, que posibilitan visualizar el grado de cumplimiento de políticas y sus relaciones con la producción pública.

Inclusive se introdujo el concepto de que una nueva técnica - el Presupuesto por Resultados - era suficiente para la instrumentación del nuevo modelo de gestión, incurriéndose en el mismo error de la década de los 60, con la introducción del presupuesto por programas. En este último caso se "hipervaloró" dicha técnica, mencionándola como "instrumento de desarrollo económico". En el primer caso, se consideró que el presupuesto por resultados era sinónimo de gestión para resultados y que era suficiente como herramienta para el cambio del modelo de gestión pública.

Otra visión limitada de la gestión para resultados es la de considerar que el nuevo modelo administrativo requiere exclusivamente de un régimen contractual entre los órganos rectores de planificación, presupuesto y administración pública y las instituciones. Este régimen implica compromisos por parte de las instituciones de cumplimiento de políticas, metas y objetivos y, como contrapartida, el otorgamiento de premios o incentivos por parte de los citados órganos centrales. Nos referimos a los contratos por desempeño, contratos internos de gestión y carta compromiso con los ciudadanos. En estos casos se trata de herramientas de formalización de compromisos entre organismos públicos que sirven de base para el seguimiento y evaluación de la gestión y que ayudan a la instrumentación del nuevo modelo de gestión, pero que no garantizan cambios en el funcionamiento de la operatividad de la administración pública[2].

Como se puede apreciar en el punto siguiente la gestión para resultados va mucho más allá de desarrollo de indicadores, del uso de una determinada técnica presupuestaria y de la formalización de contratos por desempeño.

1 Similar error incurrido en la década de los 60 con las reformas presupuestarias e instrumentación del presupuesto por programas.

2 En República Dominicana el artículo 14 de la Ley 423-06Orgánica de Presupuesto contempla la instrumentación de los contratos por desempeño y resultados, cuyo funcionamiento está reglamentado por el decreto 522-11

3. ASPECTOS CONCEPTUALES BÁSICOS DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS

Sin pretender desarrollar en forma integral el marco conceptual de la gestión para resultados, en este punto se presentan algunas definiciones y enfoques que se vienen utilizando para caracterizar el nuevo modelo administrativo público en una forma amplia y comprehensiva.

3.1 Algunas definiciones

Las siguientes son algunas de las definiciones más conocidas que otorgan visiones particulares de la gestión para resultados, pero que se enmarcan todas ellas en una concepción amplia del modelo administrativo:

i. Marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones BID/CLAD (2007).

ii. La gestión orientada a resultados es un enfoque orientado a lograr cambios importantes en la manera en que operan las organizaciones, mejorando el desempeño en cuanto a los resultados como la orientación central. Proporciona el marco de la gestión y las herramientas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del desempeño y la evaluación (OCDE-BM, 2006).

iii. La gestión por resultados (GpR) es un enfoque del ciclo de vida de la administración de programas que integra una visión estratégica centrada en el alcance de objetivos, incorporando un mejor uso de estrategias, personas, recursos, procesos y medidas para mejorar la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas. El elemento esencial de la GpR se centra en el logro de resultados, la aplicación de la medición del desempeño continuo, el aprendizaje, el cambio y la presentación de informes de rendimiento (CEPAL-DPPO).

iv. Es el modelo de administración de los recursos públicos centrado en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno para un determinado período de tiempo. Permite gestionar y evaluar el desempeño de las organizaciones del Estado en relación con políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad (Makón 2000).

Si bien no existe un modelo único de gestión para resultados, de las definiciones seleccionadas se puede extraer dos características del mismo:

v. Implica la refocalización de la conducción y gerencia de los organismos públicos hacia un modelo de gestión que privilegia los resultados en el marco de políticas planificadas de desarrollo, por sobre los procedimientos y que prioriza la transparencia en la gestión.

vi. Conlleva el desarrollo de una nueva cultura organizacional tanto en los niveles políticos y gerenciales, como en los técnicos y administrativos de poner al Estado al servicio de la población

3.2 Algunos enfoques

Desde el punto de vista de las formas de encarar la gestión para resultados se puede apreciar que existen básicamente tres enfoques o formas de tratamiento de la gestión para resultados que son complementarios entre sí y que su aplicación, desde el punto de vista técnico, contribuye sustantivamente a la instrumentación de dicho modelo de gestión

i) Sistémico

ii) Macroprocesos

iii) Instrumento de gestión

i. **Sistémico**

Desde el punto de vista sistémico la gestión para resultados requiere el funcionamiento articulado e interrelacionado de los tres sistemas básicos que operan transversalmente en la estructura administrativa pública: a) planificacion, b) presupuesto y c) organización



A través del sistema de planificación se determinan los resultados e impactos a obtenerse en el marco de políticas de desarrollo de largo, mediano y corto plazos, así como las medidas de regulación y la producción pública a instrumentarse a través de las instituciones públicas.

La producción pública es el marco de referencia para la asignación de los recursos reales y financieros en el presupuesto y, es a través de la misma donde se puede lograr la vinculación del plan con el presupuesto.

La organización, entendida como el funcionamiento de la estructura administrativa del Estado y de los sistemas de administración de recursos reales y financieros, viabiliza los procesos necesarios para que, a través de las unidades administrativas responsables, se programen y administren los recursos físicos y financieros que requiere la producción pública.

En forma simplificada y gráfica, podríamos afirmar que la planificación define "qué lograr", el presupuesto "qué bienes y servicios se pueden producir con los recursos disponibles" y la organización "quiénes son las unidades administrativas responsables de los procesos productivos y de la administración y utilización de los recursos reales y financieros".

ii. **Macroprocesos**

El enfoque basado en procesos es también una herramienta necesaria en el tratamiento metodológico de la gestión para resultados, ya que, como se define en la norma ISO 9000 de 1994, "un proceso es un conjunto de actividades relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados". Bajo esta conceptualización, el conjunto de procesos interrelacionados que, partiendo de la definición de políticas y que culminan en el monitoreo y seguimiento, permiten expresar claramente el ciclo administrativo integral de la gestión pública[3]



La reinstalación en los últimos años de la planificación en América Latina, en el marco de una concepción de Estado como instrumento orientador del desarrollo económico y social, representa un aporte esencial para la instrumentación de la gestión para resultados[4].

El primer macroproceso – planificación- conlleva el desarrollo de procesos sistemáticos de planificación estratégica en las instituciones públicas que, a través de procesos participativos y con una visión amplia tecno-política, ha de posibilitar que se liguen en forma sistemática y permanente las acciones diarias y cotidianas en materia de producción de bienes, prestación de servicios y dictado de políticas, con los resultados e impactos a obtenerse en el mediano y largo plazo. Es decir, la planificación se transforma en una herramienta básica para la gestión gubernamental e implica el desarrollo en conjunto e integrado de la Planificación Estratégica de Alta Dirección y de la Planificación Operativa (Sotelo 2011)

3 El Sistema de Evaluación del PRODEV (SED) desarrolla 5 componentes que cubren los citados macroprocesos: planificación para resultados, presupuesto para resultados, gestión financiera, auditoría y adquisiciones, gestión de programas y proyectos y monitoreo y evaluación

4 En República Dominicana la Ley No. 498-06 de Planificación e Inversión Pública le dio un importante impulso a la reinstalación de la Planificación y, dentro de ella, a la planificación de la inversión pública y sus vinculaciones con el sistema presupuestario

El segundo macroproceso - programación presupuestaria - implica lograr en la etapa de formulación del presupuesto una vinculación efectiva entre los objetivos y políticas contemplados en la planificación estratégica con la producción de bienes y prestación de servicios a realizarse en las instituciones públicas y estos con los recursos reales y financieros que requieren. De esta manera el presupuesto se transforma en una verdadera herramienta de instrumentación de las políticas de desarrollo.

El tercer macroproceso - administración de recursos reales y financieros - es un aspecto que no ha sido suficientemente considerado en la literatura y práctica de la gestión para resultados. Escasos serán los resultados a obtenerse en cuanto a la instrumentación de dicho modelo, si los procedimientos de adquisición y uso de los recursos reales y financieros siguen manejándose bajo las pautas tradicionales de controles formales y con roles predominantes de las unidades de apoyo técnico administrativo.

Por otro lado, en la era electrónica el uso del papel en la formación de expedientes y en la producción de informaciones debe ser reducida al mínimo. La "despapelización" no solo simplifica y reduce la duración de los procesos administrativos, sino que da más transparencia y certeza a la información que producen las instituciones públicas.

Para ello, es necesario optimizar y simplificar los procesos administrativos que posibiliten al gerente público responsable de la producción de bienes o prestación de servicios, gestionar de la manera más adecuada el personal, manejar de manera apropiada las compras y contrataciones, así como disponer de información de la utilización efectiva de recursos reales y financieros en tiempo real.

Esto supone un cambio sustancial en la concepción y rol de la gerencia pública. La asignación de responsabilidades sobre resultados debe ir acompañada de la correspondiente delegación de autoridad sobre la utilización de recursos. Sin embargo, resulta común que la gerencia sustantiva a cargo de la producción de bienes y servicios que demanda la población presente cierta incapacidad en el manejo cotidiano de la gestión de recursos. Esto se debe a que generalmente los responsables sustantivos son especialistas sectoriales y, de manera natural, transfieren el proceso de programación y asignación de los recursos a las áreas de administración. Como consecuencia de ello, el proceso de definición de políticas asume la lógica de la administración y no la de la planificación y de la programación presupuestaria.

Un elemento vital para la viabilidad del nuevo modelo es que la gerencia pública responsable de la producción de bienes y prestación de servicios, asuma la responsabilidad de la programación de los recursos reales y financieros que requiere para el cumplimiento de dicha producción y para la obtención de los resultados que le han sido asignados.

Ello implica, a su vez, que las áreas de apoyo administrativo no deben "invadir" el campo de responsabilidad de los gerentes públicos productores de bienes y servicios tomando decisiones sobre la naturaleza y tipo de recursos que requieren los mismos. Su responsabilidad es cumplir con eficiencia y eficacia el rol que tienen asignado de apoyar los procesos de adquisición de recursos reales y administración de recursos financieros.

En síntesis, el mejoramiento de las capacidades administrativas y la definición clara de los roles de los agentes públicos son requisitos "sine qua non" para la instrumentación de la gestión para resultados.

Por último, el cuarto macroproceso -seguimiento y auditoría por desempeño – implica el diseño e instrumentación de mecanismos para el seguimiento sistemático de la producción pública, medición de resultados, evaluación de políticas públicas y apreciación del desempeño institucional, a través del desarrollo de indicadores que posibiliten medir el impacto de la gestión pública e identificar los desvíos y sus causas para introducir medidas correctivas en el momento oportuno.

En lo que se refiere a la auditoría por desempeño, último paso de este macro proceso, existe consenso en definirlo como un "examen independiente de la eficiencia y la eficacia de las intervenciones, programas u organizaciones del gobierno, que presta debida atención a su economía y tiene como propósito conducir a mejoras[5]". Por tanto, en este caso, implica un cambio del rol tradicional de los órganos de control externo.

iii. Instrumento de gestión

En el documento Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público (BID-CLAD 2007), y a partir del concepto de que las instituciones públicas generan valor público, se señala que la gestión para resultados es una herramienta de gestión que posibilita, y a la vez facilita, el ejercicio de la función directiva de los funcionarios públicos. Se indica que la función principal de la gestión para resultados es la de proporcionar a los niveles directivos un "medio de monitoreo y regulación para garantizar que ejerzan sus responsabilidades". Es decir que, en este caso, el énfasis está dado en el concepto de mejoramiento del proceso de toma de decisiones sobre la gestión pública y en el de rendición de cuentas con base en los resultados obtenidos en dicha gestión.

5 International Congress of Supreme Audit Institutions (INCOSAI) **Implementation Guidelines for Performance Auditing** Stockholm, July 2004; p. 11 "Performance auditing is an independent examination of the efficiency and effectiveness of government undertakings, programs or organizations, with due regard to economy, and the aim of leading to improvements



Fuente: BID – CLAD (2007)

3.3 La cadena de valor

Los tres enfoques arriba mencionados son visiones diferentes, pero a la vez complementarias de la gestión para resultados que utilizan como metodología de análisis para la programación, en forma implícita, en los dos primeros casos; y en forma explícita, en el tercero, el concepto de cadena de valor público.

En varios de los países que vienen instrumentando modelos de gestión para resultados se emplea como herramienta de programación y seguimiento la matriz o marco de estructura lógica. Este mecanismo - utilizado para la formulación y seguimiento de proyectos a ser financiados por los organismos internacionales - posibilita programar a nivel micro la gestión, vinculando fines, objetivos, resultados, productos y actividades, presentando en cada caso indicadores y medios de verificación de su cumplimiento. Si bien ha sido y es útil para la programación de proyectos de inversión, con fechas de inicio y finalización determinados, no reúne, a nuestro entender, los requisitos para cubrir en forma integral toda la problemática de la gestión pública.

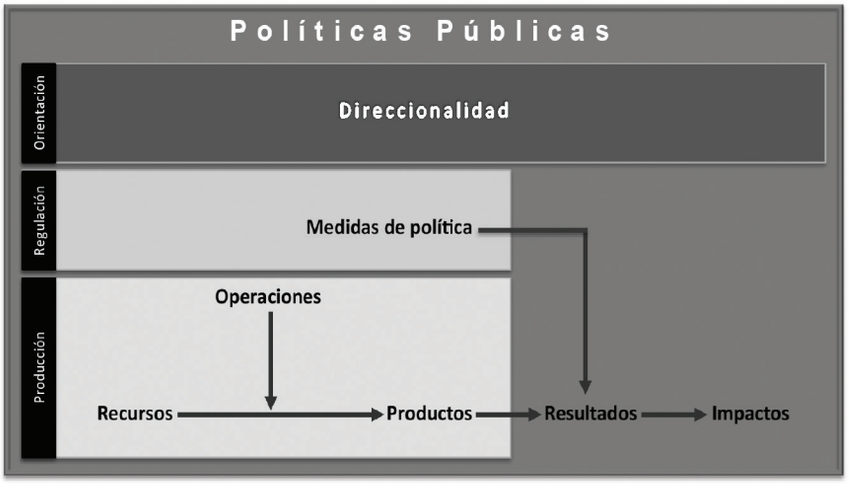
En primer lugar, la mayoría de las acciones estratégicas que ejecuta el sector público son de carácter permanente, lo que no significa rutinario y responden al cumplimiento de las funciones esenciales del Estado. Así se tiene, la prestación de los servicios de salud, educación y asistencia social, investigación, mantenimiento de infraestructura, fomento de actividades productivas, entre otros. A través de las mismas se originan bienes y servicios que contribuyen a la obtención de resultados previstos en las políticas de desarrollo y, por tanto, son objeto de la planificación.

En segundo lugar, las relaciones resultados- productos no son lineales y causales. Un mismo producto de responsabilidad de una institución puede orientarse al logro de varios resultados

asignados a diversas instituciones y un mismo resultado puede obtenerse a través de producción a cargo de diversas instituciones.

El concepto de valor público extraído del concepto de valor privado fue definido inicialmente por Moore(1998) como el conjunto de actividades realizadas por instituciones públicas que dan respuesta a necesidades o demandas de la sociedad. A partir de allí fueron múltiples las definiciones dadas a este concepto que se sintetizan, a nuestro entender en forma muy gráfica, en la siguiente: "Valor público, significa, pragmáticamente, hacer mejor las cosas y lograr una mayor satisfacción de los usuarios y de los directivos políticos" (Orellana, Probidad Chile).

La cadena de valor público es una metodología de programación y análisis capaz de representar, de manera sencilla y comprehensiva, la actividad del sector público identificando los resultados que se procuran obtener, así como los productos, procesos y recursos que se organizan con este propósito. La cadena de valor del sector público, además de la producción de bienes y servicios, contempla otro tipo de acciones que se denominan direccionalidad de las políticas y medidas de política. (Sotelo 2012). Por tanto, se considera que la cadena de valor público es una herramienta idónea para expresar toda la problemática de los elementos que intervienen en la gestión pública.



Fuente: Sotelo Maciel, Aníbal Jorge (2012)

La direccionalidad de las políticas implica seleccionar, definir y explicar los problemas que son relevantes para la agenda de gobierno y elaborar las estrategias e instrumentos para enfrentarlos. Una parte sustancial de la actividad política consiste en comunicar, ajustar y precisar estas direcciones

La adopción de medidas de política tiene por objeto modificar, orientar y/o regular los comportamientos de los actores en una determinada área de política y que se expresan en decisiones o normas, producidas por autoridades u órganos competentes

Por último, la cadena de valor público agrupa los efectos esperados de la producción pública en dos categorías:

- ✓ Los efectos más directos son denominados resultados y, en general, se vinculan con la proporción esperada de usuarios alcanzados por los servicios (cobertura) y/o la naturaleza de los cambios que se espera que éstos produzcan en aquellos.
- ✓ Los efectos más indirectos pretendidos por las políticas se denominan impactos y son los que se procuran lograr como consecuencia de los cambios producidos en los usuarios a los que se prestan los servicios.

Las ventajas de esta metodología son las siguientes:

- ✓ Permite ordenar y hacer consistente el contenido de los diversos instrumentos de planificación.
- ✓ Posibilita preparar los instrumentos de planificación para favorecer su vinculación con el presupuesto y contribuir a una mejor asignación de recursos con base en prioridades.
- ✓ Contribuye a la identificación de indicadores rigurosamente vinculados a los procesos de producción pública y a los resultados e impactos esperados de las políticas.

4. ROLES DE LOS PODERES LEGISLATIVOS Y DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL

Para que sea viable este modelo no alcanza con el desarrollo de modelos conceptuales e instrumentación de nuevas técnicas. Es necesario también revisar los roles que deberían asumir actores centrales que forman parte del Estado**.**

4.1 Del Poder Legislativo

El nuevo modelo de gestión implica una profunda revisión de los criterios tradicionales utilizados por los poderes legislativos, tanto en la aprobación de los presupuestos como en el análisis y tratamiento de la ejecución presupuestaria y rendición final de cuentas.

En primer lugar, es necesario revisar el concepto tradicional vigente en la mayoría de las legislaciones presupuestarias latinoamericanas de que la aprobación del presupuesto consiste solamente en un conjunto de autorizaciones máximas para gastar. La aprobación del presupuesto implica definir una forma de vida de la sociedad. Por tanto, su aprobación debe ir más allá de los niveles y composición del financiamiento y gasto público. Debe pronunciarse sobre los bienes y servicios que se producirán y los resultados que se alcanzarán para satisfacer las necesidades de la población. Para ello es necesario que, en las discusiones con motivo de la aprobación del presupuesto, se cambie el eje tradicional de análisis de variaciones de gastos de un año con relación a años anteriores y se analice, evalúe y apruebe el presupuesto aplicando el criterio de que se debe aprobar "lo que el Estado ha de realizar y lograr con los recursos previstos". Ello significa que se debería priorizar en el tratamiento legislativo el análisis de los bienes y servicios que han

de producir las instituciones públicas que posibilitarán obtener los resultados que demandas de la sociedad y, en función de ello definir los niveles de gastos requeridos.

En segundo lugar, es necesario reforzar también la aplicación de la rendición de cuentas por resultados en el ámbito del Poder Legislativo. Esto significa que tanto, en los informes periódicos de ejecución presupuestaria que se presenten a dicho poder, como en las rendiciones anuales de cuentas, se priorice la cuantificación y análisis de la producción alcanzada y los recursos utilizados durante la ejecución presupuestaria, así como los resultados alcanzados. Dichos informes no sólo sirven para evaluar la gestión presupuestaria y ser un sustento importante en el proceso de discusión para la aprobación del presupuesto, sino que también es la base para la rendición de cuentas ante la sociedad.

En tercer lugar, y a efectos de que sea posible que los poderes legislativos cumplan este nuevo rol en el análisis de la programación y rendición de cuentas por resultados es necesario lograr un proceso de tecnificación de los mismos. Para ello la creación de oficinas de presupuesto con personal altamente capacitado, es una acción imprescindible, tanto para dialogar con los poderes ejecutivos, como para asesorar a los legisladores en el tratamiento de los procesos de aprobación, ejecución y evaluación de la ejecución de los presupuestos públicos.

4.2 De los órganos de control

En el marco de este nuevo paradigma de funcionamiento de la administración pública "el Estado al servicio de los ciudadanos", es necesario también ampliar el campo de actuación de los órganos de control, que tradicionalmente privilegian el control del uso de los recursos reales y financieros. Resulta fundamental que no solamente controlen el uso de los recursos, sino que también verifiquen si los resultados que programaron alcanzar las instituciones públicas se han cumplido y si los ciudadanos han visto satisfechas sus necesidades de demandas de bienes y servicios.

En todo caso se debe lograr un adecuado equilibrio entre el control del uso honesto de los recursos públicos, con el análisis de la rendición de cuentas de la cantidad y calidad de los bienes y servicios producidos para satisfacción de las necesidades de la sociedad.

A los tradicionales controles formales y financieros se debería adicionar a los órganos de control, la responsabilidad del control por desempeño.

Por ejemplo, es importante controlar que se compren vacunas en la cantidad y la calidad adecuada, en el momento oportuno y al mejor precio, pero no es menos importante verificar que esas vacunas se hayan utilizado para inmunizar a las personas y hayan permitido alcanzar los resultados previstos en materia de disminución de la tasa de morbilidad.

5. CONCLUSIÓN

A manera de conclusión final, podríamos afirmar que el actual modelo administrativo de control formal de uso de los medios no es suficiente; el proceso hacia un nuevo modelo administrativo – la gestión para resultados – es irreversible ya que es un requisito básico para lograr que el Estado esté en forma eficiente y eficaz "al servicio de los ciudadanos" y que, por tanto, sea validado por la sociedad.

Pero a efectos de que la introducción de este nuevo modelo no sea una simple "moda" es necesario considerar que la reforma no se logra sólo con la introducción de aspectos parciales como el desarrollo de indicadores, de aparentesnuevas técnicas presupuestarias, montaje de sistemas de seguimiento y evaluación y firma de contratos por desempeño. Se requiere desde el punto de vista técnico, de un profundo cambio de los procesos de administración de recursos reales, de la integración de la administración financiera al nuevo modelo y, fundamentalmente de cambios en los patrones esenciales actuales de la cultura organizacional – tanto de los órganos rectores de los sistemas administrativos como de sus contrapartes institucionales - así como del comportamiento de los Poderes Legislativos y de los Órganos de control que forman parte del Estado.

Más de 150 años de funcionamiento de un modelo administrativo no son posibles de modificar en poco tiempo y menos con visiones parciales. Es necesario contar una visión integral y no meramente tecnocrática y tomar en cuenta que el proceso de instrumentación no es de corto plazo. Requiere un largo proceso de maduración y un efectivo apoyo de los niveles políticos, que no obtienen "rentabilidad" en el corto plazo.

BIBLIOGRAFÍA

BID – CLAD (2007), Modelo abierto de Gestión para Resultados en el sector público

BID – GARCÍA LÓPEZ ROBERTO Y GARCÍA MORENO MAURICIO (2010) Gestión para Resultados en el Desarrollo

BONNEFOY, JUAN CRISTÓBAL (2005) La gestión por resultados: una perspectiva de gerencia pública. I Curso-Seminario "Políticas Presupuestarias y Gestión por Resultados" – La Antigua, Guatemala

Cepal (2001) Planificación, prospectiva y gestión pública

HINTZE, JORGE (2003) Gestión por procesos y por resultados en el aparato estatal: una cuestión abierta – Segundo Congreso Argentino de Administración Pública – Córdoba, Argentina

MAKÓN, MARCOS PEDRO (2000) El modelo de gestión por resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional, V Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública del CLAD - República Dominicana

MAKÓN, MARCOS PEDRO (2007) La gestión por resultados es sinónimo del presupuesto por resultados? - XII Congreso Internacional del CLAD – Santo Domingo

MOORE, MARK (1998), Gestión estratégica y creación de valor en el sector público, Barcelona, Paidós

OCDE-BM (2006), Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultado de desarrollo – Libro de Consulta – 1ª- Edición – www.mfdr.org/sourcebook/Versions

SCHICK, ALLEN (2003), El Estado que rinde: reflexiones sobre una idea a la que la ha llegado la hora, pero cuya implantación está aún pendiente – Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 30

SOTELO MACIEL, ANÍBAL JORGE (2012), La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica – Ponencia presentada al XVII Congreso del CLAD, Cartagena, Colombia

Apéndice I
AUTOR

Marcos Pedro Makón

Contador público nacional, egresado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires, con posgrados en Cepal Chile y Escuela Interamericana de Administración Pública de Brasil, en materia de planificación del sector público y desarrollo económico, respectivamente. Ex subsecretario de Presupuesto de la Nación, ex secretario de Modernización del Estado y Vice Jefe de Gabinete de Ministros. También fue Ministro de Desarrollo Social del gobierno nacional de la República Argentina y presidente de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).

Además, consultor del Banco Mundial, Banco Interamericano de Presupuesto y Naciones Unidas en diversos países latinoamericanos, en materia de administración financiera, presupuesto público y gestión para resultados; director del posgrado de Gestión para Resultados de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires que se realiza conjuntamente con la ASAP. Autor de diversas publicaciones y docente en cursos y seminarios en Argentina y en países latinoamericanos. Actualmente es Director General de la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional de Argentina.

CAPÍTULO

III

POLÍTICA FISCAL Y PROGRAMACIÓN MACROECONÓMICA

Evelio Paredes Encarnación
Camila Hernández Villamán

1. POLÍTICA FISCAL

La política fiscal se define como el conjunto de medidas que toma el Estado sobre gasto, impuestos y endeudamiento, para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica en general (CEPAL).

Con respecto a los objetivos de la política fiscal, si bien estos pueden ser múltiples, ya que en última instancia responden al mandato constitucional de cada gobierno, Musgrave & Musgrave (1992) identifican tres objetivos fundamentales de la política fiscal moderna:

1. La provisión de bienes sociales o el proceso por el que el uso total de los recursos se divide entre bienes privados y sociales, y por el que se elige la combinación de bienes sociales. Esta provisión puede ser denominada **función de asignación**.
2. El ajuste de la distribución de la renta y la riqueza para asegurar su adecuación a lo que la sociedad considera un estado "equitativo" o "justo" de distribución, también conocida como la **función de distribución**.
3. El uso de la política presupuestaria como un medio para mantener el nivel de empleo, la estabilidad de los precios y una tasa de crecimiento económico consistente con un equilibrio externo de la economía. Esta es la **función de estabilización.**

1.1 Los instrumentos de la política fiscal

Los instrumentos de la política fiscal, son los medios con los que cuenta el gobierno para cumplir los objetivos de la política fiscal. Los principales son:

Ingresos. Los ingresos públicos son aquellos recursos que recauda el Estado para financiar sus actividades. De éstos, los impuestos[1] suelen constituir la mayor parte de los recursos fiscales de que dispone el Estado, para financiar sus operaciones. El conjunto de impuestos vigentes en un país en un momento determinado, se conoce como sistema tributario.

Los impuestos pueden gravar directamente los recursos con que cuentas las personas físicas y jurídicas (imposición directa), o pueden gravar el uso que hacen de estos recursos (imposición indirecta). Cabe resaltar que la imposición también puede tener fines extra-fiscales, como alinear incentivos para corregir fallas de mercado. Esto sucede porque los impuestos tienen un efecto sobre el comportamiento de los agentes, porque cambian los precios relativos y la asignación de los recursos: las personas sustituyen actividades o productos gravados por otras exentas o menos gravadas. Estas alteraciones en la eficiencia económica son conocidas como "exceso de gravamen".

Dada la capacidad de los impuestos de influir en el resultado económico, surge la necesidad de diseñar un sistema tributario que dé respuesta a la necesidad de recursos de una manera eficiente.

1 Los impuestos son montos obligatorios, sin contrapartida, cobrables por las unidades gubernamentales a las unidades institucionales. (Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014, FMI)

Por eso, un buen sistema tributario es simple y transparente, y recauda recursos de una manera eficiente y eficaz, promueve la equidad a la vez que minimiza las distorsiones económicas (Banco Mundial, 2018)[2].

Gastos. El gasto público, es el valor de recursos financieros, materiales y humanos que el utilizados por el Estado. Piana (2001), señala que el gasto público expresa un impulso coordinado sobre la economía, que puede usarse para fines de estabilización de la economía, corregir el ciclo económico y promover el crecimiento. Otras de las funciones del gasto, son la provisión de bienes sociales, y contribuir al logro de los objetivos de redistribución y logro de equidad.

Una forma de clasificar los gastos es separando sus distintos efectos económicos. En ese sentido, se identifican los gastos corrientes o gastos de consumo, que son realizados por el gobierno para el sustento de sus operaciones (como pago de salarios, compra de bienes y servicios, transferencias a los hogares), y el gasto de capital, que son aquellos gastos que incrementan el patrimonio del sector público y se identifican con la inversión. Esta clasificación es útil para evaluar los efectos macroeconómicos y sobre la demanda agregada del gasto público. El gasto público también puede ser clasificado de acuerdo a actividades programáticas, bajo la premisa de que se asignan recursos financieros a programas en base a unos objetivos que se quieren lograr. De acuerdo a esto, se definen funciones (gasto en educación, por ejemplo), sub-funciones (enseñanza) y programas (alfabetización).

Endeudamiento. Es el crédito público que obtiene el gobierno para financiar las operaciones que no fueron cubiertas con los ingresos fiscales. Este genera un pasivo, que es lo que se conoce como la deuda del sector público. De Lucchi (2014), señala que existen cuatro grandes clasificaciones: por la residencia del acreedor (doméstico o externo), por la legislación a la cual se somete el contrato, por la denominación monetaria de la emisión (moneda local o externa) y por el plazo de su vencimiento o madurez (corto plazo o largo plazo).

Las mejores prácticas en gestión pública financiera, establecen la necesidad de que el endeudamiento se produzca en el marco de una estrategia financiera, en la cual se establecen lineamientos para obtener recursos externos e internos a través de esquemas financiamiento aprobados y alcanzar las metas de mediano y largo plazo de forma ordenada y responsable, logrando captar los recursos financieros al menor costo posible, dentro de un nivel prudente de riesgo y garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas.

1.2 Rol de la política fiscal en la literatura económica

La teoría moderna de la política fiscal es ante todo un producto de la economía keynesiana. Al proveer, con la teoría de la trampa de liquidez, una explicación de las bajas tasas de interés durante la Gran Depresión y la inefectividad de la política monetaria (Nagshpour, 2014), Keynes

2 Una conversación necesaria sobre los sistemas tributarios. Banco Mundial (2018).

propuso la intervención gubernamental como una opción para estimular la economía, mediante una expansión del gasto público.

Efectos keynesianos

El rol keynesiano de la política fiscal puede ser ilustrado utilizando el marco analítico del modelo IS-LM. El modelo IS-LM, es un modelo macroeconómico que permite explicar las consecuencias de las decisiones del gobierno en materia de política fiscal y monetaria en una economía cerrada:

- La curva IS, –inversión-ahorro-, es una variación del modelo de gasto-ingreso que incorpora la tasa de interés del mercado. Representa una relación negativa entre la demanda agregada y la tasa de interés.
- La curva LM representa el equilibrio del mercado monetario, expresado en una relación positiva entre la tasa de interés y el producto.

En este esquema, el gobierno tiene un rol estabilizador, pues con una expansión del gasto público, induce un aumento en la demanda agregada, a pesar de que el aumento en la tasa de interés reduce la actividad privada (efecto *crowding out*). Esto quiere decir, que en la teoría keynesiana el efecto multiplicador es mayor que uno: un aumento del gasto público incrementa en una proporción mayor la demanda agregada (Dornbusch & Fischer, 1978). Por lo tanto, hay espacio para la intervención gubernamental para reactivar la economía.

El tamaño de este efecto multiplicador fue cuestionado por otros trabajos, como los presentados por Barro (1981) y Hall (1980). Cuando se analiza desde una perspectiva de equilibrio general, el incremento en el gasto público traía consigo incrementos más pequeños en el producto (un multiplicador menor que uno). En estas investigaciones era clave la distinción entre cambios temporales y cambios permanentes en el gasto público. En ese sentido, los cambios temporales tendrían un impacto mayor en el producto, pero siempre con un multiplicador menor a la unidad.

Efectos no keynesianos

La aproximación keynesiana tiene algunas debilidades, principalmente por su falta de fundamentos microeconómicos (Capet, 2004). Por esta razón, se han desarrollado otros modelos no Keynesianos, hacienda énfasis en dos aspectos del comportamiento de los individuos:

- **Expectativas racionales**: Cuando las expectativas son racionales, el efecto de la política fiscal depende de su duración. Una contracción fiscal transitoria no afectaría las expectativas porque no tiene efectos a largo plazo.
- **Efectos por el lado de la oferta.** El esquema IS-LM está basado en el supuesto de precios flexibles, e ignora el ajuste por el lado de la oferta. Los modelos clásicos asumen precios y salarios que se ajustan (flexibles), y mercados que se completan. Estos supuestos se traducen en que las políticas fiscales anticipadas, no tienen efectos reales (Lucas, 1975; Sargent & Wallace, 1975).

En síntesis, en el estándar neoclásico, no se observan esos efectos multiplicadores del gasto público en la economía. Esto porque este tipo de modelos suele incorporar agentes ricardianos[3], y un incremento en la actividad pública no causa efectos en la demanda agregada. Por esto, el rol del Estado estaba más orientado a las funciones de regulación y provisión de bienes públicos, relegando la función de estabilización a otros instrumentos de política económica.

1.3 Las instituciones de la política fiscal

El Marco Fiscal es el conjunto de instituciones que diseñan y conducen la política fiscal de un país. El motivo fundamental para la existencia del Marco Fiscal, es asegurar la disciplina fiscal y la sostenibilidad de largo plazo de una economía[4]. Su importancia radica en que la falta de disciplina en el manejo fiscal suele traer como consecuencia, incremento en los déficits fiscales y la deuda, prociclicalidad de la política fiscal, y la ineficiencia en el manejo del gasto público (Hemming & Joyce, 2013).

El marco fiscal comprende el Marco Fiscal de Mediano Plazo y, en muchos países, reglas u objetivos fiscales. El marco, de igual forma, provee el contexto en el que estas reglas y objetivos son determinadas, que puede tomar la forma de Leyes de Responsabilidad Fiscal y la existencia de Consejos Independientes que evalúan el logro de objetivos fiscales, con el fin de incrementar la transparencia.

1.3.1 Marcos Fiscales de Mediano Plazo

Un manejo sólido de la política fiscal requiere una visión estratégica de las finanzas públicas, que ancle el proceso presupuestario en una perspectiva de mediano plazo (Fainboim & Lienert, 2018). En ese sentido, el diseño e implementación de un Marco Fiscal de Mediano Plazo, constituye una herramienta de las mejores prácticas de la gestión fiscal, ya que proporciona una declaración coherente y cuantitativa de la estrategia fiscal del gobierno, y permite la formulación de los presupuestos anuales en un marco de consistencia intertemporal de la política macrofiscal.

Por lo general, los Marcos Fiscales de Mediano Plazo contienen una declaración de objetivos de política fiscal, las proyecciones de ingreso plurianuales, estimaciones del gasto total consistentes con el objetivo de política fiscal, y un conjunto de objetivos macroeconómicos y fiscales consistentes a mediano plazo.

Las mejores prácticas sobre la elaboración de Marcos Fiscales de Mediano Plazo, involucran los siguientes requisitos (Biletska et al, 2013):

3 La equivalencia ricardiana es un postulado que indica que el método de financiación del gasto del gobierno no afecta las decisiones de consumo de los agentes y, por lo tanto, no cambia la demanda agregada.

4 Application of the fiscal policy framework. The Government's presentation in the budget bill for 2010. Stockholm 2009

- Los objetivos de deuda y déficit se establecen mediante el análisis de sostenibilidad de la deuda basado en modelos, teniendo en cuenta las restricciones impuestas por las normas de política.
- Los pronósticos de ingresos (tanto tributarios como no tributarios), se realizan utilizando técnicas de modelación económica.
- Se utilizan pronósticos macroeconómicos independientes, y los pronósticos fiscales están sujetos a escrutinio por parte de una oficina de auditoría, un consejo fiscal u otro organismo consultivo similar.
- Los compromisos de ayuda y donaciones están cubiertos por el análisis de sostenibilidad de la deuda y las previsiones de ingresos.
- El Ministerio de Hacienda emite un documento sobre objetivos macro fiscales, para informar la toma de decisiones presupuestarias, y formar parte de la documentación del presupuesto.

Por último, la adopción de un Marco Fiscal de Mediano Plazo como instrumento estratégico de la política fiscal ofrece varios beneficios a la gestión de las finanzas públicas, entre ellos, el incremento de la disciplina fiscal, una asignación del gasto público más eficiente y estratégica, el incentivo a la planificación y ejecución de los recursos en un horizonte intertemporal (Allen et al, 2017; Brumby & Hemming, 2013; Harris, et. al., 2013).

1.3.2 Ley de Responsabilidad Fiscal

De acuerdo a Lienert (2010), una Ley de Responsabilidad Fiscal es una ley de alcance limitado, que desarrolla las reglas y procedimientos relacionados con tres principios presupuestarios: responsabilidad, transparencia y estabilidad. El objetivo principal de la mismas, es consolidar el compromiso del gobierno con la disciplina fiscal, en un marco legal definido, y proveer una señal clara para el monitoreo de la estrategia fiscal.

A pesar de que no existe un criterio único para identificar las provisiones obligatorias y opcionales, que debe contemplar una Ley de Responsabilidad Fiscal, suelen contener reglas procedimentales (que definen atributos e interacción de los participantes del proceso presupuestario), y adicionalmente podrían o no contener una regla numérica sobre la evolución de las finanzas públicas (una regla fiscal explicita) (Ter-Minassian, 2006). La literatura sí identifica cuatro características esenciales:

- Especificación de la estrategia fiscal de mediano plazo.
- Descripción de la estrategia presupuestaria anual y a mediano plazo para alcanzar el objetivo elegido.
- Publicación periódica de informes (al menos dos veces al año), sobre el cumplimiento de los objetivos fiscales.
- Estados financieros anuales auditados, que aseguran la integridad de la información fiscal.
- Las Leyes de responsabilidad fiscal son un instrumento de la sostenibilidad fiscal, esencial

para el desarrollo económico y social, porque generan mayor credibilidad fiscal, disciplina y eficiencia en el manejo de las finanzas públicas, al combinar la decisión política con la implementación de instrumentos eficaces, en un marco de reglas de juego que lo garantiza.

1.3.3 Reglas fiscales

Una regla fiscal se define como una restricción permanente de la política fiscal, a través de límites numéricos simples, sobre los agregados presupuestarios (Kopits y Symansky, 1998). Constituyen una herramienta teórica-empírica a disposición de los gobiernos, para satisfacer sus objetivos de política pública con el menor costo social, manteniendo la salud de las finanzas públicas a lo largo del ciclo económico. (Galan, 2014).

Las reglas fiscales están supuestas a tratar el problema de la inconsistencia temporal de las políticas: esto es, que las prioridades del gobierno pueden ir cambiando a lo largo del tiempo, lo cual le imprime volatilidad al resultado fiscal, y como consecuencia, a la economía completa. Otra razón para justificar la existencia de reglas fiscales, son las expectativas de los mercados financieros necesitan certeza de la capacidad del gobierno para hacer frente a sus compromisos de mediano plazo (Mathieu & Sterdyniak, 2010).

Actualmente, más de 80 países cuentan con reglas fiscales, comparadas con menos de 10 en 1990 (FMI, Fiscal Rule Dataset). Entre los beneficios que se citan a la hora de adoptar reglas fiscales están:

- Desarrollar la disciplina presupuestaria.
- Fomentar la coordinación de políticas gubernamentales a distintos niveles.
- Contribuir a reducir la incertidumbre sobre la política fiscal en el futuro.

Las reglas fiscales constituyen una base para el diseño de los marcos de mediano plazo. Con la aplicación y cumplimiento de reglas fiscales, se fortalece la credibilidad de los presupuestos, a la vez que se incrementa la transparencia y la responsabilidad de las instituciones presupuestarias. El uso de reglas fiscales está asociado con una mejora de los resultados de las finanzas públicas (Marneffe et al, 2011).

Existe una literatura empírica que demuestra que la introducción de reglas fiscales ha conllevado a menores déficits fiscales, menor volatilidad del producto y menores spread de tasas de interés soberanas (de Rugy & Salmon 2019); aunque es necesario destacar que esta asociación puede ser un reflejo del cambio del país hacia la disciplina fiscal, lo que favorece tanto la adopción de la regla como la mejora en los resultados fiscales.

A pesar de que no existe un indicador fiscal ideal para cumplir en términos de una regla fiscal, la experiencia de varios países, gira en torno a establecer límites numéricos sobre varios agregados fiscales:

- **Regla de Deuda:** Especifica un objetivo para la deuda como porcentaje del PIB.

- **Regla de Balance Presupuestario:** Pueden ser especificadas sobre el balance total, primario, estructural o cíclicamente ajustado, para asegurar la convergencia de la razón deuda-PIB a un valor razonable en el mediano plazo.
- **Regla de Gastos:** Limitan el gasto (primario, total o corriente, usualmente), en términos absolutos, tasas de crecimiento o porcentaje del PIB.
- **Regla de Ingresos:** Asignan un piso o tope a los ingresos, y están más orientadas a incrementar la recaudación y prevenir una carga fiscal excesiva.

En la tabla 1, se provee una descripción de las bondades y limitaciones de cada tipo de regla. Por último, es necesario señalar, que una regla fiscal está compuesta por una base de aplicación; una meta cuantitativa; excepciones o cláusulas de escape y un mecanismo de control y sanción de las desviaciones respecto de la meta (Corbo et al, 2011). Por esta razón, la aplicación de una regla fiscal, requiere precondiciones para minimizar las distorsione, si maximizar su eficiencia, principalmente un fuerte compromiso político y un ambiente macroeconómico razonablemente estable, principalmente al inicio del período de aplicación de la regla.

Tabla 1.
Tipos de reglas fiscales

Tipo de Regla	Elementos a favor	Elementos en contra
Regla de Deuda	Tienen relación directa con el concepto de sostenibilidad de deuda. Fácil de comunicar y monitorear.	Sin directrices operacionales claras en el corto plazo porque el impacto de las políticas en el ratio deuda – PIB no es inmediato y es limitado No actúa como estabilizador económico (puede ser pro-cíclico). La regla puede ser alcanzada por medidas temporales. Deuda puede ser afectada por causas fuera del control del gobierno.
Regla de Balance Presupuestario	Tiene directrices operacionales claras. Está fuertemente relacionada a la sostenibilidad de deuda Fácil de comunicar y monitorear	No actúa como estabilizador económico (puede ser pro-cíclico). El equilibrio puede verse afectado por los acontecimientos fuera del control del gobierno (por ejemplo, una desaceleración económica)
Regla de Balance Presupuestario Estructural	Tiene directrices operacionales relativamente claras. Está fuertemente ligado a la sostenibilidad de deuda. Puede tener función de estabilizador económico. Permite reconocer otros factores excepcionales y temporales.	La corrección por efectos del ciclo económico es complicada. Es necesario definir los factores *one-off* y temporales para evitar su uso discrecional. La complejidad hace que sea más difícil su comunicación y monitoreo.

Regla de Gastos Fiscales	Tiene directrices operacionales claras. Puede tener función de estabilizador económico. Controla el tamaño del gobierno Relativamente fácil de comunicar y el monitor.	No está directamente ligada con la sostenibilidad de deuda porque no restringe el lado de los ingresos. Puede generar cambios no deseados en la distribución del gasto si, por cumplir la regla, se producen cambios en las categorías del gasto que no estén contemplados en la norma.
Regla de Ingresos Fiscales	Controla el tamaño del gobierno. Puede mejorar la política de ingresos y la administración. Puede prevenir gastos pro-cíclicos. Se pueden adoptar reglas que limiten el uso de los ingresos por ganancias inesperadas.	No está directamente ligado con la sostenibilidad de deuda porque no restringe el lado de los gastos. No tiene un componente estabilizador (puede ser pro-cíclica).

Fuente: Cangiano & Lazare (2013)

Adicionalmente, el control presupuestario y de los incentivos necesarios, para garantizar su cumplimiento. El sistema de gestión pública financiera debe asegurar la provisión de información, para el seguimiento de los agregados fiscales, y que existe la posibilidad de introducir acciones ante un desvío respecto al objetivo.

En ese sentido, OECD (2013) señala que, una de las lecciones más importantes que ha dejado el uso las reglas fiscales, es que las reglas excesivamente rígidas, tienden a ser inviables y podrían ser insensibles a las circunstancias económicas o políticas. Esto refuerza la idea de que los regímenes de reglas fiscales fuertes dependen más de la fuerza del compromiso político, el monitoreo por parte de instituciones fiscales independientes y otros actores, así como, de procedimientos de cumplimiento claros y efectivos para el incumplimiento, que de la sola existencia de una meta numérica.

Para reforzar esta institucionalidad fiscal que garantice el cumplimiento de la regla, se pueden implementar diferentes tipos de medidas. La evidencia internacional señala desde la necesidad de presentar una propuesta correctiva a la legislatura, hasta mecanismos de corrección automática y sanciones. Por ejemplo, los países dentro de la Unión Europea están sujetos a procedimientos de déficit excesivo, un proceso de revisión de varios pasos de la situación fiscal del país, que puede conducir a sanciones.

1.3.4 Consejos fiscales

Los consejos fiscales son instancias técnicas independientes del alto nivel, que tienen por objetivo colaborar en la discusión, análisis y emisión de recomendaciones en materias relacionadas con el resultado fiscal y la deuda pública. Para lograr estos fines, suelen tener dos funciones importantes: asesorar sobre el diseño de la política fiscal y auditar los planes y desempeño de

finanzas públicas. Bajo su rol de asesor, los consejos pueden evaluar y emitir opiniones sobre varios aspectos de la política fiscal, como los objetivos de mediano plazo de la política fiscal, pasivos contingentes y otras fuentes de riesgos fiscales, la postura cíclica de la economía y los supuestos de largo plazo del marco macroeconómico, el impacto de determinadas políticas propuestas por el gobierno. Como auditor, tienen la capacidad de verificar la información sobre las finanzas públicas proporcionada por el gobierno.

Aunque no tienen control directo sobre los instrumentos de política fiscal, los consejos fiscales impactan el resultado de la política fiscal a través de tres canales (Debrun, Zhang & Lledo, 2017):

- Promoviendo la transparencia en el diseño de la política fiscal y aumentando la rendición de cuentas.
- A través de análisis independientes sobre las políticas y sus costos.
- Pueden proveer insumos directos, para el sistema presupuestario (como supuestos macroeconómicos sobre la evolución de variables exógenas o estructurales).

Los primeros consejos fiscales, fueron adoptados por los Países Bajos (1945), Dinamarca (1962), Austria (1970), Estados Unidos (1974), y Bélgica (1989), aunque luego de la crisis financiera global, su número se ha triplicado, principalmente luego de la aplicación de reformas destinadas a mejorar la credibilidad y transparencia de la política fiscal.

Existe evidencia de que los consejos fiscales crean una percepción positiva sobre la capacidad del gobierno para mantener disciplina fiscal, especialmente cuando se garantiza la independencia del consejo fiscal (Debrun & Kumar, 2008).

1.4 Evaluación de la política fiscal

La evaluación de las políticas fiscales implementadas, es un elemento importante para el marco fiscal de un país: por un lado, forma parte del ejercicio de monitoreo necesario, para asegurar que se están cumpliendo los objetivos de política, y a la vez, fortalece la transparencia de la ejecución de la política fiscal.

1.4.1 Reportes y publicación de información fiscal

Para la evaluación de la política fiscal, es necesario contar con información fiscal confiable y oportuna. De acuerdo al Código de Transparencia del Fondo Monetario Internacional (2015), la información fiscal, se refiere a la preparación y publicación de información resumida sobre el estado pasado y presente de las finanzas públicas de un país.

Más específicamente, los informes fiscales pueden definirse como informes retrospectivos sobre desarrollos fiscales, incluidos los informes de ejecución / ejecución del presupuesto, durante el año y al final del año, estadísticas fiscales y estados financieros anuales (FMI, 2018).

Compilar la información fiscal del gobierno, es un ejercicio complejo, pues son el medio por el cual los gobiernos cumplen con sus obligaciones de responsabilidad y transparencia hacia los

ciudadanos y sus representantes, y se comunican a una variedad de partes interesadas, como economistas o inversores financieros (Moretti, 2018).

Se pueden distinguir tres categorías principales de informes fiscales[5]:

- Informes de ejecución del presupuesto, que siguen la presentación y clasificación del presupuesto anual, y comparan los resultados de ingresos, gastos y otros agregados fiscales, con los valores correspondientes en el presupuesto aprobado.
- Las estadísticas fiscales, que se producen de acuerdo con las normas estadísticas nacionales o internacionales, y resumen el impacto de las finanzas públicas en la economía en general.
- Estados financieros o cuentas gubernamentales, que se producen de acuerdo con las normas contables nacionales o internacionales y resumen la posición financiera y el desempeño del gobierno.

La información fiscal se ha desarrollado significativamente en el pasado reciente. La exhaustividad y la cobertura de los informes, han aumentado a medida que los gobiernos han tratado de resolver los problemas fiscales, y hacer un mejor uso de sus recursos.

1.4.2 Medición de la postura de la política fiscal

Para el seguimiento y evaluación de la política fiscal, es importante contar con una medida de la postura de la misma (esto es, si está induciendo efectos expansivos o contractivos en la economía). La postura fiscal se refiere a la dirección expansiva o contractiva que se le imprime a la política fiscal, como resultado de las acciones discrecionales por parte de las autoridades.

En ese sentido, se habla de una postura contracíclica, cuando las medidas fiscales contribuyen a amortiguar los efectos de choques exógenos sobre la economía, a la vez, reduciendo la volatilidad de las fluctuaciones económicas. Por otro lado, la política fiscal es procíclica, cuando constituye un factor que exacerba los efectos de los choques exógenos sobre la economía. Por último, la postura fiscal se considera neutra, cuando ante variaciones en el nivel de actividad económica, no hay una respuesta considerable del balance presupuestario.

Para determinar la postura fiscal, es necesario, primero, aislar los efectos de ciclo económico en las finanzas públicas. Estos indicadores se encuentran influenciados por la actividad económica, por la existencia de los estabilizadores automáticos, que son ingresos y gastos públicos, que se vinculan directamente al ciclo económico (Martner, 2000). Un ejemplo de éstos, son los impuestos al consumo, que tienden a aumentar en la parte alta del ciclo y a disminuir en la parte baja.

Para descomponer el balance fiscal en sus componentes cíclico y estructural, habitualmente se sigue el siguiente procedimiento:

5 Fiscal Transparency Handbook (2018), Fondo Monetario Internacional.

- Estimar el PIB potencial y obtener la brecha del producto. Este indicador nos permite conocer la posición cíclica de la economía (expansiva o contractiva, dependiendo de si el PIB efectivo se encuentra por encima del PIB potencial).
- Estimar la sensibilidad del resultado de sector público al ciclo económico, mediante regresiones econométricas, que nos permitirán obtener las correspondientes elasticidades, que indican como responden estos componentes a la brecha del producto.
- Descomposición del presupuesto en su parte cíclica y estructural. Para poder separar el componente cíclico, se deriva un balance ajustado cíclicamente (CAB) de acuerdo a:

Donde

$$CAB = \frac{R(^{Y^*}/_{Y})^{\eta_r}}{Y}\frac{Y}{Y^*} - \frac{G(^{Y^*}/_{Y})^{\eta_g}}{Y}\frac{Y}{Y^*}$$

G es el gasto del gobierno

R son los ingresos fiscales

Y es el producto efectivo

Y*es el producto potencial

η_g es la elasticidad del gasto del gobierno a la brecha del producto

η_r es la elasticidad de los ingresos del gobierno a la brecha del producto

La ecuación anterior puede ser reescrita como:

$$CAB = r(^{Y^*}/_{Y})^{\eta_r - 1} - g(^{Y^*}/_{Y})^{\eta_g - 1}$$

Los cambios en el balance cíclicamente ajustados, entonces proveen una mejor medida de los cambios discrecionales de la política fiscal (Debrun & Kapoor, 2010).

Para obtener la medida de la posición fiscal (PF), se procede de la siguiente forma: si el balance ajustado por el ciclo es positivo, hablamos de un superávit, por lo que la posición fiscal es contractiva, mientras que, si es negativo, estamos frente a una política expansiva.

$$Posición\ fiscal\ (PF)::\begin{matrix} CAB > 0 \rightarrow PF\ es\ contractiva \\ CAB < 0 \rightarrow PF\ es\ expansiva \end{matrix}$$

Adicionalmente, el impulso fiscal (FI) se define como el cambio en la postura fiscal:

$$FI = PF_t - PF_{t-1}$$

Así, cuando el impulso fiscal es positivo, es porque la posición fiscal se volvió más expansiva, esto es, el sector público se encuentra aumentando su contribución a la actividad económica.

En ese sentido, los indicadores de posición fiscal, permiten cuantificar el aumento o retracción de demanda interna causada por la política fiscal. Estas medidas de postura fiscal son útiles para monitorear el desempeño de las autoridades fiscales, y para realizar comparaciones internacionales de los cambios en la política fiscal[6]. Adicionalmente, permiten evaluar la sostenibilidad de la

6 Ver Lutz, Mark & Schinasi, Garry. (1991). Fiscal Impulse. IMF Working Papers. 91.

política fiscal, comparándolo con el saldo fiscal estabilizador de la deuda y determinando si es adecuado para este objetivo. Así, como señala Martner (2000), la norma para la política fiscal debe ser un presupuesto equilibrado en condiciones normales, lo que equivale a programar los gastos e ingresos con una visión de mediano plazo, para manejo de las finanzas públicas, con el fin de evitar continuos cambios en su formulación y ejecución.

1.4.3 Sostenibilidad de la deuda

El endeudamiento público es una herramienta importante para financiar inversiones necesarias para lograr el desarrollo sostenible, así como, para cubrir desequilibrios a corto plazo entre ingresos y gastos. La contratación de deuda pública también puede permitir que la política fiscal desempeñe un papel anticíclico en los ciclos económicos (Naciones Unidas,2016). Sin embargo, las altas cargas de intereses de la deuda, pueden impedir el crecimiento y el desarrollo sostenible, a la vez, que reducen el espacio fiscal que disponen los gobiernos. Por esta razón, la deuda debe gestionarse de forma que se garantice que el sector público mantenga una posición financiera solvente en el tiempo, lo cual implica que el gobierno no enfrente dificultades para cumplir con sus compromisos en tiempo y forma.

Se dice que la deuda pública es sostenible si se espera que el gobierno pueda pagarla sin ajustes fiscales irrealistas (desde un punto de vista económico o político).

La condición de solvencia se deriva de la restricción presupuestaria intertemporal del sector público, basado en los trabajos publicados por Buiter (1985) y Blanchard (1990)[7]. Para esto, partimos de que el cambio en la deuda del sector público, puede ser entendida como la suma de dos componentes: el balance primario generado en el período, y la carga de intereses, que depende del stock de deuda del período anterior, de la tasa de interés. Si colocamos estos valores como porcentaje del PIB, obtenemos la siguiente ecuación:

$$d_t - d_{t-1} = [\frac{1 + i_t - (1 + \pi_t)(1 + g_t)}{(1 + \pi_t)(1 + g_t)}] - x_t$$

Donde

d es la deuda del sector público como porcentaje del PIB

i es la tasa de interés nominal que se paga sobre la deuda contratada

$_{\pi}$t es el deflactor implícito del PIB

$_{g}$t es la tasa de crecimiento del PIB real

$_{x}$t es el superávit primario del sector público como porcentaje del PIB

De esta ecuación podemos derivar dos conclusiones:

7 Ver Blanchard, Olivier (1990). “Suggestions for a new set of fiscal indicators. The Political Economy of Debt”., y Buiter, William (1985) “A guide to Public Sector debt and deficits”.

1. El cambio en la deuda se encuentra influenciado tanto por el resultado primario del gobierno en el período, como factores macroeconómicos: el crecimiento de la economía (que está correlacionado con la capacidad de pago de la economía), las tasas de interés que se pagan (que hacen que aumenten las necesidades de financiamiento por concepto de la deuda vieja, y la inflación, que reduce el valor real de la deuda). Estos tres factores son lo que se conoce como la dinámica automática de la deuda, esto es, factores que afectan la deuda que no están relacionados al desempeño actual del gobierno.
2. Esta ecuación implica que para que la deuda no crezca, esto es, se igual a cero, se tiene que cumplir la condición de que el balance primario generado por el gobierno, sea por lo menos igual a la dinámica automática de la deuda. Esto quiere decir que, dados los valores de las variables macroeconómicas, aun generando un balance primario de cero, en un período la deuda puede aumentar.

Dado el carácter dinámico de la deuda, la restricción presupuestal intertemporal del Sector Público, indica que un gobierno es solvente si su deuda no crece en forma explosiva[8], pero, como señalan Rial y Vicente (2003), la definición de solvencia es un concepto ex ante y no ex post, ya que se refiere a la trayectoria planeada del superávit primario y de los supuestos macroeconómicos, por lo que, la capacidad de un gobierno de cumplir con sus compromisos, requiere no solo de proyecciones de ingresos y gastos futuros, sino también, de juicios de valor sobre si dichas proyecciones son social y políticamente viables.

En ese sentido, se introduce el concepto de sostenibilidad, referido a que una política fiscal es sostenible, si satisface la condición de solvencia sin necesidad de un ajuste significativo en su trayectoria planeada de ingresos y egresos futuros, dado el costo financiero que enfrenta en el mercado[9]. Esto implica, en la ecuación anterior, que la capacidad de pago de la economía, $(1+\pi_t)(1+g_t)$, debe crecer más rápidamente que el costo que enfrenta por su deuda $(1+i_t)$.

Evaluación de la dinámica de la deuda

La idea anterior puede ser extendida para considerar el caso en que un gobierno se endeuda en los mercados internacionales. Siguiendo la metodología propuesta por el Fondo Monetario Internacional (2003), la dinámica de la deuda pública puede ser descrita, utilizando la siguiente expresión:

$$D_t = [(1 + r_t^*)(1 + \varepsilon_t)]D_{t-1}^{\varepsilon} + (1 + r_t^d)D_{t-1}^d - X_t$$

Donde

D es el stock de deuda denominada en moneda extranjera (D^{ε}) y en moneda local (D^d)

X es el balance primario del sector público

r* es la tasa de interés externa

r^d es la tasa de interés doméstica

ε es la depreciación nominal de la moneda

8 Esto es, se cumple que $\lim_{n\to\infty} [\frac{(1+\pi_t)(1+g_t)}{1+i_t}]^n d_{t+n-1} = 0$

9 FMI (2002) "Assessing Sustainability"

Esta ecuación indica que el stock de deuda actual, depende del balance primario del gobierno y el pago de intereses sobre la deuda (tanto externa como doméstica), y puede ser reescrita, dividendo todos los términos sobre el PIB nominal:

$$d_t = [\frac{(1+r_t^*)(1+\varepsilon_t)}{(1+g_t)(1+\pi_t)}]\, d_{t-1}^{\varepsilon} + [\frac{(1+r_t^d)}{(1+g_t)(1+\pi_t)}]\, d_{t-1}^{d} - x_t$$

Las variables en minúscula están expresadas como porcentaje del PIB, mientras que y representan el crecimiento del PIB real y del deflactor implícito, respectivamente. Luego de despejar, es posible obtener la siguiente expresión, que indica el cambio en la deuda del sector público:

$$d_t - d_{t-1} = -x_t + \frac{\alpha\varepsilon_t(1+r_t^*)}{(1+z_t)} d_{t-1} + \frac{r_t}{(1+z_t)} d_{t-1} - \frac{\pi_t(1+g_t)}{(1+z_t)} d_{t-1} - \frac{g_t}{(1+z_t)} d_{t-1} + v_t$$

La expresión anterior describe el cambio de la razón deuda-PIB, como la suma de seis componentes: Balance Primario, efecto de la depreciación, efecto tasa de interés, efecto inflación, efecto crecimiento económico y efecto residual. Intuitivamente**,** incrementos en el déficit primario aumentan las necesidades de financiamiento del gobierno y generan incrementos proporcionales de la razón deuda-PIB. La depreciación de la moneda aumenta la razón deuda-PIB, a través de un incremento del valor nominal de la deuda, denominada en moneda extranjera. Del mismo modo, aumentos en la tasa de interés generan un incremento del servicio de interés y de las necesidades de financiamiento. Por el contrario, la inflación reduce el valor real de la deuda, mientras que el crecimiento económico reduce el tamaño de la deuda relativo al tamaño de la economía.

Finalmente, a esta expresión se le agrega un componente residual que refleja, entre otras cosas, discrepancias estadísticas, producto de operaciones de manejos de pasivos, errores de registro y episodios de desequilibrios económicos, que generan pasivos contingentes.

Esta es una expresión útil para evaluar la consistencia del programa macroeconómico del gobierno, dado que, el mismo involucra supuestos sobre las variables que componen esta ecuación, y permitir determinar la trayectoria de la deuda bajo el escenario propuesto. En ese sentido, evaluar la sostenibilidad de un programa financiero, requiere contar con un marco macroeconómico que defina la trayectoria de las principales variables agregadas (crecimiento, tasas de interés, inflación y tipo de cambio, como mínimo). Luego, se proyectan los flujos de ingresos y gastos públicos, incluyendo el servicio de la deuda. En ese ejercicio existe espacio para incorporar juicios de experto sobre la estructura del financiamiento al que puede acceder el gobierno. En base a esto, se pueden generar las necesidades brutas de financiamiento para cada año, y estimar las brechas de financiamiento existentes.

Por último, se evalúa la trayectoria de la razón deuda/PIB: un programa macroeconómico garantiza la sostenibilidad de la deuda, cuando la razón deuda/PIB se estabiliza en torno a un valor deseable dentro del horizonte de política, es decir, no es explosiva o aumenta consistentemente. Adicionalmente, se pueden incorporar escenarios de estrés, cambiando los supuestos sobre la

evolución de las variables macroeconómicas y observando cómo cambia la dinámica de la deuda, donde lo deseable es que se mantenga dentro de una trayectoria acotada.

1.4.4 Efectos de la política fiscal

Efectos en la desigualdad

La política fiscal es una herramienta muy útil para alcanzar objetivos de redistribución del ingreso. Los gobiernos tienen la capacidad de afectar el bienestar de los hogares, a través de transferencias monetarias y provisión de servicios públicos (como educación y salud). Mediante el uso de esos instrumentos, se pueden realinear incentivos para promover una mejor distribución del ingreso y una mejora de la eficiencia agregada de la economía.

La función de redistribución del ingreso puede ser realizada a través de los siguientes instrumentos (Musgrave, 1989):

- Un esquema de transferencias a los hogares e impuestos, que combine la imposición progresiva para las personas con ingresos mayores, con un subsidio a los hogares de bajos ingresos.
- Impuestos progresivos, utilizados para financiar los servicios públicos, especialmente aquellos como programas de viviendas públicas, que benefician en mayor proporción a los hogares de bajos ingresos.
- Una combinación de impuestos sobre bienes comprados por consumidores de altos ingresos con subsidios a otros bienes, que son utilizados principalmente hogares de ingresos menores.

Bradley et. al. (2003) muestran que existe una relación significativa entre los tamaños de los impuestos y las transferencias, y las variaciones en la reducción de la desigualdad.

Efectos en el crecimiento de largo plazo

Uno de los principales efectos de la política fiscal se produce a través del impacto del gasto público en el ahorro y la formación de capital. Esto porque, cuanto mayor es la parte de la renta que se ahorra, *ceteris paribus*, mayor es el nivel de renta potencial en el futuro. El gasto público incide en la división del uso de recursos entre consumo y formación de capital, y, por tanto, el crecimiento de la capacidad productiva de la economía.

De acuerdo a la literatura económica, el resultado fiscal puede influir en el nivel de ahorro en la economía y también podría tener un impacto significativo en el crecimiento económico (Gray et al., 2007). En la teoría del crecimiento neoclásico, incluso si el déficit fiscal reduce el ahorro, no tiene un impacto a largo plazo en el crecimiento económico, a pesar de causar una menor relación capital / trabajo y, en última instancia, aumentar la tasa de interés y reducir el nivel de los salarios reales.

Por otro lado, las teorías del crecimiento endógeno, predicen un efecto más persistente de la tasa de ahorro en el crecimiento a largo plazo. La evidencia empírica proporciona resultados ambiguos con respecto al signo y la importancia de este efecto.

Fisher (1993), sugirió que los déficits fiscales tienen una relación negativa con el crecimiento económico, reduce tanto la acumulación de capital como el crecimiento de la productividad del sector privado. Adam y Bevan (2005), argumentan que el impacto del déficit fiscal en la tasa de crecimiento puede depender del tamaño inicial del déficit, así como, de la fuente que se utiliza para financiarlo. Por otro lado, Taylor et al. (2011), sugiere que existe un efecto positivo significativo de un mayor déficit primario en el crecimiento económico, incluso después de controlar el aumento del interés.

Multiplicadores fiscales

Una de las formas más aceptadas de medir los efectos de la política fiscal en la economía, es mediante la estimación de los multiplicadores fiscales. El multiplicador fiscal se define como, el cambio en una variable de interés (como el producto, el consumo privado, la inversión), ante un cambio unitario en una variable fiscal (como el gasto del gobierno o los impuestos).

La literatura distingue varios tipos de multiplicadores: por un lado, tenemos en multiplicador de impacto, que provee la respuesta inmediata de la variable macroeconómica ante el cambio en el instrumento de política fiscal:

Donde ΔY_t es el cambio en el PIB y ΔG_t es el cambio en el gasto del gobierno. Otra forma de presentar el multiplicador, es en su versión acumulada, que resume los efectos a lo largo de un horizonte de tiempo:

$$\varphi_{impacto} = \frac{\Delta Y_t}{\Delta G_t}$$

En cualquiera de las definiciones, un valor positivo del multiplicador indica efectos expansivos de la política fiscal: ante un aumento del gasto público, se produciría un incremento en la actividad agregada.

$$\varphi_{acumulado} = \frac{\sum_{j=0}^{T} \Delta Y_{t+j}}{\sum_{j=0}^{T} \Delta G_{t+j}}$$

1.5 Riesgos fiscales

El término riesgos fiscales, se refiere a la posibilidad de desviaciones a corto y mediano plazo en las variables fiscales, en comparación con lo previsto en el presupuesto del gobierno u otras previsiones fiscales (FMI, 2008).

Budina & Petrie (2013), señalan que desde principios de los años noventa, el manejo de riesgos fiscales ha sido un tópico importante en las finanzas públicas, por la aparición de nuevas fuentes de riesgo y choques a las finanzas públicas, siendo la crisis global de 2008, un ejemplo de la magnitud del riesgo al que están expuestas las cuentas fiscales.

Los riesgos fiscales se clasifican en dos grandes categorías (FMI, 2018):

- **Riesgos macroeconómicos.** Cuando los resultados de variables macroeconómicas clave, como el PIB, la inflación, las tasas de interés, difieren en gran manera de lo que esperado en la programación macrofiscal del gobierno. Esto puede causar grandes desvíos en el resultado fiscal (ingresos, deuda y gastos).

- **Riesgos fiscales específicos.** Están asociados a pasivos contingentes u otros eventos inciertos, como un desastre natural, el rescate de una empresa pública problemática o un gobierno local por parte del gobierno central, o el colapso de un banco. Cada uno de estos eventos puede implicar un costo para el gobierno por constituir una **obligación explícita** (existe una base legal o contractual), o bien, el costo puede provenir de una **obligación implícita,** por la función de asegurador de última instancia que puede desempeñar el gobierno, no están establecidas por ley o contrato, pero se basan en una obligación moral del gobierno que refleja las expectativas públicas y las presiones de los grupos de interés.

En base a los estándares internacionales para el manejo de los riesgos, varios autores han realizado propuestas esquemáticas para un ciclo de manejo de riesgo (Petrie, 2008), que comprende las siguientes etapas:

1. Establecer el contexto interno y externo, tanto político como económico, y los objetivos que persigue el gobierno con el manejo de los riesgos.
2. Identificar los riesgos mediante un establecimiento de un mapeo de riesgos fiscales.
3. Analizar los riesgos: esta etapa involucra la cuantificación, identificación de consecuencias y categorizar los riesgos de acuerdo a su significancia.
4. Mitigar los riesgos, implementando opciones costo efectivas para reducir los costos de materialización. Una forma útil de visualizar esto es a través de una matriz de riesgos:

Tabla 2

Matriz para priorizar los esfuerzos de mitigación de riesgos

		Consecuencias si el riesgo se materializa	
		Alta	**Baja**
Probabilidad de ocurrencia	**Alta**	Mitigación urgente (explorar todas las opciones)	Presupuestar
	Baja	Asegurar, Investigación y análisis posterior	Tolerar

Fuente: Petrie (2013)

5. Incorporar el análisis de riesgos en el presupuesto.
6. Monitoreo y seguimiento, incluyendo un informe de riesgos y análisis de sensibilidad de los resultados fiscales a esos riesgos.

En adición, se recomienda en todas las etapas comunicar la información sobre los riesgos a las instancias interesadas del gobierno, y divulgar públicamente.

2. LA PROGRAMACIÓN MACROECONÓMICA COMO HERRAMIENTA PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL

La programación macroeconómica, es un instrumento de gestión financiera pública y formulación de la política fiscal, que busca asegurar la consistencia entre las proyecciones fiscales y las cuentas nacionales, monetarias y externas de la economía.

2.1 Importancia de la programación macroeconómica para el *policy-making*

El ejercicio de programación macroeconómica, formulado desde una perspectiva plurianual, es esencial para la elaboración del presupuesto anual de la nación, identificar si las políticas presupuestarias a ser implementadas son sostenibles, e identificar cambios de política económica posibles, dentro de un marco de consistencia. En ese sentido, consistencia se refiere al requisito de que se cumplan las restricciones presupuestarias para todos los agentes que participan en la economía (Easterly, 1989).

Estas restricciones presupuestarias, son descritas por una serie de identidades contables, que permiten identificar equilibrios dentro de los sectores. De manera subyacente, estas relaciones entre los sectores, se encuentran basadas en el equilibrio ahorro-inversión, que se debe cumplir tanto dentro de los sectores como para la economía completa.

Este cumplimiento simultáneo, es lo que garantiza la factibilidad de la senda fiscal planteada, y que no se produzcan desbalances en alguno de los sectores que impidan el logro de los objetivos de política propuestos. En ese sentido, una programación macroeconómica, es una herramienta que provee un marco metodológico para el análisis macrofiscal, de las perspectivas de corto y mediano plazo, a la vez que permite identificar los desequilibrios internos o externos (Guía de Programación Financiera de Nicaragua, 2013).

2.2 Marcos de mediano plazo

Los marcos de mediano plazo, son instrumentos que tienen la función de unir de forma consistente el diseño de las políticas, la planificación y el presupuesto. Este es un punto importante, porque, como señala Vega (2010), una política pública conlleva programas y acciones que se llevarán a cabo en más de un ejercicio presupuestario, y plantean costos sobre los años siguientes. Por tanto, los marcos de mediano plazo, permiten contar con una estimación sobre la dinámica presupuestaria, teniendo en cuenta los efectos de las acciones de política en un horizonte plurianual.

Existen varias clasificaciones de los marcos de mediano plazo, pero dos de las más utilizadas en la literatura son las propuestas por el BID y la OECD. En el caso de BID (2007), definen tres grandes marcos de mediano plazo:

- Marco Fiscal: Establece objetivos de política fiscal y proyecciones que cubren aspectos macroeconómicos y fiscales.

- Marco Presupuestario: Sobre las proyecciones presentadas en el Marco Fiscal, agrega estimaciones de gasto para unidades administrativas (por función o sectores institucionales).
- Marco de Gasto: Agrega elementos de presupuesto por programa y resultados.

Por su parte, OECD (2001), distingue los marcos de mediano plazo, según el nivel de desagregación de las proyecciones que deben presentar. En ese sentido, identifican:

- Marco Macroeconómico: proyecciones consistentes entre sí, relativas al crecimiento económico y sus componentes (consumo, inversión), la inflación, la evolución del empleo, entre otras variables macroeconómicas.
- Marco Fiscal: Presenta proyecciones de ingresos y gastos públicos a nivel agregado, consistentes con un objetivo de política fiscal.
- Marco Presupuestario: Explícita los niveles de gasto a sus respectivas funciones o áreas estratégicas.
- Presupuesto Plurianual: Contiene estimaciones de gasto por instituciones ejecutoras de gasto y programas.

Observamos que, en el caso de la clasificación propuesta por el BID, el marco Macroeconómico forma parte del Marco Fiscal.

2.3 Marco Macroeconómico de Mediano Plazo

El Marco Macroeconómico de Mediano Plazo, es el conjunto de estimaciones agregadas que sustentan las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo y la subsiguiente formulación de los presupuestos anuales. Dados unos objetivos macroeconómicos que se plantean las autoridades, y un marco de política (que especifica los instrumentos que tiene disponible para lograrlos), el marco macroeconómico, es un conjunto de proyecciones sectoriales que son consistentes, tanto entre los sectores, con el marco de política y, sobre todo, con los objetivos de política establecidos en primer lugar.

De acuerdo a Fainbom (2011), preparar un marco macroeconómico involucra las siguientes actividades:

- **Producción de pronósticos macrofiscales:** esta se realiza con el fin de contar con una "línea base" o trayectoria más probable de las variables dada una política de ingresos, gastos o financiamiento. Para esto, se utilizan modelos macroeconómicos consistentes para proyectar el estado de mediano plazo de la economía y asegurar la sostenibilidad de la deuda bajo el escenario fiscal planteado.
- **Realizar análisis macroeconómicos y fiscales, con el fin de comprender cómo funciona la economía y los canales de transmisión de las políticas.** Esta actividad también comprende la creación de escenarios alternativos, la identificación y cuantificación de riesgos fiscales.

Seguimiento de la economía y las finanzas públicas, con el fin de identificar desviaciones respecto a lo proyectado. Esto permite la actualización de las previsiones para t+1 e identificar medidas correctivas.

2.4 La programación financiera como técnica para asegurar la consistencia

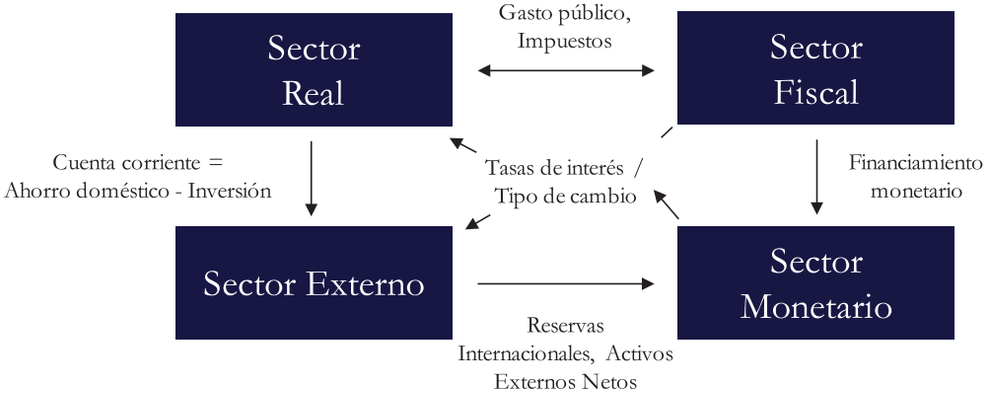
La programación financiera, es una técnica desarrollada a partir del modelo monetario de Polak (1957), cuyo objetivo era analizar los determinantes de los déficits en la balanza de pagos, y evaluar políticas para estabilizar la economía ante estos desequilibrios. El ejercicio de la programación financiera trae como resultado, un conjunto de medidas de política económica coordinadas, principalmente en los sectores monetario, fiscal y de balanza de pagos, dirigidas a alcanzar ciertas metas económicas (Costa et al, 2002). En un esquema tradicional de programación financiera, la economía se suele pensar en términos de cuatro sectores:

- El sector real, en donde se producen bienes y servicios, mediante una combinación de los factores de producción.
- El sector externo, refleja las transacciones y posiciones de la economía doméstica frente al resto del mundo.
- El sector monetario, provee los balances del banco central y las instituciones financieras.
- El sector fiscal, comprende las operaciones y posición del sector público y los efectos de la política fiscal.

En la Figura 1 se señala, en términos amplios, las grandes variables que relacionan estos sectores:

Figura 1

Sectores macroeconómicos de acuerdo a la programación financiera



Fuente: IMF.

En términos formales, para garantizar la consistencia entre los diferentes sectores, cada uno tiene asociado una serie de condiciones que garantizan el equilibrio:

Identidad de cuentas nacionales. La identidad del gasto establece que el PIB (Y) puede ser obtenido como la suma del gasto de los diferentes de la economía:

$$Y=C+I+G+X-M$$

Donde

C: Consumo privado

I: Formación bruta de capital (inversión)

G: Gasto de consumo del gobierno

X: Exportaciones de bienes y servicios

M: Importaciones de bienes y servicios

Esta identidad indica que la cantidad de bienes y servicios que pueden ser absorbidos por la economía vienen o de la producción doméstica o del sector externo (Tarp, 1994).

Equilibrio externo. Debe asegurar que el ahorro externo debe sea igual a la acumulación neta de activos frente a la economía doméstica:

$$S_f=-(\Delta R+\Delta NFA_p+\Delta NFA_g)$$

Dado que el ahorro externo es el negativo del resultado de la cuenta corriente, esta identidad puede ser reescrita de la siguiente forma:

$$X-M)-(INP-NTR)=\Delta R+\Delta NFA_p+\Delta NFA_g$$

Donde

X: Exportaciones de bienes y servicios

M: Importaciones de bienes y servicios

INP: Pago de intereses externos (tanto público como privado)

NTR: Transferencias netas externas (tanto públicas como privadas)

R = Reservas internacionales

NFA_p = Activos externos netos privados

NFA_g = Activos externos netos públicos

En otras palabras, el saldo de cuenta corriente (representado por (X-M)-(INP-NTR)) debe ser igual al resultado de la cuenta financiera y de capital ($\Delta R+\Delta NFA_p+\Delta NFA_g$), lo que asegura el equilibrio de la balanza de pagos.

Cabe destacar que la cuenta corriente tiene una contraparte de financiamiento externo. Sea denotamos por el saldo de la cuenta corriente en el período t, y la posición de inversión internacional neta (PII), se debe cumplir la siguiente identidad:

$$B_t - B_{t-1} = CC_t$$

Equilibrio monetario. Proviene de una representación estilizada de la hoja de balance del banco central, donde el pasivo lo constituye la base monetaria, y en el lado de los activos tenemos las reservas internacionales y el crédito interno neto (que puede ser tanto al sector privado como al público). Luego, los cambios en la base monetaria deben venir acompañados de cambios en las reservas o en el crédito, como describe la siguiente ecuación:

$$\Delta M = \Delta R + \Delta DC$$

Donde

M= Base Monetaria

R = Reservas internacionales

DC = Crédito interno neto

Equilibrio fiscal. La restricción del gobierno parte del concepto de que un déficit fiscal puede ser financiado, reduciendo los activos externos, incrementando la deuda con el sector privado o incrementando el crédito con el sistema monetario. Esto es recogido en la siguiente ecuación:

$$S_g - I_g = \Delta NFA_g - \Delta NPB_g - \Delta DC_g$$

Donde

S_g= Ahorro público

I_g = Inversión pública

DC_g = Crédito interno neto al gobierno del sector monetario

DC_g= Crédito interno al gobierno del sector privado

NFA_g = Activos externos netos públicos

El cumplimiento simultáneo de estas condiciones garantiza que se cumple la identidad ahorro inversión para el agregado de la economía:

Esta ecuación indica que la inversión total debe ser igual al ahorro doméstico (privado y público) y al ahorro externo ($_{\varsigma}$f).

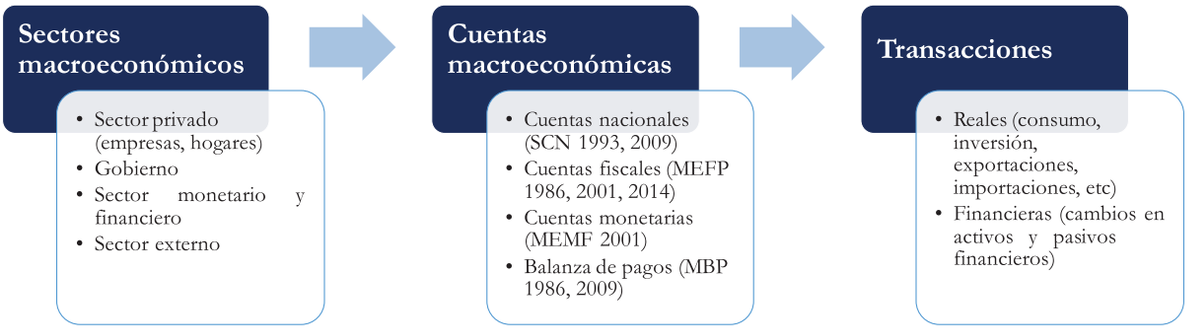
2.5 Sistema de cuentas macroeconómicas

Con el fin de proporcionar un panorama coherente del estado de la economía, las variables económicas interrelacionadas se miden mediante un sistema estadístico. Estos sistemas

estadísticos permiten el análisis y formulación de políticas económicas consistentes, y a la vez evaluar las implicancias macroeconómicas de perturbaciones agregadas (Figura 2).

Figura 2

Sistema de cuentas macroeconómicas



Fuente: Costa y Juan-Ramón (2011).

Para cumplir este propósito, el sistema de cuentas macroeconómicas consta de cuatro componentes principales, los cuales poseen sus correspondientes manuales que establecen las definiciones y reglas contables que se utilizan para la generación de las diferentes variables que lo conforman, y de los cuadros de presentación:

- **Sector real.** El Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), proporciona los fundamentos sobre los cuales se construyen los otros sistemas, ya que abarca cuentas que son completas, coherentes e integradas. Está diseñado de forma que ofrezca información analíticamente útil, sobre el comportamiento de las unidades institucionales y sobre las actividades que de producción, consumo y acumulación de activos (Sistema de Cuentas Nacionales, 2008).
- **Sector externo.** Las cuentas externas de una economía resumen las relaciones económicas entre los residentes y los no residentes de dicha economía, que comprenden (Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional 2009):
  a. La posición de inversión internacional (PII): muestra el valor de los activos financieros de los residentes de una economía que constituyen derechos sobre activos de no residentes y los pasivos de los residentes de una economía frente a no residentes.
  b. La balanza de pagos: resume las transacciones económicas entre residentes y no residentes, durante un período determinado.
  c. Las demás variaciones de las cuentas de activos y pasivos financieros: un estado en el que se recogen otros flujos, como las variaciones por valoración, que concilian la balanza de pagos y la PII correspondientes a un período determinado.
- **Sector monetario:** Las estadísticas monetarias, constituyen un conjunto integral de datos sobre saldos y flujos de activos y pasivos financieros y no financieros del sector, de las sociedades financieras de una economía. La organización y presentación de las estadísticas monetarias responde a dos marcos generales (Manual de Estadísticas Monetarias y Financieras 2001):

a. Balances sectoriales: contiene datos muy desglosados de saldos y flujos de todas las categorías de activos y pasivos, para cada subsector del sector de las sociedades financieras.

b. Panoramas: combina datos de los balances sectoriales de uno o más subsectores de las sociedades financieras, en categorías más agregadas de activos y pasivos particularmente útiles para fines analíticos.

- **Sector fiscal.** El núcleo del marco analítico está constituido por un conjunto de cuatro estados financieros, para las diferentes unidades de gobierno (Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014):

a. El Estado de operaciones, que presenta las transacciones de un sector o subsector en un período de declaración de datos determinado.

b. El Estado de otros flujos económicos, registra variaciones en las posiciones de saldos de activos, pasivos y patrimonio neto, que no tienen su origen en transacciones.

c. El Balance, que registra las posiciones de saldos de activos, pasivos y patrimonio neto del sector o subsector, al final de cada período de declaración de datos.

d. Estado de fuentes y usos de efectivo, que ofrece información esencial sobre la liquidez.

2.6 Interacciones de la política fiscal con los demás sectores

Como podemos ver, la política fiscal tiene la capacidad de influir en la determinación resultado económico, porque afecta al uso de los recursos agregados (financieros y no financieros, tanto domésticos como externos), y el nivel de la demanda agregada.

En la próxima sección, veremos como la política fiscal también influye en los equilibrios del resto de los sectores.

2.6.1 Sector real

Rol del gasto público

El punto de partida para el análisis del sector real, es la definición del producto agregado (sector real) se determina por la identidad básica:

$$\text{PIB} = C + I + G + X - M$$

Donde:

PIB: Producto Interno Bruto

C: Consumo de los hogares

I: Formación bruta de capital

G: Gasto de consumo público

X: Exportaciones

M: Importaciones

A partir de esta ecuación, se identifica una primera forma en que se relacionan el sector real y el sector fiscal: **la autoridad fiscal afecta la demanda agregada al determinar el nivel de gasto público y su composición**. En específico, elige el gasto de consumo público y el componente

de inversión pública, que se encuentra contenido dentro del componente de Formación bruta de capital.

Una segunda forma en que el sector fiscal conecta con el sector real, es a través de los **impuestos, subsidios y transferencias a los hogares**, que afectan los componentes de consumo de los hogares, exportaciones, importaciones y las decisiones de inversión de las empresas.

Empleo público

Otra forma de obtener el Producto Interno Bruto, es desde la perspectiva del ingreso, donde sería igual a:

PIB=remuneración de asalariados+impuestos menos subvenciones+excedente bruto de explotacion+ingreso mixto bruto

Observando la producción desde una perspectiva sectorial, el gobierno constituye un sector de actividad (categorizado como Administración pública), que tiene un peso dentro de la partida de remuneración de asalariados.

2.6.2 Sector monetario

El vínculo entre el sector fiscal y el sector monetario proviene de las relaciones financieras entre el gobierno y las sociedades financieras[10] (MEFP 2014):

- Los gobiernos mantienen activos de depósito en sociedades financieras y contraen pasivos endeudándose con, y vendiendo títulos de deuda a las sociedades financieras. Esto quiere decir, que cuando el gobierno tiene un resultado deficitario y necesita financiamiento, puede acudir al mercado doméstico y financiarlo. Esta política fiscal expansiva (mayor déficit) se traduce en un incremento de la demanda de recursos financieros, generando presiones al alza de las tasas de interés y por consiguiente una reducción de la inversión privada (*crowding out* de la inversión privada).
- También, en calidad de inversionistas, los gobiernos son propietarios de sociedades públicas financieras, o bien tienen participaciones de capital en otras sociedades financieras.

2.6.3 Sector externo

En lo que respecta al sector externo, las decisiones de política fiscal afectan diferentes partidas de la cuenta corriente y la posición de inversión internacional:

- La contribución del gobierno general a la renta de la inversión, deriva principalmente del **pago de intereses sobre la deuda pública en manos de no residentes**. Un incremento de la tasa de interés pagadera sobre la deuda externa, se traduce en un aumento en el déficit de la cuenta corriente por ese concepto.

10 Las sociedades financieras son todas las sociedades residentes cuya actividad principal es el suministro de servicios financieros (Manual de Estadísticas Monetarias y Financieras 2001, Fondo Monetario Internacional)

- Un incremento del **endeudamiento público externo,** mediante mayores desembolsos, incrementa los flujos de la cuenta financiera, que muestra la adquisición y disposición neta de activos financieros y pasivos externos.
- Con respecto a los saldos, el **stock de deuda pública externa,** se refleja directamente en la posición de inversión internacional.

2.7 La programación monetaria

La política monetaria es uno de los instrumentos con que cuentan los gobiernos, para orientar el desempeño macroeconómico. Por esta razón, es importante que su diseño e implementación sea coherente con un plan macroeconómico, que considere también la política cambiaria y fiscal. Para estos fines, la programación monetaria proporciona una base sobre la cual se puede ir guiando y analizando la evolución del mercado monetario, con el fin de introducir medidas correctivas, cuando este se desvía de lo programado. Además, de ser un instrumento clave para evitar presiones inflacionarias o desaceleraciones en el ritmo de crecimiento de la economía; refleja en última instancia, la manera como los desequilibrios de los sectores fiscal y externo se traducen en desequilibrios monetarios (Salgado et al,1995).

La técnica de programación monetaria parte de la estructura del balance del Banco Central, de acuerdo a las siguientes identidades:

$$RIN+ADN=C+p^x$$

Donde

RIN = Reservas Internacionales Netas

ADN = Activos Domésticos Netos

C = Circulante

P^x = Pasivos internacionales de mediano y largo plazo

Los activos domésticos netos constituyen un indicador de la política de crédito interno del Banco Central. Las variaciones proyectadas de RIN y PX se obtienen de la programación de Balanza de Pagos, así que, una vez establecida una meta de acumulación de reservas y la trayectoria de los pasivos internacionales de mediano y largo plazo, es posible obtener una tasa de crecimiento de la actividad económica, consistente con el equilibrio de la balanza de pagos. Con este valor, se establece un objetivo de inflación consistente con la situación del sector externo y real. A partir de esto, se obtiene una demanda real de dinero y, en consecuencia, la evolución el circulante. De acuerdo a la identidad, una vez se determinan las reservas internacionales, el circulante y los pasivos externos de mediano y largo plazo, las brechas existentes deben corresponder a las variaciones requeridas en el crédito interno neto del Banco Central al sistema financiero.

Cabe resaltar, que este esquema responde a una política monetaria implementada a través de agregados monetarios y en un esquema cambiario fijo, lo que presupone una relación estable de la

demanda de dinero. Sin embargo, actualmente muchas economías se han movido a esquemas de metas de inflación, donde el instrumento de política monetaria es la tasa de interés para controlar la liquidez. A pesar de eso, la técnica de programación monetaria, es una forma ilustrativa de comprender la intuición básica detrás de un esquema de programación financiera.

2.8 Sistemas de pronósticos macrofiscales

En el ejercicio de programación macroeconómica, los modelos macroeconómicos son un instrumento fundamental para el propósito de diseñar las políticas económicas y medir impactos de choques exógenos, sean de corto plazo o estructurales, que en todo caso tienen relevancia en la dinámica de las variables.

Dada esta necesidad, se requiere una herramienta que permita evaluar tales políticas, inmersas en un sistema económico (y contable), para facilitar las decisiones de las autoridades políticas. Para cumplir este rol, muchos Ministerios de Hacienda se han movido hacia el diseño e implementación de sistemas de pronósticos fiscales, como forma de proveer pronósticos creíbles sobre la trayectoria macroeconómica y asegurar la consistencia de las variables macroeconómicas con la política fiscal propuesta**. Un sistema de pronósticos,** es un conjunto de técnicas y herramientas que son usadas para el análisis de los datos, selección de una estructura de modelación, con fin de generar pronósticos, validación de modelos y monitoreo para el ajuste de esos pronósticos (Hameurlain et al, 2013).

Fainbom (2018) identifica cinco características que debe cumplir un buen sistema de pronósticos fiscales:

1. **Debe ser útil:** Las proyecciones generadas deben ser informativas para el proceso presupuestario, y proveer análisis para las necesidades identificadas por el equipo técnico y las autoridades pertinentes.
2. **Consistente.** El modelo debe producir pronósticos que sean consistentes, y emplear los mismos supuestos para todas las proyecciones oficiales.
3. **Utilizable.** El sistema debe ser de uso fácil para el *staff*, relativamente fácil de aprender, y los productos deben ser comprensibles para los usuarios finales.
4. **Precisión.** Las proyecciones deben ser precisas, para generar confianza en el sistema de pronóstico. Para esto es necesario el uso de técnicas econométricas y de modelación, que permitan reducir el error de pronóstico.
5. **Sostenibilidad.** Esto se refiere a que el uso de los modelos, no debe depender del personal actual, sino que se deben diseñar manuales de usuario, y estandarizar procesos para garantizar su permanencia en el tiempo.

Dado que el sistema de pronóstico es un proceso y un procedimiento que emplea varias herramientas, cada entidad ajusta el proceso a su realidad y necesidades. Esto puede involucrar el uso de modelo fiscal separado, para generar las proyecciones fiscales, la incorporación del juicio de expertos. En la tabla 3, se provee un resumen de las principales prácticas utilizadas en instituciones que producen pronósticos macrofiscales. Sobre la selección del procedimiento de

pronóstico, muchas instituciones optan por el uso de modelos macroeconómicos de mediana o gran escala, estimados a partir de técnicas econométricas.

Los tipos de modelos más utilizados para estos fines suelen ser, modelos de Vectores Autorregresivos (VARs) y Modelos de Equilibrio General Dinámico Estocástico (DSGE). El uso de estos modelos como "modelo base", no elimina la posibilidad de utilizar módulos específicos para cumplir con otros objetivos: por ejemplo, se puede tener un conjunto de modelos para estimar los valores de largo plazo, al que converge la economía (como el producto potencial, la tasa de interés neutral), o la dinámica de algún sector particular de la economía.

Destaca la preferencia por el uso de una metodología de estimación fiscal "de abajo hacia arriba", en la cual se producen pronósticos para las principales figuras impositivas y de gasto, y luego se agregan para obtener los montos totales. La principal ventaja de utilizar esta metodología, es que permite identificar los principales factores que están detrás del cambio en los resultados presupuestarios (Leal et al, 2008).

Por último, es importante señalar el carácter iterativo del proceso de pronóstico: se parte de una serie de supuestos sobre la evolución de factores externos y medidas de política a ser aplicadas, para generar un escenario macrofiscal, y luego evaluar ese escenario en términos de su consistencia internas y con los objetivos de política planteados. En ese sentido, este proceso admite el uso de juicio de expertos, que puede proveer información valiosa en la forma de insumos sobre la evolución de variables exógenas.

Tabla 3

Resumen de prácticas en materia de pronósticos de instituciones económicas

Institución	**Usa un modelo fiscal detallado?**	**Usa juicio de expertos?**	**Modelo macroeconómico con un módulo fiscal detallado**	**Metodología fiscal de abajo hacia arriba**
HM Treasury (UK)	Si	Si	Módulo fiscal integrado	Si
CBO (EEUU)	Si	Si	Proceso iterativo	Si
Tesoro Australiano	Si	Si	Proceso iterativo	Si
Ministerio de Finanzas de Nueva Zelanda	Si	Si	Proceso iterativo	Si
Deutsche Bundesbank	Si	Si	Pruebas de consistencia	Si
Banco de Canadá	No	Si	Módulo fiscal integrado	Si
Comisión Europea	Si	Si	Módulo fiscal integrado	Si
Banco Central Europeo	Si	Si	Proceso iterativo/módulo satélite	Si
Fondo Monetario Internacional	Si	Si	Módulo fiscal integrado	Si
OECD	Si	Si	Módulo fiscal integrado	Si

Fuente: Leal et al (2008).

3. TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA POLÍTICA FISCAL EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

3.1 Base legal

En el año 2007, el Gobierno dominicano finalizó el proceso de reforma legal e institucional de la Administración Financiera del Estado[11], obteniendo así un nuevo marco legal de la Hacienda Pública para mejorar la eficiencia, la transparencia y la responsabilidad en la gestión pública[12].

Este marco legal, unificó en el Ministerio de Hacienda la formulación y ejecución de la política fiscal, a través de la Ley Núm. 494-06, donde se le otorga el mandato explícito de **dirigir la política fiscal global del gobierno y sus componentes: ingresos, gastos y financiamiento, garantizando que la misma sea sustentable en el corto, mediano y largo plazo.**

De manera específica, se establece dentro de sus funciones:

- Analizar, diseñar y evaluar la política de ingresos públicos, provengan los mismos del régimen tributario.
- Formular políticas que tiendan a la contención del gasto y al mejoramiento del resultado fiscal, así como, a mejorar la eficacia, eficiencia y calidad del gasto público.
- Presidir el Consejo de la Deuda Pública y, a través del mismo, proponer la política y estrategia de endeudamiento público, así como, su límite máximo.
- Dirigir 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.

Los cambios introducidos en la Administración Financiera, también incluyeron el diseño e implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAFE), compuesto por los sistemas de Presupuesto, Crédito Público, Tesorería, Contabilidad Gubernamental y relacionados con los sistemas de Planificación e Inversión Pública, Gestión Financiera de Recursos Humanos, Administración Tributaria, Compras y Contrataciones, Administración de Bienes Nacionales y Control Interno[13]. El SIAFE tiene como propósito, la obtención, asignación, uso, registro y evaluación de los recursos financieros del Estado, para garantizar una gestión eficiente de los mismos. En ese sentido, su creación constituye un avance importante en la consolidación y homogeneización de la información sobre la gestión financiera.

11 El Proceso de Reforma de la Administración Financiera se inició en la República Dominicana en el año 1996, mediante la promulgación del Decreto Núm. 581-96, el 19 de noviembre de 1996, autorizando el diseño de un Programa de Reforma de la Administración Financiera del Estado (PAFI), con la Asistencia Técnica y Financiera del BID (1093/OC-DR).

12 Reformas de la gestión financiera pública: Tendencias y Lecciones aprendidas (El caso dominicano). VII Conference EUROSAI/OLACEFS, 2012.

13 Ley SIAFE.

3.2 Diseño e implementación de la política fiscal en la República Dominicana

Dado que la ley establece que presupuesto público, es una herramienta que posibilita la consecución anual objetivos y metas de largo, mediano y corto plazo; es importante la gestión eficiente de los recursos financieros y reales que se necesitan para dar cumplimiento a estos objetivos. Por esta razón, la legislación vigente establece una serie de instrumentos, cuyo diseño busca asegurar el cumplimiento de los objetivos de política en condiciones de responsabilidad y disciplina fiscal.

3.2.1 Programación Macroeconómica

De acuerdo a lo establecido en el reglamento de aplicación de la programación macroeconómica, tiene por objetivo lograr la coherencia y consistencia entre la evolución de las asociadas a la economía real, la política fiscal, la política monetaria y la política del sector externo de la economía. Este mismo reglamento estipula la existencia de una programación macroeconómica de corto plazo y de mediano plazo:

- **La programación macroeconómica de corto plazo,** tiene como objetivo presentar la evaluación del estado de la economía, las políticas monetarias, fiscal y externas elaboradas durante el año. Debe contener las proyecciones para el sector real, variación cambiaria, precios que sirven como insumo para la elaboración de la política presupuestaria anual. El ejercicio de programación macroeconómica de corto plazo, debe producir un **marco macroeconómico anual integral**, con las proyecciones de la economía real, el marco financiero, las proyecciones de inflación, tipo de cambio y el programa monetario.

- Por otra parte, la programación macroeconómica de mediano plazo contempla un horizonte de cuatro años, y debe formar parte del Plan Nacional Plurianual del Sector Público. Contiene proyecciones del sector real, mercado laboral y variaciones esperadas de precios. Para asegurar la consistencia con las políticas fiscal y monetaria, debe contener el Marco Financiero Plurianual y la política monetaria definida por el Banco Central.

La regulación vigente estipula la elaboración de dos versiones de la programación macroeconómica, durante el ejercicio fiscal: antes del 31 de marzo de cada año, se presentará un avance de la programación macroeconómica de corto plazo, para la actualización del marco financiero. La segunda entrega, comprenderá la programación macroeconómica de mediano plazo, y debe ser la base para la elaboración de la política presupuestaria anual, además, será presentada a más tardar el 15 de junio de cada año.

La responsabilidad de la elaboración de la programación macroeconómica recae en el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, en coordinación con el equipo técnico del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de la República Dominicana.

3.2.2 Marco Financiero Plurianual

La función del Marco Financiero de Plurianual (o Marco Fiscal de Mediano Plazo, como también es conocido en la literatura), es garantizar que la ejecución de las políticas públicas

planteadas por el Gobierno se produzca en un contexto de sostenibilidad fiscal, asegurando que el endeudamiento público sea compatible con la capacidad de pago del Estado.

La Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público[14] , establece que el Marco Financiero Plurianual será elaborado por el Ministerio de Hacienda y debe contener las proyecciones de ingresos, gastos y financiamiento, de forma tal, que se asegure la sostenibilidad fiscal a corto, mediano y largo plazo. Adicionalmente, debe comprender un horizonte temporal de cuatro años. El Marco Financiero Plurianual, debe ser elaborado por el Ministerio de Hacienda[15] (específicamente por la Dirección General de Análisis y Política Fiscal[16]), y presentado antes del 30 de abril de cada año.

Política Presupuestaria

La política presupuestaria, es una herramienta clave para la ejecución de la política económica[17], asociada tanto a los planes de desarrollo económico a mediano plazo y a las medidas adicionales que se introducirían, relacionadas con eventos económicos puntuales e importantes, como crisis económicas financieras o globales[18].

En el caso dominicano, la ley establece que la Política Presupuestaria es el reflejo de la aplicación de la política fiscal y la producción de bienes públicos, para el ejercicio presupuestario siguiente al de su aprobación, y comprende la definición de las orientaciones, prioridades, topes institucionales de gastos, normatividad, producción, principales procesos y otros aspectos a los cuales deberán ajustarse todos los organismos regidos por la ley, al momento de formular sus anteproyectos de presupuesto. Es, por tanto, la expresión de todos los lineamientos de política y procedimientos a los que deben ajustarse todo el Sector Público, para la formulación del presupuesto.

En ese sentido, es un mandato expreso de la ley que la Política Presupuestaria debe ser plenamente consistente con lo establecido en los instrumentos anteriores (Programación Macroeconómica, Marco Financiero Plurianual, Plan Plurianual del Sector Público y el Presupuesto Plurianual del Sector Público No Financiero).

La Política Presupuestaria Anual debe ser elaborada por el Ministerio de Hacienda (específicamente por la Dirección General de Análisis y Política Fiscal), y presentado antes del 30 de junio de cada año. La Dirección General de Presupuesto, tiene la responsabilidad de proponer

14 Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, No. 423-06.

15 Artículo 31, Reglamento de Aplicación No. 1 para la Ley No. 498-06, de Planificación e Inversión Pública.

16 Artículo 5, Reglamento Orgánico Funcional de la Secretaría de Estado de Hacienda 489-07

17 Álvarez y Miquel (2014).

18 Al respecto, ver Gulam Hassan, Mohamed Aslam and Tan, Yee Shin (2012), Political Economy of the Budgetary Process in Malaysia.

los lineamientos generales de la formulación del presupuesto y los topes institucionales para el ejercicio, y asegurar que los presupuestos institucionales respeten esos topes[19].

3.2.3 Presupuesto Anual

La Constitución de la República Dominicana, en su artículo 233, otorga al Poder Ejecutivo la responsabilidad de elaborar el proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado. El Presupuesto Anual, es el instrumento de programación económica y financiera anual, y comprende todas las transacciones económico-financieras imputadas a ingresos, gastos y financiamiento, así como, las modificaciones del patrimonio durante el ejercicio fiscal correspondiente.

En el artículo 35 de la Ley Orgánica de Presupuesto, se establece que el Presupuesto Anual debe contener:

- Ingresos, gastos y financiamiento del Gobierno Central, de cada una de las Instituciones Descentralizadas y Autónomas No Financieras y de las Instituciones Públicas de la Seguridad Social.
- **El Proyecto de Presupuesto del Gobierno Central**: Presentado a nivel de Capítulos y Partidas, incluyendo la cuenta ahorro, inversión y financiamiento[20].
- **Los Proyectos de Presupuesto de cada una de las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras e Instituciones Públicas de la Seguridad Social,** a nivel de Capítulos y Partidas, incluyendo la cuenta ahorro, inversión y financiamiento.

Adicionalmente, para garantizar la coherencia del presupuesto con la programación macroeconómica, y los demás instrumentos de mediano plazo previstos, es necesario explicitar los supuestos macroeconómicos utilizados, los lineamientos de política presupuestaria y un análisis del efecto del financiamiento requerido en la sostenibilidad de la deuda pública[21].

3.2.4 Presupuesto Plurianual del Sector Público No Financiero

El Presupuesto Plurianual del Sector Público no Financiero, es un instrumento de la política fiscal, cuya finalidad es establecer las intenciones del Gobierno en materia fiscal y de producción de bienes públicos, las implicancias de las políticas actuales y su sostenibilidad en el tiempo[22]. Para cumplir con estos fines, el Presupuesto Plurianual del Sector Público No Financiero, debe ser elaborado en el marco de la Programación Macroeconómica, de la Política Fiscal, del Marco Financiero Plurianual y del Plan Nacional Plurianual del Sector Público.

19 Artículo 20, Párrafos III y IV, Decreto Núm. 492-07 que aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público.

20 Es el estado económico que permitirá presentar los resultados económico y financiero y el resultado de la cuenta de financiamiento del presupuesto de los organismos públicos a que hace referencia el párrafo VI del Artículo 15 de la Ley. (Artículo 18, Reglamento de Aplicación de la Ley Orgánica de Presupuesto.)

21 Art. 36, Ley 423-06.

22 Artículo 19, Reglamento de Aplicación de la Ley Orgánica de Presupuesto.

En términos generales, este instrumento debe[23]:

- Detallar el comportamiento de mediano plazo de los ingresos, gastos y financiamiento (para un plazo de cuatro años)
- Presentar el resultado económico y financiero.
- Proyectar la asignación de los recursos financieros, funciones prioritarias, producción de bienes y servicios, y las unidades responsables de ejecutar esos recursos.

La responsabilidad primaria de preparar y actualizar anualmente el Presupuesto Plurianual del Sector Público No Financiero, le corresponde a la Dirección General de Presupuesto. Este debe ser actualizado anualmente antes del 15 de junio de cada año[24].

3.3 Avances en Gestión Fiscal

La República Dominicana ha realizado avances importantes en el fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas, principalmente en las siguientes líneas:

i. Implementación del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014 del FMI, como estándar para el reporte de estadísticas fiscales

En 2018, el Ministerio de Hacienda adoptó el Manual de Estadísticas Fiscales del Fondo Monetario Internacional, en su versión 2014 como metodología, para la generación de sus estadísticas fiscales. Las mismas se encuentran a disposición de la sociedad en la página web institucional.

Con esta publicación, República Dominicana se convirtió en el primer país en publicar estadísticas en el marco del Proyecto Regional de Armonización de las Estadísticas Fiscales del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Centro Regional de Asistencia Técnica Centroamérica-Panamá-República Dominicana (CAPTAC-RD).

Esta nueva metodología redefine los conceptos en base a los cuales se clasifican los ingresos y los gastos, midiendo las variaciones entre la posición de apertura y cierre del Gobierno. Además, asegura los mejores estándares de armonización, compilación y comparabilidad internacional de los datos fiscales. Con esto, el Ministerio asegura los mejores estándares de armonización, compilación y publicación de datos fiscales y cumple, además, con los objetivos de transparencia y rendición de cuentas asumidos en el Plan Estratégico Institucional 2017-2021.

23 El Reglamento de Aplicación de la Ley Orgánica de Presupuesto, en los Párrafos II y III correspondientes al Artículo 19, presenta con detalle los requisitos mínimos que debe tener el Presupuesto Plurianual.

24 Artículo 19, Párrafos IV y V, Reglamento de Aplicación de la Ley Orgánica de Presupuesto.

ii. Diseño del Marco Fiscal de Mediano Plazo (Marco Financiero Plurianual)

En 2018, la Dirección General de Análisis y Política Fiscal del Ministerio de Hacienda elaboró por primera vez el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), la herramienta de gestión fiscal que permite enmarcar las finanzas públicas dentro de un contexto de sostenibilidad fiscal y financiera.

El informe del MFMP contiene:

- Descripción, evaluación y proyección del escenario macroeconómico en el que se inserta la política fiscal.
- Estrategia fiscal y objetivo de política.
- Análisis de la consistencia de los planes fiscales con el resto de las variables macroeconómicas.
- Análisis de sostenibilidad de la deuda del Sector Público No Financiero.
- Evaluación de los principales riesgos en torno a dichas proyecciones, así como sus implicancias para la política fiscal, tanto en el año siguiente correspondiente al Presupuesto anual, como en un horizonte plurianual.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo constituye la guía para el diseño de la Política Presupuestaria, la base fundamental del Proceso de Formulación del Presupuesto General del Estado.

iii. Evaluación y cuantificación de riesgos fiscales

La Dirección General de Análisis y Política Fiscal del Ministerio de Hacienda, finalizó el primer Informe sobre Riesgos Fiscales para República Dominicana. En éste se cuantifica el impacto en las finanzas públicas de riesgos que se identificaron como importantes, en términos de los desvíos, que pueden causar a los resultados de las finanzas públicas. En esta primera versión se contemplan:

- Riesgos macroeconómicos: Dado que los agregados fiscales se ven afectados por la actividad económica; se procedió a cuantificar el efecto en las finanzas públicas de choques macroeconómicos, asociados a las variables que se toman como supuestos para la programación macroeconómica.
- Riesgos por sistema de pensiones: Se desarrolló un análisis de pasivos contingentes asociados al Sistema de Pensiones de Reparto a cargo del Ministerio de Hacienda.
- Riesgos por desastres naturales: En colaboración con el Banco Mundial (BM); se realizó una estimación de las pérdidas económicas potenciales asociadas a desastres naturales.

BIBLIOGRAFÍA

BARRO, ROBERT J., 1981, Output effects of government purchases. Journal of Political Economy, 89, 1086-1121.

BRADLEY, D., HUBER, E., MOLLER, S., NIELSEN, F. Y STEPHENS, J.D. (2003). Distribution and Redistribution in Postindustrial Democracies. World Politics, 55(2), 193-228.

Banco Mundial (2012) Beyond the annual budget: global experience with medium-term expenditure frameworks (English). Washington, DC: World Bank.

Cangiano, M., Curristine, T., & Lazare, M. (2013). Public Financial Management and Its Emerging Architecture. EE.UU.: INTERNATIONAL MONETARY FUND.

CAPET, STEPHANE. (2004). The Efficiency of Fiscal Policies: a Survey of the Literature.

CORBO, VITTORIO; CABALLERO, RICARDO; MARCEL CULLELL, MARIO; ROSENDE, FRANCISCO; SCHMIDT-HEBBEL, KLAUS; VERGARA, RODRIGO AND VIAL RUIZ-TAGLE, JOAQUÍN (2011). Propuesta para Perfeccionar la Regla Fiscal. Informe Final. Documentos Dipres, Chile.

CROCE, E., BARAJAS, E. A., DA, C. M., & JUAN-RAMÓN, V. H. (2002). Programación financiera: Métodos y aplicación al caso de Colombia. Washington, D.C: Inst. del FMI.

DE LUCCHI, J. M. (2014), Macroeconomía de la deuda pública. El desendeudamiento argentino (2003-2012), Documento de Trabajo, 53, Buenos Aires, Argentina.

DE RUGY, VERONIQUE, AND JACK SALMON (2019). Are Fiscal Rules an Effective Restraint on Government Debt?. Mercatus Policy Brief, Mercatus Center at George Mason University.

Debrun, Xavier and Kapoor, Radhicka, (2010). Fiscal Policy and Macroeconomic Stability: New Evidence and Policy Implications (2010). Bank of Italy Occasional Paper.

DEBRUN, X., X. ZHANG, AND V. LLEDO (2017), The Fiscal Council Dataset: A Primer to the 2016 Vintage. International Monetary Fund, March

DORNBUSCH, RUDIGER, AND STANLEY FISCHER (1978), Macroeconomics, New York:McGraw Hill.

EASTERLY, WILLIAM. (1989). A consistency framework for macroeconomic analysis. Policy, Planning and Research Department working papers; no. WPS 234.

HALL, ROBERT E. (1980) Labor Supply and Aggregate Fluctuations. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 12, 7-33.

HAMEURLAIN, ABDELKADER & KÜNG, JOSEF & WAGNER, ROLAND. (2013). Transactions on Large-Scale Data- and Knowledge-Centered Systems XII. 10.1007/978-3-642-45315-1.

Kopits, G. and S. Symansky (1998), Fiscal Rules, IMF Occasional Paper 162.

LEAL, T., PÉREZ, J., TUJULA, M., & VIDAL, J. (2008). Fiscal Forecasting: Lessons from the Literature and Challenges. Fiscal Studies, 29(3), 347-386.

Lienert, Ian, Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law? (November 2010). IMF Working Papers, Vol., pp. 1-45, 2010.

Marneffe, Wim & Van Aarle, Bas & van der Wielen, Wouter & Vereeck, Lode. (2011). The Impact of Fiscal Rules on Public Finances: Theory and Empirical Evidence for the Euro Area. Journal of Institutional Comparisons. 9. 18-26.

MARTNER, RICARDO (2000). Los estabilizadores fiscales automáticos. Revista CEPAL, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Abril.

MIQUEL BURGOS, ANA BELÉN; MARTÍNEZ ÁLVAREZ, JOSÉ ANTONIO (2014). La eficacia de la política fiscal y presupuestaria en la consolidación del crecimiento económico. Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie economía

MORETTI, D. (2018), Rationalising government fiscal reporting: Lessons learned from Australia, Canada, France and the United Kingdom on how to better address users' needs, OECD Journal on Budgeting, vol. 17/2,

MUSGRAVE, R., & MUSGRAVE, P. (1992). Hacienda Pública. Teórica y aplicada. Madrid.

Naciones Unidas (2016) Inaugural 2016 Report of the Inter-agency Task Force on Financing for Development – Addis Ababa Action Agenda: Monitoring commitments and actions.

OECD (2013). Government at a Glance 2013, OECD Publishing, Paris.

PETRIE M. (2013) Managing Fiscal Risk. In: Allen R., Hemming R., Potter B.H. (eds) The International Handbook of Public Financial Management. Palgrave Macmillan, London

Polak, Jacques (1957). Monetary Analysis of Income Formation and Payments Problems, IMF Staff Papers, 6 (1): 1–50

SALGADO, MARÍA AUGUSTA; MAGALLY SALGUERO AND ANGÉLICA VALLE (1995). Análisis de los agregados monetarios M1 y M2 como objetivos de política monetaria. Nota Técnica No. 18. Banco Central del Ecuador.

TARP, FINN. (1994). Stabilization and structural adjustment: Macroeconomic frameworks for analysing the crisis in sub-Saharan Africa. London: Routledge.

TER-MINASSIAN, TERESA. (2006) Enhancing Fiscal Discipline Over the Cycle. Fiscal Affairs Department International Monetary Fund.

VEGA, ALEJANDRA (2012). Marcos fiscales y presupuestarios de mediano plazo: recomendaciones para el caso del Paraguay. Documentos de Proyectos 466, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CAPÍTULO III
AUTORES

Evelio Paredes Encarnación

Economista, egresado de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), con Magíster en Macroeconomía Aplicada y Gestión de Riesgo en la Pontificia Universidad Católica de Chile y el Programa Interamericano de Macroeconomía Aplicada (PIMA). Fue profesor asistente de doctorado y grado de la Pontificia Universidad Católica de Chile, en adición docente de la PUCMM y el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC).

Cuenta con vasta experiencia en análisis y modelación macro-fiscal, programación y diseño de políticas financieras, creación de modelos econométricos e investigación en temas monetarios, financieros y política fiscal. Fue jefe de la División Análisis de Coyuntura del Banco Central y actual Director General de Análisis y Política Fiscal del Ministerio de Hacienda de la República Dominicana.

Camila Hernández Villamán

Egresada del Programa de Economía del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), con Magíster en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC). Trabajó como asistente de investigación en el Instituto de Economía de la PUC Chile y como especialista en el área de macroeconomía del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. Actualmente se desempeña como encargada del Departamento de Estudios Fiscales, en la Dirección General de Análisis y Política Fiscal del Ministerio de Hacienda. En el área académica, es profesora de las materias de macroeconomía, en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Su ámbito de experiencia está en la macroeconomía, econometría aplicada y simulación de modelos económicos.

CAPÍTULO

IV

EL SISTEMA DE PRESUPUESTO

Autora
Griselda Gómez
Colaboradora
Neky Frias

1. ASPECTOS CONCEPTUALES DEL SISTEMA

1.1 Definición

El Sistema de Presupuesto **está conformado por el conjunto de normas, principios, órganos y procesos que rigen y son utilizados** en las etapas de formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto del Estado[1].

El presupuesto público constituye, una herramienta que le permite a la entidad pública cumplir con la producción de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades de la población de conformidad con el rol asignado al Estado en la economía.

El presupuesto es para el Estado lo que el mercado es para la economía privada, pero mientras que a este último solo se le exige eficiencia ex-post como resultado de la interacción de miles de agentes económicos diversos, al presupuesto se le exige racionalidad ex-ante en función de las prioridades económicas y sociales del país, donde el mercado es descentralizado, el presupuesto también lo es.

En palabras del científico político Wildavsky (1992)[2] El presupuesto es un instrumento altamente institucionalizado, en el que se resume la disponibilidad de recursos para prácticamente cada área, unidad y programa del Estado.

En este contexto, el presupuesto público moderno tiene dos elementos fundamentales: uno, relacionado con los objetivos y los resultados esperados y, el otro, con la programación y asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de dichos objetivos, por lo que se hace una revisión de un contexto histórico real, que en resumen es necesario para entender la noción de sistema de presupuesto público.

1.2 Propósitos

El presupuesto sin duda ha sido y es una herramienta cuya intención ha estado atada a la proyección de datos cuantitativos y cualitativos para el desarrollo de las organizaciones en un determinado espacio. Interpretando a López,[3] **su propósito** siempre implica mejorar las funciones administrativas sobre algún producto o servicio, y la necesidad de predecir para que dicha administración sea sostenible, es decir, **es un instrumento de planificación para el uso de ciertos recursos limitados a ciertas funciones**.

1 Véase la Ley No. 423-06, de Presupuesto para el Sector Público, RD

2 Véase WILDAVSKY. Aaron, (1992)

3 Véase LÓPEZ, T. (2010).

Desde finales del siglo XIX, se han venido desarrollando normas y principios para administrar los esfuerzos colectivos y alcanzar mejores logros, que con el correr del siglo XX, desembocaron en el crecimiento y diversificación de las organizaciones públicas, así como la creciente complejidad de la política fiscal, se fue constituyendo un modelo tradicional, cuyos propósitos básicos con estructuras diferenciadas según funciones, y así se va enmarcando el sistema presupuestario en un conjunto de organizaciones administrativas con competencias específicas para intervenir en los procesos de las finanzas públicas. Y desde este modelo clásico del sistema presupuestario, se podría resumir estructuralmente funciones de:

- Administración tributaria: política, recaudación, estadística y auditoría.
- Presupuesto: formulación, ejecución y seguimiento[4].

Ahora bien, en la segunda mitad del siglo XX, ocurre un suceso que se puede generalizar para todos los países de América Latina y El Caribe, donde progresivamente se observa paralelo a la expansión de este sistema, su fragmentación y burocratización, que provoca el surgimiento de la perspectiva que le fue concediendo una función más como autoridad y responsabilidad y de los mecanismos de coordinación interinstitucional, así como el interés creciente en sistemas de presupuesto que se explican en parte por los cambios constantes que se dan en las situaciones políticas y económicas nacionales y mundiales, los cuales lo han puesto en práctica como una manera segura de disminuir el riesgo, utilizando programas de planeación y control de utilidades (presupuestos) formalmente establecidos.

1.3 Características del Sistema

Las características del sistema de presupuesto pueden analizarse desde diversas perspectivas, entre ellas; como instrumento de la planificación, como aspecto básico de la política fiscal, como proceso administrativo, como sistema de información, por mencionar algunas, y cada uno de estos temas de análisis son de tal complejidad, que son objeto de teorías y estudios especializados por muchos autores. La indagación a éstos, permiten desde una construcción lógica poder especificar que:

- El presupuesto público es un instrumento de gobierno que constituye el motor de la administración del Estado y, alrededor de él, se desenvuelve gran parte de la vida económica del país y decisiones cotidianas de la política y administración vinculadas con los ingresos y egresos del presupuesto público.
- Las características prácticas del presupuesto corresponden a un conjunto de ejercicios, relativos a cálculos y a los momentos de la programación de la ejecución financiera del presupuesto de gastos y la programación presupuestaria. Es decir, que el presupuesto expresa aquel plano en que la enumeración y definición de los productos hace posible la

4 Véase PAREDES G. (2011).

asignación previa y específica de los recursos para lograr los bienes y servicios, materia que con ser básica y a veces decisiva en la ejecución de muchas políticas, no agota las formas o instrumentos que puedan utilizarse para lograrlas extendiendo el tema de caracterización aún más.

- Posee carácter sistémico y tiene base siempre en un fundamento lógico que debe tener coherencia interna, sin contradicciones y, a su vez, debe ser eficaz a los propósitos prácticos-concretos.
- La práctica del presupuesto es muy exigente y requiere del uso de recursos humanos altamente capacitados que la entiendan y la puedan gestionar de manera eficiente, cuando se analizan los presupuestos de los diferentes organismos públicos y se observa la ausencia de elementos conceptuales y prácticos de programación presupuestaria, se manifiesta una disgregación entre quien programa las metas y volúmenes de trabajo y quien programa los recursos financieros necesarios, con lo cual podemos afirmar que se sigue formulando el presupuesto con criterios tradicionales, lo que justifica la creación del presente Manual[5].

1.4 Principios Presupuestarios Básicos

Los principios presupuestarios son un conjunto de reglas que nos ayudan a entender la dimensión que tiene el presupuesto como mecanismo de asignación de recursos, reflejando criterios políticos, contables y económicos, sobre el papel que deben jugar las entidades públicas, así como la necesidad de transparencia en la gestión de los ingresos y gastos públicos.

Los principios presupuestarios son estándares en las mayorías de países, a continuación, presentamos los más importantes como referente de buenas prácticas en materia de presupuesto público, tomando países como España y de Suramérica, Centro América y el Caribe.

"Principio de Anualidad. El presupuesto es un mandato temporal que corresponde a un año calendario, que será aprobado por ley"[6].

"Principio de Programación. Todos los presupuestos públicos deben estar basados en las políticas, objetivos, metas productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para su cumplimiento establecidas en el programa de gobierno".[7]

"Principio de estabilidad presupuestaria. El presupuesto debe tener la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en la Ley, entendiéndose por estabilidad presupuestaria el mantenimiento de las finanzas públicas saneadas en situación de equilibrio.

5 Véase PAREDES G. (2011).

6 Véase Decreto Ley N° 1.263, Orgánico de Administración Financiera del Estado, artículos 9° y 12°. CHILE

7 Véase Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público No. 423-06.RD

Principio de sostenibilidad financiera. El presupuesto debe tener la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en la ley".

"Principio de plurianualidad. La elaboración de los Presupuestos se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad que rige su aprobación y ejecución, de conformidad con la ley de presupuesto"[8].

"Principio de eficiencia en asignación y utilización de recursos. La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público"[9].

"Principio de transparencia y publicidad. Implica la garantía de la comunicación pública periódica y del libre acceso a la información por parte de la ciudadanía sobre la gestión presupuestaria".

"Principio de Universalidad. Consiste en que el sistema presupuestario abarca a todas las instituciones del sector público, conteniendo todos los ingresos y gastos que origina la actividad financiera del Estado".

"Principio de Unidad. Consiste en la fijación de una política presupuestaria única para todo el sector público, así como en la homogeneidad normativa y metodológica que debe regir las etapas del proceso presupuestario".

"Principio de periodicidad. La vigencia del presupuesto debe ser de un año calendario, el cual se denominará ejercicio presupuestario".

"Principio de integridad. Implica que todos los ingresos, gastos y transacciones, sin excepción, y sin compensación alguna, deben estar contenidos en el presupuesto[10].

"Principio de Flexibilidad. Definimos el principio de Flexibilidad como la obligación de establecer mecanismos que permitan reasignar créditos presupuestarios entre distintas partidas, vale decir de modificar el presupuesto, de forma tal que faciliten atender las cambiantes circunstancias del contexto, así como las situaciones no previstas.

Principio de Equilibrio. El principio de Equilibrio establece la obligación de que tanto en la etapa de formulación, aprobación y ejecución presupuestaria exista una paridad entre los ingresos y los gastos"[11].

"Principio de Especificación. Los presupuestos deben reflejar la naturaleza de los bienes y servicios que se adquieren y sus distintas fuentes de financiamiento, así como otras partidas presupuestarias concretas evitando asignaciones globales.

8 Véase Artículos 134 y 135 de la Constitución y 11 y siguientes de la Ley Orgánica 2/2012. ESPAÑA

9 Véase Ley Orgánica 2/2012, ESPAÑA

10 Véase Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público No. 423-06. RD

11 Véase Ley de Administración financiera (LAF) ARGENTINA

Principio de Claridad. Implica que el presupuesto debe tener una estructura y contenido fácilmente comprensible para los ciudadanos.

Principio de especialidad cualitativa. Se refiere a que los recursos deben ser gastados exclusivamente en los objetivos establecidos en el presupuesto"[12].

"Principio Especialidad cuantitativa. Toda disposición o acto que implique la realización de gastos públicos debe cuantificar su efecto sobre el Presupuesto, de modo que se sujete en forma estricta al crédito presupuestario autorizado a la Entidad.

Principio de Centralización normativa y descentralización operativa. El Sistema del Presupuesto se regula de manera centralizada en lo técnico-normativo, correspondiendo a las Entidades el desarrollo del proceso presupuestario."[13]

TABLA N°1: COTEJO DE LOS PRINCIPALES PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS EXISTENTES EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Principios	Países de América Latina											
	Argentina	**Bolivia**	**Chile**	**Colombia**	**Costa Rica**	**Ecuador**	**El Salvador**	**España**	**Guatemala**	**Panamá**	**Perú**	**Rep. Dominicana**
Anualidad	✓			✓	✓			✓	✓		✓	
Programación				✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓
Estabilidad presupuestaria				✓				✓				
Sostenibilidad financiera								✓				
Plurianualidad								✓			✓	
Eficiencia en asignación y utilización de los recursos						✓		✓			✓	✓
Transparencia y publicidad		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Universalidad	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Unidad	✓			✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓
Periodicidad												

12 Véase Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público No. 423-06. RD

13 Véase Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. PERU

Integridad			□		□						□	□
Flexibilidad	✓	✓				✓	✓					
Equilibrio	✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓	
Especificación	✓					✓					✓	
Claridad												
Especialidad cualitativa					✓						✓	✓
Especialidad cuantitativa					✓						✓	
Centralización normativa y descen-tralización operativa											✓	

Fuente:[14]

1.5 Antecedentes Históricos Institucionales Globales y Regionales

Aunque las habilidades de planeación y organización distinguían a los egipcios en las antiguas civilizaciones, registrados históricamente por la construcción de gigantescas pirámides desde los años 2500 A.C., donde evaluaban sus cálculos, sin embargo, los presupuestos no existen desde siempre, sino que son producto de la propia evolución de las instituciones públicas en el mundo. En particular, los presupuestos surgieron en el curso del siglo XIX para limitar el poder, las ambiciones y la extravagancia de los monarcas a costa del pueblo, desde entonces, los presupuestos gubernamentales han ido desempeñando diversos roles a lo largo del tiempo.[15]

La utilidad y el creciente auge de sistemas presupuestarios revelan en parte los cambios constantes que se dan en las situaciones políticas y económicas mundiales, y las transformaciones producto de la Revolución Francesa, sin duda marca el inicio de la edad contemporánea, y por ende, definitivos hechos históricos que imprimieron no solo la historia de dicho país, sino de Europa y su posterior incidencia en la América *anglosajona,* dichos avances incluyen el tema de administración financiera del Estado. El estallido político y social, de 1789, que abrió nuevos caminos para la historia política y económica influyó poderosamente en Francia y en toda Europa para propiciar las construcciones jurídicas del Estado y, por ende, profundas transformaciones en el ordenamiento jurídico, que propiciaron el estudio de la Administración Pública, desde allí en adelante.

14 Elaboración propia, partiendo de las distintas Leyes de cada país de referencia.

15 WILDAVSKY. A, (1992)

En ese orden de ideas, después de finalizada la Primera Guerra Mundial en 1918, Estados Unidos, aplica el control de los gastos por utilizar mediante la herramienta del presupuesto, y en 1820, Francia y su sector público adoptaron el método de presupuestar y al año siguiente Estados Unidos instituyó un control del gasto para asegurar las actividades estatales, posteriormente entre 1921 y 1925, con el auge de las empresas privadas se empiezan a implementar controles en los gastos y se establece una adecuada planeación empresarial con la finalidad de obtener márgenes de rendimientos apropiados.

Paralelo a esto, se da un crecimiento de las instituciones públicas y, por ende, en el gasto público, así que el gobierno estadounidense crea por primera vez una ley de presupuesto nacional, y siguen provocando la extensión de este, en la que se registra en Ginebra Suiza para 1930, el primer Simposio Internacional que determinan los principios básicos del sistema presupuestario.

Desde este contexto, para finales de la Segunda Guerra Mundial, el departamento de defensa de Estados Unidos tiene dos sistemas de tipificación; uno por el objeto gastos y el otro por programas, y más tarde se presentó un presupuesto que incluyen los gastos del gobierno federal, proyectados y comparables, lo que desembocó en la creación del departamento de presupuesto a finales de 1965, y consecuentemente se elaboró un presupuesto con la base en los resultados del departamento de la defensa y se introducen en todo el gobierno por cada operación en función de sus gastos, realizados por especialistas, técnicos y administradores, que formulaban los presupuestos por programas basados en los antecedentes, de cada departamento.

Ahora bien, consecutivamente, el rápido crecimiento de las economías a escala mundial, los nuevos paradigmas de la globalización, tecnología y cultura ha incidido directa o indirectamente en los enfoques de las organizaciones, constantes cambios que implica retos para las entidades estatales acerca de cómo satisfacer las necesidades colectivas, así cada vez con mayor frecuencia, las organizaciones van creando departamentos de presupuesto con la finalidad de planear las actividades, controlar y medir el manejo de los ingresos y gastos, coordinar las operaciones a desarrollar y lograr los resultados propuestos.

Desde ese contexto, las actividades para modernizar la Administración Pública dominicana se iniciaron a principio de la década de 1960, enviando 5 profesionales nacionales en 1962 a realizar estudios de postgrado en Ciencias Administrativas a la Universidad de Puerto Rico, auspiciado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, con la intención de establecer una capacidad nacional propia en el tema. Entre los órganos fundamentales de la Administración, previstos por la Constitución, están además del Poder Ejecutivo, la Asamblea Nacional, el Senado, la Cámara de Diputados, la Cámara de Cuentas, la Junta Monetaria, el Banco Central y los Ayuntamientos.

2. PRINCIPALES ELEMENTOS DEL SISTEMA

2.1 Normatividad Básica Requerida

Al ser el sistema de presupuesto un conjunto de principios, disposiciones, normas, procesos e instrumentos que rigen las distintas etapas de ciclo presupuestario, las normas básicas del sistema constituyen las disposiciones legales y técnicas que tienen por objeto la implementación de este en las entidades y órganos públicos.

Las normas básicas requeridas para regir el sistema de presupuesto público son:

- La constitución de la Nación.
- Las leyes orgánicas de presupuesto Público y/o leyes de la Administración Financiera del Estado.
- Las leyes anuales de presupuestos generales del Estado.

Dichas normas no son limitativas ni excluyentes a los servidores públicos del cumplimiento de las disposiciones legales y normativas que regulan la gestión pública.

2.2 Ámbito Institucional de un Presupuesto Público, Características de los Diferentes Niveles Institucionales

El ámbito de aplicación de las normas básicas de presupuesto es obligatorio para todas las entidades y órganos públicos de acuerdo con los marcos legales y a la clasificación institucional de cada país.

En la mayoría de países de América Latina en donde los Estados en gran parte son centralizados territorialmente, definen el ámbito institucional en concordancia con el Manual de Estadística del Fondo Monetario Internacional, el cual divide la economía en sectores institucionales. Un **sector institucional** agrupa unidades institucionales de naturaleza similar de acuerdo con sus objetivos económicos, funciones y comportamiento.

Cada sector comprende una serie de unidades institucionales residentes en la economía y es intrínsecamente diferente a los otros sectores. Una economía se divide en cinco sectores institucionales mutuamente excluyentes. Todas las unidades institucionales residentes se asignan a uno de estos sectores institucionales.[16]

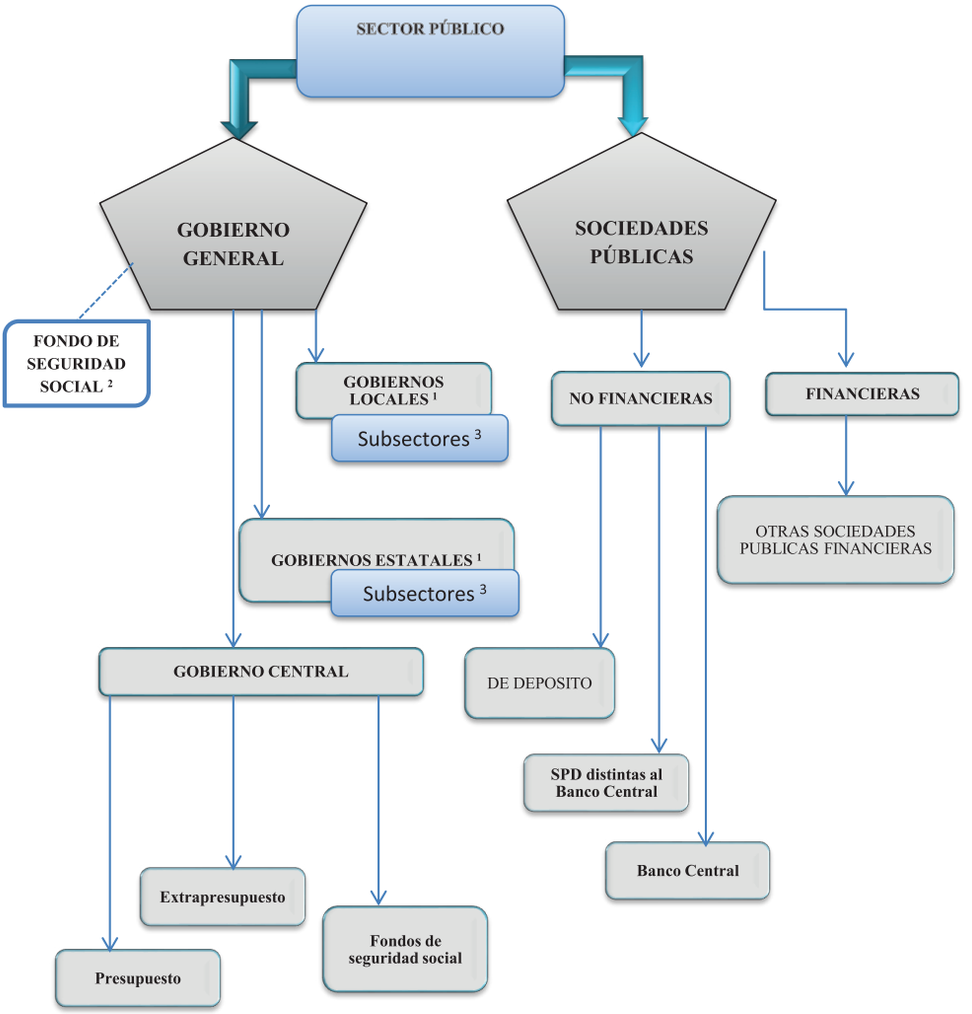
16 Véase Manual del FMI (2014

De acuerdo al FMI los sectores institucionales son

- El sector sociedades no financieras, comprende a unidades institucionales residentes que se dedican principalmente a la producción de mercado de bienes o servicios no financieros. El sector incluye sociedades públicas y privadas.
- El sector sociedades financieras, comprende las sociedades residentes que se dedican principalmente a prestar servicios financieros, incluidos los servicios relativos a seguros y fondos de pensión, a otras unidades institucionales. La producción de servicios financieros es el resultado de la intermediación financiera, la gestión del riesgo financiero, la transformación de la liquidez o actividades financieras auxiliares. Este sector incluye a ISFL dedicadas a la producción de mercado de naturaleza financiera, como aquellas financiadas con suscripciones de empresas financieras cuyo papel consiste en promover y servir a los intereses de dichas empresas.
- El sector gobierno general, comprende las unidades institucionales residentes cuya actividad primaria es cumplir las funciones de gobierno. Estas unidades institucionales cumplen las principales funciones económicas del gobierno, además de cumplir con sus responsabilidades políticas y su papel como regulador económico.
- Este sector comprende las unidades del Gobierno Central, estatales, provinciales, regionales, locales y fondos de la seguridad social, asimismo, incluye las instituciones sin fines de lucro que no sean de mercados controlados por la unidad de gobierno y excluye las sociedades públicas.
- El sector hogares (instituciones sin fines de lucro), comprende a todos los hogares residentes, son hogares de tamaño variable y adoptan una gran diversidad de formas diferentes de sociedades y culturas.

El siguiente gráfico describe lo anteriormente descrito:

GRÁFICO N° 1: PRESUPUESTO PÚBLICO, NIVELES INSTITUCIONALES, ADMINISTRATIVOS Y ECONÓMICOS



Fuente:[17]

[1]. Incluye fondos de seguridad social.

[2]. Otra alternativa puede ser combinar los fondos de SS en un subsector separado, como se muestra en la figura de la línea discontinua.

[3]. Puede haber unidades presupuestarias, extrapresupuestarias y fondos de Seguridad Social en los Gobiernos Estatales y locales.

Partiendo de los conceptos establecidos en el Manual de Estadística del Fondo Monetario Internacional, cada país establece su propia clasificación, acorde a sus respectivas leyes vigentes. A continuación, presentamos un gráfico sobre el ámbito institucional estandarizado que coincide con la gran mayoría de países de América Latina:

17 Elaboración propia, a partir del Manual del FMI (2014)

GRÁFICO N° 2: ÁMBITO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO



Fuente:[18]

2.3 El Ciclo Presupuestario: Componentes, Propósitos y Productos

Por lo general, el ciclo presupuestario está compuesto por 4 etapas (formulación, discusión y aprobación, ejecución, monitoreo y evaluación), para fines de este Manual hacemos referencia a la fase de programación, debido a que esta fase es considerada como referencia de buena práctica presupuestaria.

Etapas del Ciclo Presupuestario:

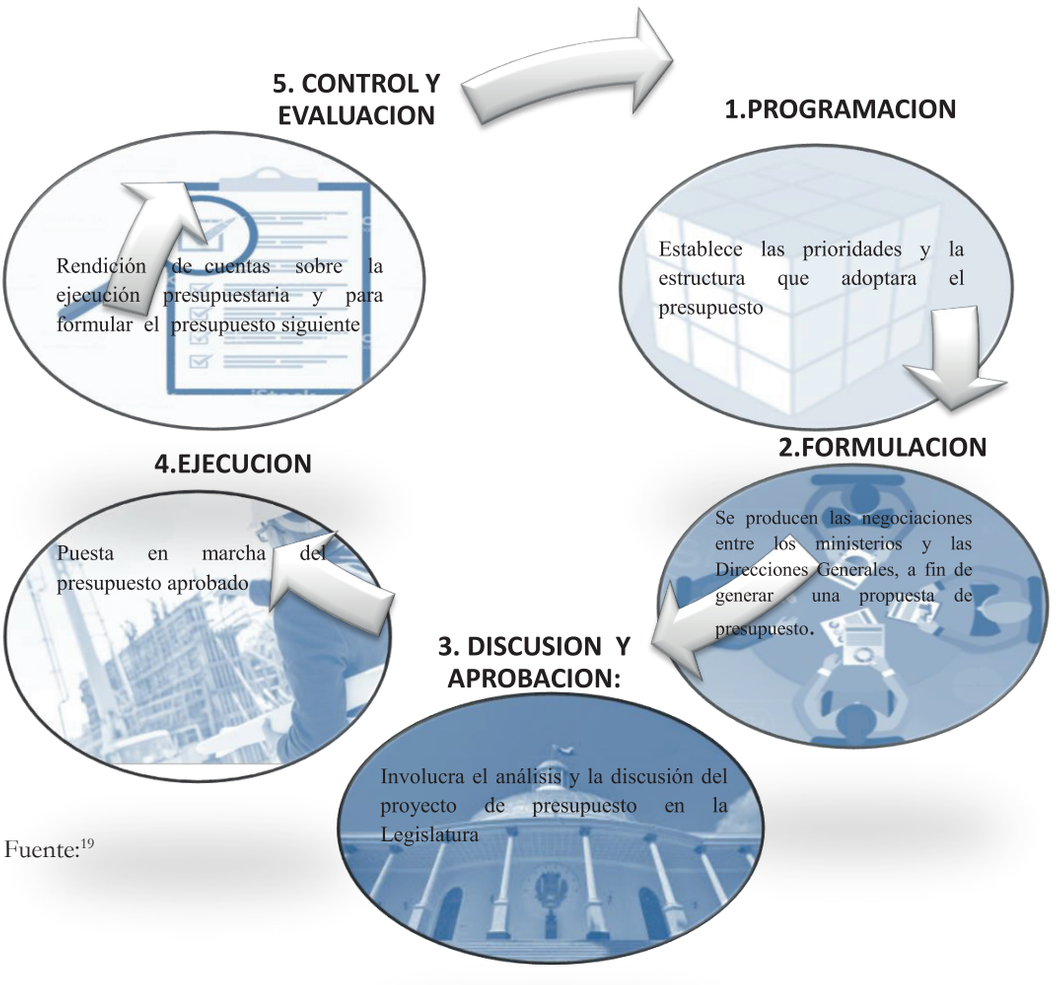
1. Programación: Esta fase tiene como propósito establecer las prioridades y la estructura que adoptará el presupuesto, previo a su formulación. Esta etapa utiliza como insumo el programa de gobierno, el plan de desarrollo y propuestas sectoriales, así como los avances en las metas existente, a fin de generar estructuras programáticas que permitan reflejar las prioridades en la asignación de los recursos.
2. Formulación: Es la etapa donde se producen las principales negociaciones entre los ministerios sectoriales y el órgano central presupuestario. Es la etapa en donde se elaboran

18 Elaboración propia, a partir del Manual del FMI (2014)

las estructuras programáticas, se generan los anteproyectos de presupuestos institucionales, el producto de esta etapa es el Proyecto de Ley de Presupuesto que se presenta al Congreso Nacional.

3. Discusión y Aprobación: Esta etapa involucra el análisis y la discusión del proyecto de presupuesto en el Congreso Nacional, donde se pone en marcha el presupuesto aprobado por la Legislatura, para ser utilizado por los ministerios y organismos a lo largo del año fiscal, sobre la base de las asignaciones, las normas y los mandatos generados por la Legislatura y el régimen para modificar los presupuestos por parte del Ejecutivo.
4. Control y evaluación: El uso de los recursos públicos una vez han sido ejecutados, en principio, sirven de base para la rendición de cuentas sobre la ejecución presupuestaria y para formular el presupuesto siguiente. El propósito de esta etapa es verificar que los recursos del presupuesto estén siendo aplicados de acuerdo con la ley y a los compromisos programados, para los cuales se solicitan informes, auditorías y evaluaciones.

GRÁFICO N° 3: CICLO PRESUPUESTARIO; PROPÓSITOS



Fuente:[19]

19 Elaboración propia, a partir de WILDAVSKY, (1992)

Cada etapa del ciclo presupuestario tiene insumos, objetivos, actores y productos específicos.

La fase de *programación* utiliza como insumos el programa de gobierno, el plan de desarrollo y las propuestas sectoriales, así como también, considera los avances logrados con relación a las metas existentes, para generar una estructura programática que permita reflejar las prioridades en la asignación de recursos.

Esta es una fase en la que los actores clave se encuentran en el centro de la estructura de gobierno, incluidos los ministerios de Planificación, de la Presidencia y del propio Gabinete Presidencial, además del Ministerio de Hacienda. La etapa de f*ormulación* presupuestaria debe ser capaz de generar un proyecto de presupuesto en plazos perentorios, listo para ser presentado a la Legislatura.

Esta etapa se elabora sobre la estructura programática para generar asignaciones específicas de recursos, capaces de reflejar las prioridades gubernamentales. Se trata de una fase en la que interactúan intensamente los organismos públicos, los ministerios sectoriales y el Ministerio de Finanzas, con el objeto de poder definir asignaciones precisas de recursos distribuidas en miles de ítems.

TABLA N°2 CICLO PRESUPUESTARIO: COMPONENTES, INSUMOS, PRODUCTOS Y ACTORES

ETAPA	INSUMOS	PRODUCTO	ACTORES
Programación	Programa de gobierno, plan de desarrollo, propuestas sectoriales	Estructura programática del presupuesto (clasificador), sectores prioritarios	Ministerio de Finanzas, Planificación, Centro de Gobierno
Formulación	Prioridades programáticas, desempeño en el ejercicio anterior, compromisos legales, propuestas sectoriales y sus resultados esperados	Proyecto de presupuesto público	Ministerios sectoriales, organismos públicos, Ministerios de Finanzas, Presidencia
Aprobación	Propuesta del ejecutivo, informes de entes externos, opiniones parlamentarias	Ley anual de presupuestos y norma para su ejecución	Legislatura, líderes de opinión, Ministerio de Finanzas, Presidencia
Ejecución	Presupuesto aprobado, normas sobre administración financiera, cambios en entorno, contingencias	Presupuesto ejecutado	Ministerios sectoriales, organismos públicos
Control y evaluación	Ejecución presupuestaria, indicadores de gestión, evaluaciones, auditorías.	Informes financieros auditados, rendición de cuentas	Órganos de control interno y externo, órganos de evaluación, planificación

Fuente: [20]

20 Elaboración propia partiendo de WILDAVSKY. Aaron, (1992)

2.4 Los Clasificadores Presupuestarios

Los clasificadores presupuestarios son herramientas informativas que agrupan los ingresos y gastos de acuerdo con ciertos criterios; su estructura se define sobre la base de las necesidades de los usuarios y de proporcionar información útil. Para determinar la estructura de los clasificadores presupuestarios es importante comprender la naturaleza del Gobierno y el complejo entorno en el que opera.[21]

Los clasificadores presupuestarios, al organizar y presentar todos los aspectos posibles de las transacciones públicas estableciendo aspectos comunes y diferenciados, conforman un sistema de información ajustado a las necesidades de los Gobiernos y de los Organismos Internacionales que llevan estadísticas financieras del Sector Público.

2.4.1 Principales Tipos De Clasificadores

A los fines de que el lector tenga una idea más clara de los tipos y utilidad de cada clasificador, presentamos a continuación la agrupación de los clasificadores desde el punto de vista de los ingresos y de los gastos.

2.4.1.1 Clasificadores Presupuestarios de Recursos

- **Clasificación de Ingresos**

La clasificación de los ingresos identifica las características particulares de los medios de financiamiento del presupuesto.

Son ingresos públicos los que obtiene el Estado mediante leyes que crean obligaciones de pagar impuestos a cargo de los contribuyentes; asimismo, los ingresos que capta por la prestación de servicios con finalidad pública que le permiten desarrollar sus actividades sin depender totalmente de la recaudación de tributos y los ingresos que obtiene como resultado de la explotación de su patrimonio. Para la presentación de los gastos de todas las transacciones, las cuales se definen:[22]

- **Por Rubros**

Ordena, agrupa y presenta a los recursos públicos en función de los diferentes tipos que surgen de la naturaleza y el carácter de las transacciones que le dan origen. Así, en la clasificación de los recursos por rubros se distinguen los que provienen de fuentes tradicionales como los impuestos, las tasas, los derechos, los aportes y contribuciones a la seguridad social y las transferencias; los que proceden del patrimonio público como la venta de activos fijos, de títulos, de acciones y las rentas de la propiedad; y los que provienen del financiamiento como el crédito público y la disminución de activos financieros.

21 Véase Manual de Clasificadores Presupuestarios. RD

22 Así, lo establece el DR-LAF en el art. 14 incs. c y d, que: "… c) Para la presentación de los gastos de todas las transacciones

- **Económica de los Recursos**

Los recursos se clasifican según sean ingresos corrientes, ingresos de capital y fuentes financieras. Los ingresos corrientes incluyen: Las entradas de dinero que no suponen contraprestación efectiva como los impuestos y las transferencias recibidas; los recursos que suponen algún tipo de contraprestación, es decir, por venta de bienes, prestación de servicios, por cobro de tasas, derechos, aportes y contribuciones a la seguridad social y las rentas que provienen de la propiedad.

Los recursos de capital se originan en la venta de activos, la variación positiva de la depreciación y amortización, las transferencias recibidas de otras agentes destinadas a financiar gastos de capital, la venta de participaciones accionarias en empresas y la recuperación de préstamos en la medida de que los mismos se realizan en cumplimiento de los objetivos de política que persigue la administración financiera. Finalmente, las fuentes financieras son medios de financiamiento constituidos por la disminución de la inversión financiera, realizada con el objetivo de administrar la liquidez y el endeudamiento público.

2.4.1.2 Principales Clasificaciones de Gastos

- Finalidades y funciones.

Presenta el gasto público según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Los gastos clasificados por finalidad y función permiten determinar los objetivos generales y los medios a través de los cuales se estiman alcanzar éstos. En estos términos la clasificación por finalidades y funciones se constituye en un instrumento fundamental para la toma de decisiones por el poder político.

- Por objeto del Gasto.

Se considera como una ordenación sistemática y homogénea de los bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de sus actividades.

- Categoría programática.

Implica la asignación de recursos financieros a cada una de las categorías programáticas del presupuesto (programa, subprograma, proyecto, actividad u obra). El cálculo primario se realiza a nivel de las categorías programáticas de mínimo nivel (actividad u obra) y por agregación resulta la asignación de los recursos financieros en las categorías programáticas de mayor nivel (proyecto, subprograma y programa)[24]

- Por fuentes de financiamiento.

La clasificación por fuente de financiamiento consiste en presentar los gastos públicos según los tipos genéricos de recursos empleados para su financiamiento. Este tipo de clasificación identifica

el gasto según los ingresos que lo financian, permitiendo conocer la orientación de estos hacia la atención de las necesidades públicas. La importancia de esta clasificación radica en que los recursos no son indistintos y tampoco lo son los gastos. Así, es conveniente por regla general, que recursos permanentes financien gastos permanentes, recursos transitorios financien gastos transitorios y recursos por única vez financien gastos por única vez.

- Económica del gasto

Permite identificar la naturaleza económica de las transacciones que realiza el sector público, con el propósito de evaluar el impacto y las repercusiones que generan las acciones fiscales. En este sentido, el gasto económico puede efectuarse con fines corrientes, de capital y como aplicaciones financieras.

La clasificación económica del gasto se diseña a partir de la estructura básica del Sistema de Cuentas Nacionales con el objeto de permitir la integración de la información del sector público con el sistema mencionado; este hecho facilita el análisis y estudio de los efectos del sector público en un contexto más amplio de la economía. Cabe destacar que los efectos económicos a que se hace referencia son los originados por el monto y composición de las transacciones que realizan las instituciones públicas en el mercado, y no por las acciones de orientación y regulación de determinadas actividades que afecta en mayor o menor grado la actividad económica.

- Ubicación geográfica

Establece la distribución espacial de las transacciones económico-financieras que realizan las instituciones públicas, tomando como unidad básica de clasificación de la división política del país.

2.4.1.3 Principales Clasificaciones Válidas para Recursos y Gastos

Institucional.

Esta clasificación tiene como objetivo ordenar las transacciones públicas de acuerdo con la estructura organizativa del sector público, presentando niveles encargados de la captación de los recursos y su aplicación a los fines del Estado, facilitando el establecimiento de la responsabilidad administrativa que tiene cada institución en los procesos presupuestarios.

Tipo de moneda.

Esta clasificación se utiliza para reflejar las transacciones públicas en moneda extranjera o moneda nacional. Cuando las instituciones públicas realizan operaciones de ingresos o gastos bajo esta modalidad, debe tenerse en cuenta la codificación establecida en el clasificador de referencia. La clasificación por tipo de moneda puede ser utilizada para diversos fines; sin embargo, el propósito principal de esta es obtener la información necesaria para elaborar el presupuesto de

divisas, con el objetivo de conocer el impacto de las transacciones del Estado en los movimientos de divisas que se reflejan en la Balanza de Pagos.23

2.5 La Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento. Concepto. Tipos. Resultados.

Concepto:

La cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento nos proporciona información a primera vista para analizar la situación financiera, exponiendo los macro equilibrios y desequilibrios del conjunto de recursos y gastos estatales.

Propósito:

La cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento tiene como propósito ordenar las cuentas públicas para permitir su análisis económico, reflejando la relación de los diferentes sistemas de administración financiera: Con el presupuesto para evaluar las previsiones de ingresos y gastos en relación con la política económica, con el criterio del percibido, se puede utilizar para formular el presupuesto de caja. Análisis ex-post pueden hacerse en la ejecución del presupuesto integrado con el sistema contable.

Cuando nos referimos al análisis económico hacemos referencia a la repercusión de las transacciones financieras del sector público en la economía del sector privado o en la economía global.

La cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento surge de relacionar la clasificación económica de los recursos públicos con la clasificación económica de los gastos públicos, permitiendo determinar diferentes resultados. A su vez, el ordenamiento económico de recursos y gastos se cruza con los componentes institucionales o subsectores del sector público considerado.

Estructuración:

La cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento está estructurado en dos bloques.

- Primero: analiza los flujos financieros (ingreso, gastos y resultados financieros), denominado sobre la línea.
- Segundo: refleja cuales son los efectos de estos flujos en los saldos de las cuentas patrimoniales (funcionamiento neto, variaciones de activos financieros pasivos), denominado bajo la línea.

El resultado de déficit o superávit que se refleja por encima de la línea es inversamente proporcional al financiamiento, resultante de la diferencia entre variaciones de activos y pasivos financieros, esto quiere decir que si existe un resultado de déficit sobre la línea se genera un resultado de superávit debajo de la línea y viceversa.

23 Véase el Artículo 24, Decreto No. 492-07, Reglamento de la Ley No. 423-06. RD

TABLA N°3: EJEMPLO SENCILLO DE UNA CUENTA DE AHORRO INVERSIÓN Y FINANCIAMIENTO

Ingresos Corrientes	
Ingresos tributarios	814
Contribuciones a la seguridad social	83
Ingresos No tributarios	98
Rentas de capital	32
Transferencias corrientes	39
TOTAL DE INGRESOS CORRIENTES	1066
Gastos Corrientes	
Gastos de consumo	810
Rentas de la propiedad	8
Impuestos directos	20
Transferencias corrientes	210
TOTAL DE GASTOS CORRIENTES	1048

RESULTADO ECONÓMICO: (AHORRO O DESAHORRO) 1066 - 1048= 18

Recursos De Capital	
Recursos de capital	25
TOTAL DE RECURSOS DE CAPITAL	25
Gastos De Capital	
Inversión Real Directa	69
Transferencias de Capital	5
Inversión Financiera	16
TOTAL DE GASTOS DE CAPITAL	**90**
TOTAL DE RECURSOS	1091
TOTAL DE GASTOS	1138

RESULTADO FINANCIERO	47
Cuenta de Financiamiento	47
Fuentes de financiamiento	
Disminución de activos Financieros	39
Incrementos de Pasivos	12
Total de fuentes de financiamiento	51
Aplicación Financiera	
Incremento de Activos Financieros	1
Disminución de pasivos	3
TOTAL DE APLICACIONES FINANCIERAS	4

Fuente: [24]

2.6 La Política Resupuestaria

La política presupuestaria expresa los objetivos que piensa alcanzar el gobierno a través del presupuesto en diferentes dimensiones. El objetivo de la política presupuestaria es darle señales a la sociedad de como el Estado va a incidir en la economía, estableciendo un esquema consistente de elaboración cuantitativa del presupuesto.

Dentro del marco del presupuesto público la política presupuestaria es un concepto intrínsecamente cualitativo expresado mediante texto. Si bien es cierto que puedes tener alguna expresión cuantitativa, su esencia no son los números, sino las propuestas y explicaciones.

En ese sentido, y para evitar desenfoque de atención, los números contienen la política presupuestaria, deben ser los estrictamente necesarios para respaldar la propuesta, aunque detrás se tengan los cálculos desagregados que lo sustenten. Por tanto, como soporte de las políticas tiene que haber un sistema de proyecciones tanto de las variables macroeconómica como de las propias del presupuesto (ingresos y gastos corrientes y de capital).

Las estimaciones presupuestarias tienden también a ser útil para brindar información en cuanto a la rigidez que puede presentar el presupuesto para dar lugar a nuevas políticas presupuestarias.

La política presupuestaria anual refleja la aplicación de la política fiscal y la producción de los bienes públicos para el ejercicio presupuestario siguiente al de su aprobación. Consiste en

24 Elaboración propia.

la decisión de orientaciones, prioridades, topes institucionales, normatividad, etc., y tendrá las siguientes características:[25]

- Tendrá plena consistencia y expresará, para el ejercicio presupuestario, una referencia a las versiones actualizadas de la Programación Macroeconómica, la Política Fiscal, el Marco Financiero Plurianual, el Plan Plurianual de Sector Público y el Presupuesto Plurianual del Sector Público no Financiero.
- Debe ser única para todo el Sector Público.
- Constituirá el marco de referencia al cual deben ajustarse los presupuestos públicos.
- Informará sobre las rigideces preexistentes en materia de asignación de recursos públicos.
- Expresará los criterios a aplicar para la programación de compras y contrataciones de bienes, obras y servicios.
- Determinará los criterios que deberán aplicarse para el otorgamiento de transferencias, subsidios y subvenciones.
- Señalará la participación de cada Capítulo o institución en el logro a nivel de las políticas por función o región.

2.7 El Presupuesto Plurianual

La OECD (2001) define el Presupuesto Plurianual (PP), como aquel que cuenta con las estimaciones de gasto por instituciones ejecutoras y programas, siendo uno de los instrumentos de mediano plazo, que va más lejos en el nivel de desagregación.[26]

El concepto de insertar en el proceso de formulación del presupuesto anual en una perspectiva de mediano plazo dio inicio en los años 1950, siendo los pioneros en las preparaciones de proyecciones a mediano plazo Gran Bretaña y Australia.

Ha mediado de los 70 y principio de los 80, se produce una ola en países desarrollados focalizado en las reducciones de gastos y privatizaciones, fue entonces a finales de los 80, luego de reducir los déficits fiscales que, en países de la OECD, inician una segunda fase de reformas enfocada en mejorar los gobiernos (mejor provisión de servicios, desregularización, mayor transparencia, entre otros.

El Presupuesto Plurianual es un instrumento que sirve de guía de la política presupuestaria de mediano plazo del gobierno y opera como el marco presupuestario referencial del presupuesto anual y del plan anual de inversiones públicas. [27]

25 y [28] Véase Decreto No. 492-07, Reglamento de la Ley No. 423-06. RD

26 MARTIRENE Roberto. (2007), Manual de Presupuesto Plurianual. CEPAL

27 MARTIRENE Roberto. (2007), Manual de Presupuesto Plurianual. CEPAL

Los países han tomado diversas formas, con diferente sustento legal, las cuales constituyen respuestas a la necesidad de acceder a una mirada de mayor alcance a la del presupuesto anual, con el propósito de identificar los problemas que se puedan suscitar sobre las cuentas públicas en el mediano plazo, formular las acciones preventivas que fueren necesarias y procurando garantizar el cumplimiento de determinados objetivos estratégicos del gobierno.

De acuerdo con esta definición, las estimaciones plurianuales de los ingresos, gastos y financiamiento distribuidos institucionalmente son parte de los componentes principales del mismo, como también lo son las proyecciones de mediano plazo del producto interno bruto y el marco fiscal del gobierno. También el Presupuesto Plurianual, concebido en forma integral, contiene previsiones de las variables físicas, que derivan de las prioridades y resultados estratégicos que se desprenden del plan de gobierno para periodo plurianual, acotado por las disponibilidades financieras.

No todos los países han desarrollado lo que aquí se entiende por Presupuesto Plurianual, sino que han centrado su mirada en el mediano plazo construyendo un Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP). En algunos casos, se trata de diferentes denominaciones para significar un mismo instrumento, aunque en otros, existe una diferencia específica. A continuación, definimos las diferentes denominaciones que se utilizan en los países que han centrado su mirada en el mediano plazo.

2.7.1 Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)

Este marco se limita a establecer objetivos de política fiscal y presentar un conjunto de proyecciones y metas integrales que cubren aspectos macroeconómicos y fiscales. Generalmente, la variable central de análisis es la deuda pública respecto del PIB y es habitual que se considere también la evolución de gasto e ingresos públicos y la inflación.

2.7.2 Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP)

Desde la perspectiva de la OCDE, el MPMP Incluye las proyecciones del MFMP y, además, agrega estimaciones de gasto de mediano plazo para diversas unidades administrativas. El objetivo es entregar previsibilidad a las distintas unidades en forma consistente con la disciplina fiscal. Las proyecciones que caracterizan a este enfoque son las de clasificación de gastos por función, o sector institucional.[28]

2.7.3 Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)

Profundiza agregando al MPMP elementos de presupuesto por programa y resultados. Los MGMP pueden adoptar distintos grados de detalle en sus proyecciones de gasto, hasta llegar a replicar todas las clasificaciones de un presupuesto anual.

28 Véase Clasificación del BID (2007).

Ante este contexto, a los fines de lograr una mayor articulación entre los insumos que deben proporcionar cada órgano central, es importante definir los distintos tipos de Marcos de mediano plazo, dejando claro las responsabilidades para cada uno de los actores. [29]

2.8 Presupuestos Por Programas

La técnica de presupuesto por programa ha surgido como un procedimiento estructurado de decisión y planificación gubernamental. Este busca ordenar el gasto en programas gubernamentales incorporando recursos de fuentes e instituciones diversas.

Según lo planteado en el documento Planificación y Presupuesto por Programas[30] se define el presupuesto por programas como un conjunto de programas y proyectos armónicos que son pautados para realizarse en el futuro inmediato. Este cambio de paradigma se recoge por primera vez a raíz de la Comisión Hoover del Congreso de los Estados Unidos, en 1949, en la cual se realizó el cambio a *performance budgeting,* sustituyendo así el foco en los insumos y dando mayor relevancia a los resultados. (Vinculación Plan Presupuesto en América Latina[31])

En el documento de "Presupuesto para el Desarrollo en América Latina", se enfatizan que el PPP se basa en tres componentes fundamentales: i) un componente conceptual, que consiste en caracterizar la acción del Estado en la forma de programas, con objetivos y mecanismos de ejecución específicos; ii) un componente contable, que consiste en ordenar los recursos presupuestarios en torno a dichos programas, y iii) un componente cuantitativo, que consiste en medir, de la manera más estandarizada posible, los niveles de actividad o producción de bienes y servicios generados por los programas públicos.

La implementación del PPP tuvo su origen en Estados Unidos, en la década de 1960, y se expandió rápidamente por todo el mundo. Sin embargo, en las experiencias prácticas de implementación los países encontraron dificultades respecto de cada uno de sus tres componentes. En la práctica, no todas las actividades y funciones gubernamentales eran factibles de expresarse como programas; la contabilidad programática presentaba ambigüedades en la clasificación de ciertos ítems, especialmente en el caso de programas que excedían el ámbito de una sola institución, y parte importante de los bienes y servicios públicos no eran factibles de medirse a través de indicadores de producción con contenido sustantivo. Eso hizo que la implementación del PPP fuera incompleta, y que sus beneficios resultaran más modestos en relación con los costos incurridos.[32]

29 Véase Clasificación del BID (2007).

30 Véase MARTNER, G., (1976)

31 Véase SANZ, A (2015

32 Véase WILDAVSKY. A, (1992)

Los programas pueden ser plurianuales y anuales y debajo se presentan el plazo, alcance y los usuarios de la información, según lo planteado por el Programa de Gestión Pública Área de Estado y Gobierno

TABLA N°4: ELEMENTOS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Presupuesto	Plurianual	Anual
Plazo	Mediano/largo	Corto
Alcance	Estratégico	Operativo
Usuarios	Alta dirección	Dirección/operativo

Fuente:[33]

La técnica de presupuesto por programas luego fue evolucionando hasta convertirse en lo que es definido como presupuesto por resultados, presupuesto por programas orientados a resultados y/o presupuesto basado en resultados.

2.9 Presupuestos Basado en Resultados

Todos los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se comprometieron con la implementación de técnicas orientadas a la Gestión por Resultado (GpR), según se establece en el documento Buenas Prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo[34]. El presupuesto por resultados es uno de los cinco pilares del ciclo de gestión que examinan los elementos indispensables para que el proceso de creación de valor público sea utilizado para lograr resultados.

Las iniciativas implementadas para vincular los fondos asignados a resultados en términos de productos y/o resultados, así como evaluaciones son: planificación por resultados; presupuesto por resultados; programas y proyectos; gestión financiera, auditoría y adquisiciones; y monitoreo y evaluación.

Entre los principales planteamientos se destaca que no existe un único modelo de implementación, pero que el mismo debe adaptarse a la realidad nacional[35].

Existen tres factores fundamentales que apoyan la efectiva implementación del presupuesto por resultados, y deben ser ajustados según las realidades de cada país:

33 Véase BONARI, y GASPARIN (2014).

34 Véase OCDE (2013)

35 Véase BID (2012)

i) La creación de incentivos y fortalecimientos de capacidades en los equipos encargados de implementar la iniciativa. ii) La generación de datos sobre el impacto de las iniciativas implementadas, así como el uso de dicha información para la formulación de los programas. iii) Generar estudios sobre el impacto en toda la cadena para aumentar la eficiencia del gasto[36].

Varios autores han planteado que los caminos recorridos por los países han sido bastantes heterogéneos, aunque se comparten elementos comunes sobre las agencias que lo implementan, la variedad de instrumentos, la vinculación planificación presupuesto y todos los instrumentos son aplicados a lo largo de las etapas del ciclo presupuestario. A continuación, se presenta la matriz con los panoramas generales de los países anglosajones y de América Latina que han ido incorporando instrumentos para la GpR.

El levantamiento fue realizado para el documento de la vinculación entre la planificación y el presupuesto: Recomendaciones para su implementación y presenta un panorama general de la realidad al 2014.

La siguiente matriz presenta de forma íntegra las principales ideas de cada país enfatizando el período de implementación, la agencia que los ejecuta y los instrumentos principales que son presentados.

TABLA N°5: PANORAMA GENERAL DE PAÍSES QUE HAN IMPLEMENTADO INSTRUMENTOS PARA LA GPR

País	Información relevante
Países Anglosajones "los instrumentos de vinculación son, por lo general, de mediano plazo, es decir, que se emplean el marco fiscal y los planes plurianuales"	
Canadá	• Implementado por el **Sistema de Gestión del Gasto desde el 2007** • Abarca las **desde planeamiento hasta el análisis de la ejecución y el desempeño** • **Armoniza los planes** de las jurisdicciones ministeriales con el presupuesto • Incluye los **Reportes de Planes y Prioridades**, elaborados por cada Departamento, en los cuales se **detalla información sobre objetivos, iniciativas y resultados planificados**, y se incluyen vínculos con los requisitos en términos de recursos y en un horizonte a tres años

36 Véase BONNEFOY y ARMIJO (2005)

País	Información relevante
Estados Unidos	• La unidad responsable es la **Oficina de Gestión y Presupuesto (OGP)** • A partir del 2004, en el marco de las Prioridades Presidenciales de Administración se implementa la **Iniciativa para la Integración del Presupuesto y Desempeño (BPI)** que pretende **vincular las decisiones presupuestarias con la evaluación** del desempeño de los programas diseñados • La **integración entre el presupuesto y la planificación ocurre a nivel programático**: la expresión general se plasma en el presupuesto por desempeño que elaboran las diferentes áreas de gobierno y es coordinada y revisada por la OGP
Nueva Zelanda	• Constituye uno de los **países más avanzados** en la materia y con una larga trayectoria • el **Ministerio de Hacienda es el organismo responsable.** La vinculación entre presupuesto y planificación se realiza con las Áreas Estratégicas de Resultados (AER) en las cuales se establecen metas y proyectos a corto y mediano plazo, se construyen Indicadores de Resultado Estratégicos para cada AER y se asocian al presupuesto de los departamentos • Utilizan **contratos por desempeño**
Australia	• **Registró importantes avances en gestión por resultados**. Inicio de reformas en la década de los ochenta • Las agencias presentan su portafolio presupuestario con su plan, **el presupuesto y los resultados que esperan obtener.** La planificación se integra con el presupuesto, en el marco del ciclo presupuestario a partir de la definición de las prioridades generales de gobierno
Reino Unido	• La presupuestación y planificación están definidas como la **administración sistémica orientada a la obtención de resultados del gasto público.** Introducidas en el 1998 • Cuenta con **contratos plurianuales de compromiso** con el ciudadano en términos de provisión de determinados resultados • Utiliza **políticas basadas en evidencias** (para lo cual existen procedimientos establecidos)
América Latina	
México	• El proceso de vinculación articula la **planificación de mediano plazo con el presupuesto anual por programas.** Además, en el plan existe el Programa Nacional de Infraestructura de carácter plurianual, cuya categoría programática está en los Proyectos de Inversión (proyectos plurianuales) • Todos los procesos de las etapas de planeamiento y presupuesto son realizados en el **sistema integral de programación y presupuesto**

País	Información relevante
Colombia	• Organismo responsable de la articulación es el **Departamento Nacional de Planeación, que elabora el Plan Nacional de Desarrollo y participa en la Secretaria de Hacienda y Crédito Público de México,** formulación del marco de gasto de mediano plazo • Otro aspecto interesante es la **existencia de unidades subnacionales que adoptan los lineamientos nacionales en materia organizacional** • Se **comparten el mismo lenguaje y herramientas de administración** para la gestión de las políticas públicas multinivel (unificación del clasificador presupuestario y la estructura de planeamiento)
Brasil	• Plan Plurianual (PPA) elaborado por el Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión • Completa **unificación del clasificador presupuestario** a nivel nacional
Chile	• Preponderancia del aspecto presupuestario por sobre la planificación. El organismo clave es la Dirección de Presupuesto (DIPRES) en el ámbito del Ministerio de Hacienda. Chile no tiene un plan estratégico de desarrollo nacional de mediano plazo (pero los mecanismos de seguimiento y evaluación de programas están desarrollados) • Aunque no existe un plan de mediano plazo, hay un marco fiscal que incluye el proyecto de ley de presupuesto para un horizonte de cuatro años, el cual es revisado cada dos trimestres

Fuente:[37]

2.10 Contratos por Resultados

Los incentivos dentro de la gestión por resultados se enmarcan en el presupuesto por resultados, en el cual se propone desarrollar "una estructura de incentivos complementaria al sistema presupuestario que motive a las instituciones públicas a alcanzar mejores resultados".

En Perú una de las herramientas para la implementación del presupuesto por resultados es el uso de incentivos a la gestión que "aparecen como una herramienta valiosa que pretende mejorar el desempeño de las entidades públicas y promover en ellas un esfuerzo mayor a favor del logro de los objetivos y resultados esperados"[38].

El documento ``El presupuesto por resultados en América Latina enfatiza que "Los incentivos del proceso presupuestario estén alineados para evitar que existan cambios continuos durante el año y sub o sobre ejecución presupuestaria discrecional[39]"

37 BONARI, y otros 2014.

38 Véase SCARTASCINI, C (2012)

39 Véase (MEF) PERU (2015)

2.11 Presupuesto con Enfoque de Género

Según lo planteado por ONU Mujeres, el presupuesto sensible al género (PPG) facilita el avance hacia la igualdad de género y contribuye al logro de los derechos de las mujeres, el mismo abarca todas las etapas del ciclo presupuestario, elaboración presupuestaria, desde la formulación, la planeación, la elaboración del presupuesto y la evaluación de impacto de las intervenciones públicas. Lo más relevante de este tipo de presupuestación es que promueve el cierre de brechas y se enfoca en las necesidades específicas[40]. En la IV Conferencia Mundial de Mujeres, celebrada en Beijing, en 1995, se plantea la estrategia de que:

"Los gobiernos y el resto de los actores deberán promover una política activa y visible para integrar la perspectiva de género en todas las políticas y programas de forma que, antes de que se tomen las decisiones, se haya realizado un análisis del impacto sobre las mujeres y hombres respectivamente" (Plataforma de Acción de Beijing 1995)[41].

Una de las principales acciones es que "se exhorta a que en las decisiones presupuestarias sobre políticas y programas se integre una perspectiva de género, al mismo tiempo que una financiación adecuada de los programas encaminados a lograr la igualdad entre la mujer y el hombre[42]".

Para incorporar la perspectiva de género es importante analizarla dentro de las etapas de planeación; programación/presupuestación; implementación, ejecución y control; monitoreo y seguimiento y evaluación.

Según un estudio del 2012, en el contexto de América Latina se identifican 52 experiencias diferentes[43] (tanto en el ámbito nacional como local) en la cual las estrategias de intervenciones se recogen desde las diversas experiencias, desde la perspectiva de análisis, incidencia y seguimiento a la ejecución (ver tabla número 6). El mismo documento plantea que, a nivel nacional las experiencias mostraron desarrollarse mayoritariamente sobre el total del presupuesto, siendo una mínima parte sobre presupuestos de sectores o programas específicos.

40 Véase ONU (2019)

41 Véase RODRÍGUEZ y VEIGA (2008-2010)

42 Véase INMUJERES MEXICO (2015)

43 Véase UCM (2012)

TABLA N°6: PAÍSES CON EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTO CON ENFOQUE DE GÉNERO

País/ año	Información general
Reino Unido donde comenzó en 1989 con la constitución del Women's Budget Group (grupo indenfiente del Gobierno	Una vez realizada la presentación pública del borrador presupuestario **analizaban los aspectos del mismo que consideraban más relevantes para la situación de las mujeres,** haciendo hincapié en el ámbito impositivo del mismo, al ser este el que tiene mayor repercusión y debate en el Reino Unido y en sus efectos sobre las mujeres con menos recursos.
Canadá, Sociedad Civil-1993	Estas organizaciones defienden la viabilidad de una política pública favorable a la mayoría social, que preste especial atención a la población más vulnerable, y que haga hincapié en las necesidades no cubiertas de las mujeres. Para divulgar la existencia de alternativas posibles a las prioridades gubernamentales han elaborado a partir de 1993 una propuesta presupuestaria anual alternativa cuyo objeto es impulsar una política macroeconómica saneada sin el coste social que tiene la actual.
Sudafricana, cuyos inicios se sitúan en 1994 en un principio desde la sociedad civil y posteriormente desde el gobierno (por el impulso del Secretariado de la Commonwealth).	
Chile, México, Perú, El Salvador y Bolivia, entre otros Estados	Impulso de **iniciativas e instrumentos con algunos resultados y prometen, si tienen continuidad en el tiempo,** avanzar en el conocimiento de las causas de las discriminaciones que sufren las mujeres y en el impulso de una utilización más idónea de los recursos públicos para paliarlas.

Fuente:[44]

44 Véase WILDAVSKY. A, (1992)

2.12 Otros Tipos de Presupuesto Público

2.12.1 El Presupuesto Incrementalista

Esta forma de presupuestar se venía utilizando durante los sesenta y setenta, en donde se buscaba discutir los presupuestos en base a sus variaciones respecto al período anterior. Mediante esta técnica las coordinaciones de las decisiones presupuestarias se realizaban con participación de múltiples actores en un período limitado, la restricción presupuestaria era muy fuerte y con alta ineficiencia en la asignación de recursos debido a las rigideces existentes.

2.12.2 El Presupuesto Base Cero

En la década de 1970, la atención recibida inicialmente por el PPP se volcó hacia una nueva técnica presupuestaria: el presupuesto de base cero (PBC). Esta técnica pretendió reordenar el proceso presupuestario con el objeto de que este se orientara a revisar los programas gubernamentales desde sus fundamentos, evaluando su justificación real (Sarant, 1978; Lynch, 1990). En particular, el PBC toma como referencia los objetivos de las políticas, programas e instituciones públicas e identifica la forma más eficiente de alcanzarlos, construyendo los presupuestos en base a un estricto costeo de las actividades necesarias para la provisión bajo estas configuraciones.[45]

El PBC no ha llegado a aplicarse a la formulación completa de un presupuesto público, puesto a que los plazos de este son incompatibles con los plazos propios del ejercicio presupuestario anual. Unos de los principales aportes de los que han estudiado esta técnica ha sido reconocer que el propósito de esta ha sido la eficiencia en el uso de los recursos para el logro de los objetivos programáticos.

2.12.3 El Presupuesto Tradicional

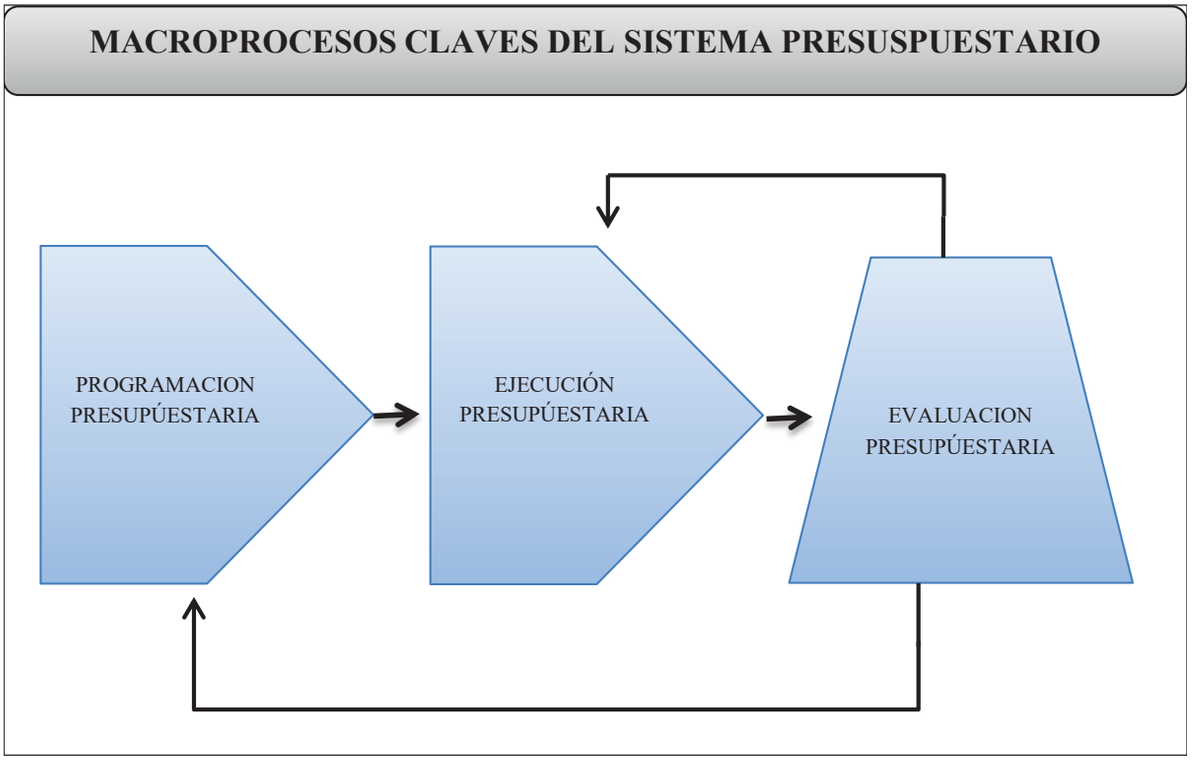
Se basa en la adquisición de bienes y servicios según su naturaleza o destino, sin ninguna correlación de las metas u objetivos a alcanzar. Es un plan numérico en el que se asignan recursos a actividades. Su forma final es una lista de los posibles ingresos y gastos que se recaudarán en un período de tiempo.

3. PRINCIPALES MACROPROCESOS Y PROCESOS CLAVES DEL SISTEMA PRESUSPUESTARIO

En el sistema de presupuesto público existen 3 macroprocesos clave en los que se inscriben las 4 etapas del ciclo presupuestario: formulación, discusión y aprobación; ejecución, monitoreo (control) y evaluación. Estos macroprocesos son los siguientes:

45 WILDAVSKY. A, (1992)

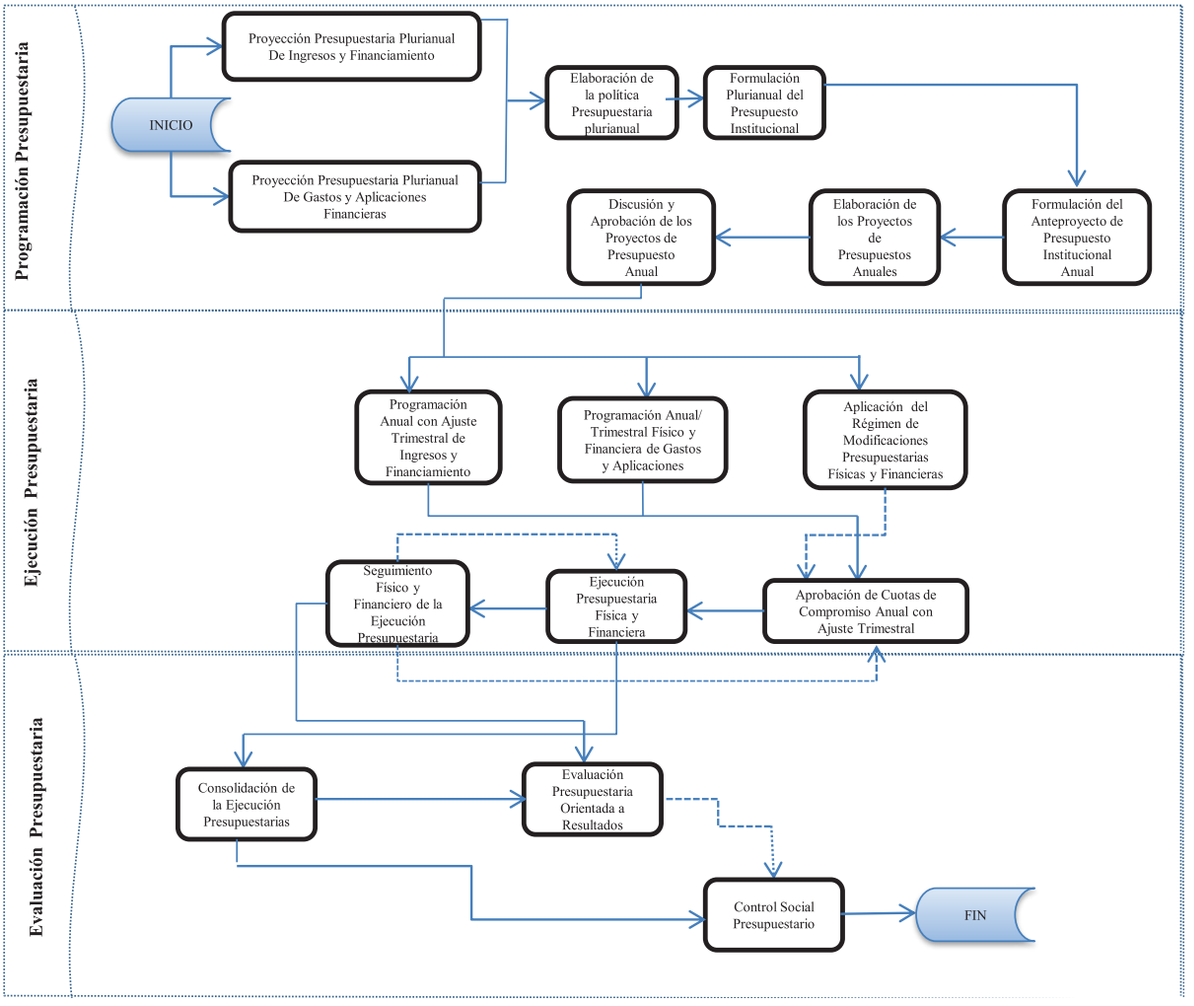
GRAFICO N°4 MACROPROCESOS DEL SISTEMA PRESUSPUESTARIO



Fuente:[46]

46 Elaboración propia, a partir del borrador del Modelo Conceptual del Sistema de Presupuesto, RD

GRÁFICO N°5 PRINCIPALES MACROPROCESOS Y PROCESOS CLAVES DEL SISTEMA



Fuente:[47]

3.1 El Proceso de Formulación Resupuestaria

La Formulación es la primera etapa del ciclo presupuestario en el cual las entidades públicas elaboran los anteproyectos de presupuesto, bajo los cuales se debe especificar el grado de cumplimiento de la política presupuestaria, los programas y proyectos priorizados, la demanda o población a ser atendida, los resultados y metas físicas a alcanzarse durante el ejercicio presupuestario, los medios de verificación de cada producción y su relación con los recursos previstos, así como el organigrama y la estructura y cantidad de cargos.[48]

47 Véase borrador del Modelo Conceptual del Sistema de Presupuesto, RD

48 Véase Decreto No. 492-07, Reglamento de la Ley No. 423-06. RD

El proceso de formulación presupuestaria se inicia cuando se estima la disponibilidad global de fondos, consistente con las directrices que ha establecido la política económica y fiscal, por ello el primer proceso es la Proyección Presupuestaria Plurianual de Ingresos, mediante el cual se construyen los escenarios presupuestarios de Ingresos y Financiamientos, el que consiste en estimar posibles montos de ingreso y financiamiento frente a diversos *shocks* externos (financieros o reales) que permitan identificar el impacto potencial de los diversos riesgos fiscales (un ejemplo es, la realización de pasivos contingentes), la sostenibilidad de la deuda pública y la aplicación explícita de reglas fiscales (esencialmente de naturaleza cuantitativa) que contribuyan a brindar sostenibilidad a la política fiscal en general y de la política presupuestaria en particular.

Las proyecciones plurianuales de ingresos se estiman por fuentes (internas y externas) y las proyecciones de financiamientos se estiman por los perfiles de deuda pública y su composición, identificando los procesos de desembolsos del endeudamiento establecido en las estrategias de endeudamiento plurianual de cada país.

A partir de la información de la disponibilidad de recursos, se procede a estimar preliminarmente el gasto que sería financiado con la disponibilidad de dichos ingresos. Asimismo, es en este proceso donde se realiza la integración de los planes y los presupuestos, sobre la base de identificación de los componentes de la cadena de valor público que subyace a las intervenciones públicas y el costo de esta. En este proceso se determina los objetivos de políticas que efectivamente se financiarán y tratarán de alcanzarse en el período de programación plurianual, especificando las metas de productos, resultados e indicadores con sus respectivos costos estimados de forma agregadas, es decir, es donde se determinan las **Prioridades Presupuestarias Plurianuales.**

Ya definidas las referidas prioridades, se sistematizará la información sobre los problemas públicos que implican su resolución (parcial o total), con los productos, actividades y costos requeridos para tal efecto, en un enfoque programático de la acción estatal, por medio de la Formulación de **Programas Presupuestarios Orientados a Resultados,** mediante la construcción de Marcos Lógicos para los programas sustantivos, verificando la consistencia de las relaciones de pertinencia y de causalidad que exhiben y la aplicación de criterios de optimización para los programas de apoyo.[49]

Sobre la base de la identificación de dichos programas, se hace una Revisión de la Estructura Programática Institucional y su consistencia con la misión de la institución, las prioridades gubernamentales y los clasificadores presupuestarios vigentes complementados mediante la incorporación o actualización del clasificador programático, organizacional, de producción institucional y de políticas transversales (como equidad de género, derechos humanos, cambio climático), entre otros.[50]

49 Del Nuevo Sistema De Presupuesto Público Dominicano

50 Del Nuevo Sistema de Presupuesto Público Dominicano

Finalmente, los costos agregados con los que se estimó la producción pública en el subproceso de determinación de prioridades son detallados a nivel de costos unitarios por productos sobre la base de la información actualizada que proviene del sistema de compras públicas, de contratación de personas y de inversiones públicas, iniciándose así las vinculaciones con los Órganos centrales de estos sistemas. Teniendo en cuenta la información que provee este proceso de **Estimación de Costos de Producción,** se procede a la **Proyección Presupuestaria Plurianual de Gastos y Aplicaciones Financieras.**

En **el proceso de Elaboración de la Política Presupuestaria Plurianual** incluye la Identificación de las Prioridades Plurianuales de Ingresos y Financiamiento, de Gastos y Aplicaciones Financieras que resultan de un proceso de toma de decisiones a partir de las distintas proyecciones de ingresos y egresos que se han efectuado en el marco de los escenarios presupuestarios construidos. Es aquí cuando las autoridades políticas deciden, de manera agregada a nivel del Gobierno, las metas que se esperan cumplir en cada uno de los ejercicios fiscales comprendidos en el horizonte de programación plurianual.

Estas definiciones se traducen en un subproceso para determinar los **Lineamientos Presupuestarios Plurianuales** y para el Primer Año que emite el Órgano Central Presupuestario con el fin de orientar el proceso de **Formulación de los Presupuestos Institucionales Plurianuales,** y se complementan con dos determinaciones adicionales: la detallada **Definición de las Metas Plurianuales** (Productos y Resultados Prioritarios) y la Estimación Plurianual de los Topes Institucionales de Gastos por parte del Consejo de Ministros, a partir de los cuales cada institución ejecutora procederá a formular su Presupuesto Plurianual Institucional, el mismo que luego será agregado y consolidado por el Órgano Central Presupuestario.

En efecto, la **Formulación Plurianual del Presupuesto Institucional** es el siguiente proceso de trabajo en el cual cada una de las instituciones ejecutoras, sin importar el ámbito institucional a la que pertenezcan ni el nivel de autonomía que legalmente exhiban, procederán a elaborar su presupuesto plurianual en el marco de los límites de gastos y las disposiciones normativas que el Órgano Central Presupuestario, haya emitido sobre la base de la Política Presupuestaria aprobada por el Gobierno.

Esto significa que, considerando los distintos clasificadores vigentes, las instituciones programarán sus presupuestos institucionales para el año en el cual se elabora el Presupuesto y los siguientes 3 ejercicios fiscales usando un subgrupo del total de aperturas disponibles, dejando el resto para su detalle y aplicación únicamente para la formulación presupuestaria anual.

Es importante tener presente que el proceso de formulación anual, dado el detalle requerido, demandará una cantidad de información, procesos de análisis y registro muy significativos, por lo que se ha considerado conveniente separarlo de este proceso.

Para ello, las instituciones en el marco de la política presupuestaria en la que se establecen los diferentes topes de gasto, también los compromisos en términos de las metas gubernamentales que asume cada entidad, procederán a **Priorizar sus programas y proyectos de inversión plurianuales** en coordinación con el Órgano Central de la Inversión Pública y con el Órgano Central de Crédito Público, y a **Elaborar sus Anteproyectos de Presupuesto Plurianual Institucional**, especificando las metas físicas (no-financieras) y financieras que esperan alcanzar a nivel de productos, de indicadores y de resultados intermedios en cada uno de los ejercicios fiscales siguientes.

3.2 Proceso de Formulación del Proyecto de Ley y su Contenido

Cada una de las entidades públicas independientemente del ámbito institucional al cual pertenecen, proceden a la **Formulación del Anteproyecto de Presupuesto Institucional Anual**, proceso que comienza con la **Elaboración del Plan Operativo Anual Institucional** en el cual deberá aparecer la programación de actividades con sus respectivos insumos y costos que permitan cumplir con los objetivos presupuestarios anuales, los cuales a su vez, están reflejados de forma física y financiera en el anteproyecto de presupuesto anual y es compatible con el primer año del Presupuesto Plurianual Institucional.

Esta programación de actividades que se vinculará con los planes de compras de bienes y contratación de servicios, los planes de inversión pública, así como con otro instrumento de gestión, como es el plan de contrataciones de personal, servirá de referencia para **Desagregar el Presupuesto Plurianual Institucional** correspondiente al primer año hasta el último nivel de los clasificadores presupuestarios, con lo cual, el Anteproyecto de Presupuesto Anual Institucional quedará formulado a nivel físico y financiero con la última información actualizada disponible.

Una vez que dicho anteproyecto es elaborado, antes de ser aprobado por las autoridades competentes, tendrá que ser remitido al Órgano Central Presupuestario para que realice una **Revisión y Análisis Técnico de los Anteproyectos de Presupuesto Anual Institucional,** el mismo que deberá concluir en un conjunto de recomendaciones de carácter vinculante que las instituciones ejecutoras deberán tener en consideración para la presentación de dicho anteproyecto ante sus autoridades para su respectiva aprobación.

Al momento de disponer de los Proyectos de Presupuestos Anuales Institucionales, los mismos serán remitidos al Órgano Central Presupuestario, a través del respectivo sistema de información, para que se produzca la **Elaboración de los Proyectos de Presupuestos Anuales** (por ámbito), lo cual incluye las instituciones del Gobierno Central, Descentralizadas y Autónomas No Financieras y las Instituciones Públicas de la Seguridad Social. En el caso de las **Empresas Públicas** (Financieras y No Financieras) y de los **Gobiernos Locales** se valida la información correspondiente a la transferencia del Gobierno Central.

A partir de la consolidación de los proyectos de presupuestos anuales, el Órgano Central Presupuestario realiza los ajustes que considere necesarios en coordinación con las instituciones

ejecutoras y se elabora a partir de un proceso de **agregación**, el Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado (PGE) para su discusión y aprobación por parte del Consejo de Ministros y su posterior remisión, en calidad de Proyecto de Ley de PGE al Congreso o Parlamento Nacional.[51]

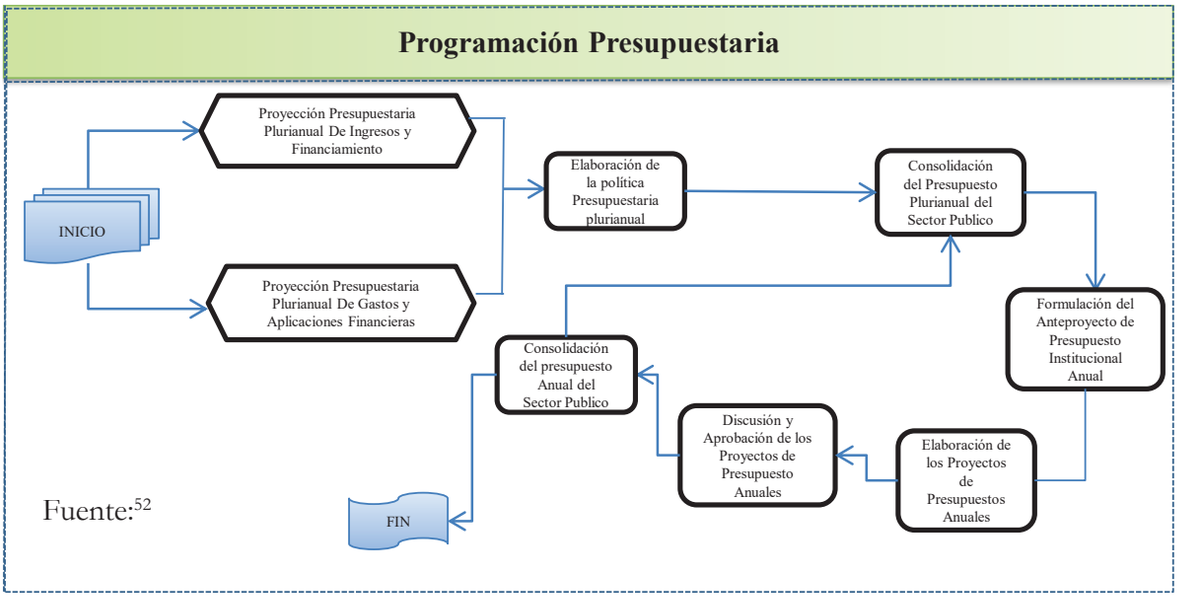
3.3 Proceso de Discusión y Aprobación Presupuestaria

La **Discusión y Aprobación** es la *segunda etapa* del ciclo presupuestario, para el Gobierno General Nacional, es llevada a cabo por el Congreso Nacional, luego del sometimiento por parte del Poder Ejecutivo del Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado, correspondiendo el acto por el cual el Congreso Nacional (parlamento), luego de su análisis y ponderación, fija legalmente el total del gasto, los ingresos estimados y el financiamiento previsto a ejecutarse en el año fiscal.

En este proceso se desprende el subproceso Análisis del Proyecto de Ley de Presupuesto, tanto por las autoridades políticas (legisladores) como por los funcionarios técnicos que los apoyan en sus procesos de toma de decisiones en cada ámbito según corresponda, por ejemplo, en la Oficina de Seguimiento, Análisis y Evaluación Presupuestal del Congreso Nacional y el trabajo en la Comisión Bicameral del Presupuesto en el caso del Proyecto de Presupuesto del Gobierno General Nacional, o la Sala Capitular en lo referente a los Presupuestos de los Gobiernos Locales.

En tanto que el segundo subproceso, está relacionado con la **Aprobación de los Presupuestos** a través del debate parlamentario en lo relativo al Gobierno General Nacional o la discusión política a nivel de la alta Dirección del Poder Ejecutivo.

GRÁFICO N°6 FLUJO DEL MACROPROCESO DE PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA



Fuente:[52]

51 Véase borrador del Modelo Conceptual del Sistema de Presupuesto, RD

52 Véase borrador del Modelo Conceptual del Sistema de Presupuesto, RD

3.4 Macroproceso de Ejecución del Presupuesto

La ejecución del presupuesto institucional comprende procesos y procedimientos administrativos que permiten la captación de recursos, la programación de pagos, y el registro de los ajustes –registros presupuestales–, financieros y patrimoniales –registros contables–, para que las unidades ejecutoras puedan producir bienes y prestar servicios oportunamente.[53]

3.5 Proceso de Distribución Administrativa del Presupuesto

Una vez se promulga la Ley de Presupuesto General del Estado (o Presupuesto Nacional), a fin de que las unidades ejecutoras puedan tener mejor control de la ejecución presupuestaria, se procede a efectuar la distribución administrativa del presupuesto, proceso mediante el cual las instituciones realizan la desagregación de las apropiaciones contenidas en la Ley pudiendo llegar hasta los últimos niveles de detalle previstos en los clasificadores y categorías programáticas.

La Distribución Administrativa de los presupuestos del Gobierno General Nacional (Gobierno Central e Instituciones Descentralizadas, Autónomas No Financieras y Públicas de la Seguridad Social) deberá tener las siguientes características:

- El Órgano Central Presupuestario no tendrá injerencia alguna en la distribución administrativa de los presupuestos promulgados de las instituciones del Gobierno General Nacional.
- La distribución administrativa de los presupuestos autorizados será realizada por cada organismo y aprobada por sus máximas autoridades.

Realizada la distribución administrativa del presupuesto, se da inicio a un nuevo macroproceso destinado a usar los recursos públicos para los distintos fines que han sido priorizados, a través de la ejecución presupuestaria físico y financiera.

La ejecución presupuestaria requiere de otro proceso, de naturaleza contingente, previa a la autorización del gasto como son: la programación anual de ingresos, financiamiento, gastos y aplicaciones financieras. Asimismo, cuando corresponda, debe realizarse la **Aplicación del Régimen de Modificaciones Presupuestarias**.

Estas modificaciones son de naturaleza **anual** y deben ser físicas y financieras de tal manera que los instrumentos de gestión sean realmente vitales para la toma de decisiones y no únicamente formalidades administrativas.

Estas modificaciones pueden no sólo contemplar habilitaciones y anulación de apropiaciones sino también transferencias interinstitucionales, las cuales deben conformar una propuesta

53 Constitución Política del Estado, 2009, Bolivia.

al Congreso Nacional a través de un **Presupuesto Complementario o Suplementario**, a tramitarse de manera similar al presupuesto anual original.[54]

Sobre la base de estas proyecciones, y en función de las prioridades gubernamentales y las trayectorias de expansión del gasto público, se ajustan las apropiaciones presupuestarias mediante el proceso de Modificaciones Presupuestarias y así se pueden **Aprobar las Cuotas de Compromiso Anual con Ajuste Trimestral** (con su correspondiente programación de devengado) y proceder a ejecutar propiamente dicho el presupuesto.

El proceso de **Ejecución Presupuestaria Física y Financiera** se concreta a través de la aplicación de los recursos tanto desde la perspectiva del ingreso como del gasto, a través de las distintas fases de la ejecución de los ingresos y gastos públicos.

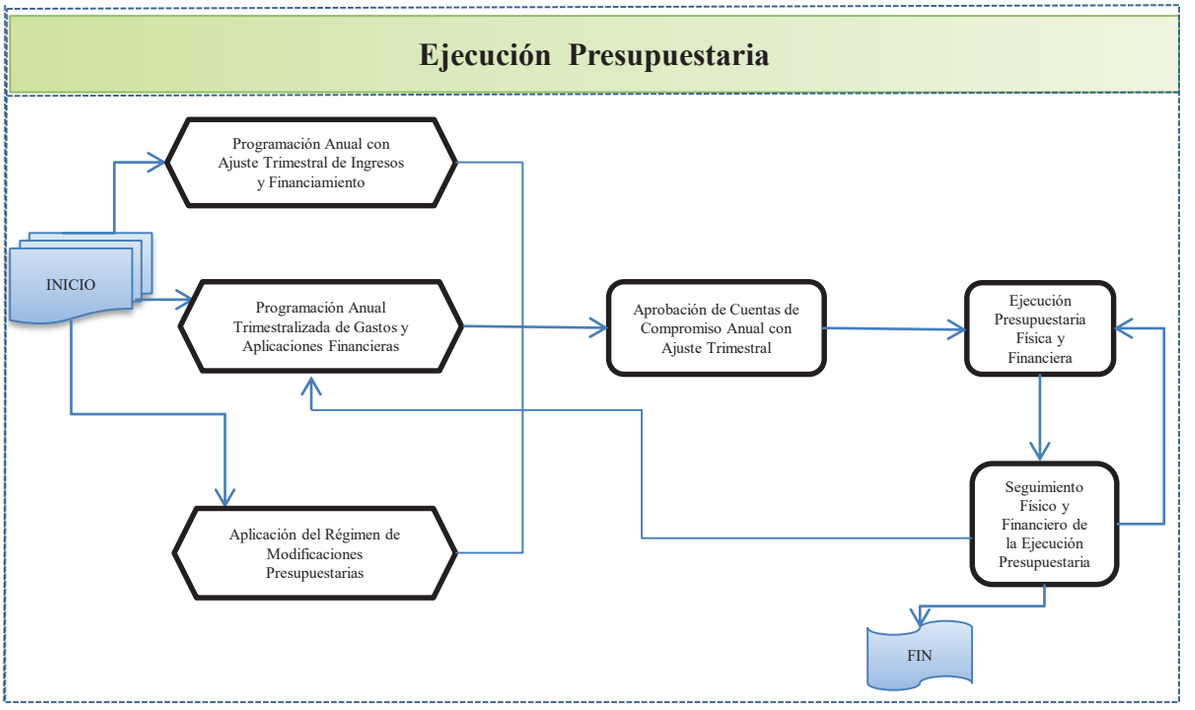
En tal sentido, este proceso está conformado por los subprocesos destinados al Devengado de los Ingresos, a través del cual se genera una cuenta por cobrar por parte del sector público al sector no público y que constituye un activo financiero estatal y a la Percepción **de los Ingresos y Financiamiento**, subproceso en el cual se desarrollan las actividades relacionadas con el perfeccionamiento de la captación, recaudación u obtención (el ingreso a caja) de los recursos devengados.

Por último, para finalizar este Macroproceso, destaca el proceso de **Seguimiento Físico y Financieros de la Ejecución Presupuestaria**, como mecanismo de alerta temprana que permita identificar y corregir a tiempo *las desviaciones* que pudiesen presentarse con respecto a lo programado, y el cual también incide en el proceso de retroalimentación del ciclo al impactar en los procesos iniciales de proyecciones presupuestarias plurianuales de ingresos y financiamiento, así como de gastos y aplicaciones financieras.

En este sentido, este proceso está compuesto por dos subprocesos intrínsecamente relacionados y secuenciales: el primero es el **Seguimiento De las Metas Físicas y Financieras** y el segundo, la **Implementación de Recomendaciones de Mejora en la Ejecución**.

54 Del Presupuesto General del Estado

GRÁFICO N° 7 FLUJO DEL MACROPROCESO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA



Fuente:[55]

3.6 Proceso de Programación Física y Financiera de la Ejecución Presupuestaria y los Gastos Comprometidos al Inicio del Ejercicio

3.6.1 La Asignación y Distribución de las Cuotas de Compromiso

Involucra un conjunto de acciones relacionadas con la remisión por parte de las Instituciones Ejecutoras de las solicitudes de cuota en base a su programación de compromiso, devengo y pago y la revisión y aprobación de dichos pedidos por parte del Órgano Central Presupuestario, en los que se concreta la autorización a iniciar los procesos de contratación o licitación y adjudicación en la práctica. Asimismo, este proceso implica la posibilidad de hacer **Ajustes Trimestrales a las Cuotas de Compromiso** en función del nivel de ejecución física-financiera, las reprogramaciones y la efectiva percepción de los recursos.

3.6.2 Aprobación de Cuotas de Compromiso Anual con Ajuste Trimestral

Es este subproceso se autoriza el monto máximo de apropiación a comprometer en el año fiscal con ajustes trimestrales para mantener un ritmo de ejecución del gasto acorde a lo programación financiera, y que al mismo tiempo no actúe como techo o nivel máximo a gastar por las entidades.

55 Véase borrador del Modelo Conceptual del Sistema de Presupuesto, RD

3.6.3 Asignación y Distribución Anual de Cuotas de Compromiso

Este subproceso inicia con asignación, que significa la aprobación de las cuotas de compromiso para el trimestre correspondiente. La marca de asignación habilitará las cuotas en las gerencias administrativas para la distribución entre las unidades ejecutoras correspondientes.

3.6.4 Ajustes Trimestrales de Cuotas de Compromiso

Este subproceso inicia de compromiso para establecer, criterios diferentes a nivel físico financiero, si se considera que han cambiado con la solicitud ajuste de cuotas algunas de las condiciones que existían en ese momento. La Institución realiza los ajustes de la cuota de compromisos de acuerdo con la ejecución y a los ingresos percibidos en virtud de los lineamientos establecidos.

3.6.5 Afectación Preventiva del Gasto

Consiste en la disminución de la disponibilidad presupuestaria de los gastos previstos en el presupuesto formulado de cada institución y en la expresión de la relación física o proporción con respecto al producto final. El proceso permite dar inicio a una contratación de un bien, servicio u obra y precisamente en este orden de ideas podrías identificar sus principales actividades, tales como:

- Solicitud de bienes o servicios
- Verificación de la disponibilidad del preventivo
- Registro del preventivo
- Inicio de proceso de contratación

3.6.6 Compromiso a nivel Físico y Financiero del Gasto

Este subproceso es la primera instancia y ocurre el momento en que se realiza el compromiso entre las partes, generalmente se refiere a la suscripción de un contrato. Las apropiaciones presupuestarias se reservarán, afectando la disponibilidad de estas, mediante el registro de los compromisos de gastos. Se entenderá por compromiso de gasto todo acto administrativo que disponga la realización de gastos por monto cierto, con o sin contraprestación cumplida o por cumplirse, tales como nuevo nombramiento de personal, celebración de contrato de obras, resolución y otorgamiento de transferencia o emisión de orden de compra etc.

Este subproceso depende de la aprobación de la cuota de compromiso, que define la fecha, el monto máximo autorizado a las instituciones para comprometer en el período pautado.

Podríamos sintetizar el desarrollo de este subproceso en las siguientes actividades:

- Formalización de actos jurídicos con terceros
- Compromisos por gastos en personal permanente y gastos plurianuales

- Otorgamiento de transferencias y préstamos
- Compromisos por servicios de la deuda interna y externa (intereses, gastos operativos, amortizaciones)
- Afectación física y financiera del compromiso

3.6.7 Devengado a nivel Físico y Financiero del Gasto

Este subproceso es la segunda instancia y ocurre el momento en que se hace efectivo el compromiso, vale decir, cuando se ejecuta el compromiso o parte de este. A partir del momento en que se devenga, nace *oficialmente la obligación*. Se considera gastada una apropiación y, por lo tanto, ejecutado el presupuesto de dicha partida, cuando queda afectada definitivamente al devengarse un gasto. Los gastos cuya realización dependen de una contraprestación se devengan cuando los bienes o servicios respectivos son recibidos por funcionario competente y se da la conformidad correspondiente.

En este subproceso se registrará como gasto devengado la recepción de conformidad de bienes, obras y servicios que se adquieren con financiamiento que supere el ejercicio en curso. En el caso de las donaciones en especie, se registran como devengado la recepción conforme de bienes y servicios sin que esto implique obligación de pago actual o futuro, las operaciones de compensación, o no monetarias, también deben contabilizarse.

En cuanto al registro de **la ejecución física** se define al momento de determinar la relación insumo-producto, en ella se establece el cálculo por cada insumo, su contribución o equivalente a la producción terminal de manera que en que se ejecute el presupuesto en sus distintas etapas se calcula automática el avance de la ejecución física en relación con la financiera. Es en este subproceso que se procede a la extinción de obligaciones exigibles a través del pago ya sea en efectivo, cheque, por transferencia a las cuentas bancarias de los beneficiarios u otras formas jurídicas válidas. (Párrafo 42)[56]

Las principales actividades en este subproceso son:

- Recepción conforme de obras, bienes y servicios
- Liquidación del gasto de personal
- Servicio de la deuda interna y externa (intereses, gastos operativos, amortizaciones)
- Registro de las donaciones sin contraprestación de pago
- Libramiento del pago
- Cancelación total o parcial de las obligaciones
- Registro de los medios de pago (efectivo, cheques, transferencias bancarias, etc.)

56 Véase Manual de Estadísticas Financieras del Fondo Monetario Internacional (2001)

- Determinación de consumo
- Análisis de los consumos en las categorías programáticas
- Ajustes del programa a lo realmente consumido en el ejercicio

3.7 Proceso de Cierre del Ejercicio. Criterios Generales

El proceso de cierre del ejercicio presupuestario generalmente son mandatos legales de las normativas de Presupuesto y de la contabilidad de cada país, en donde se establecen los criterios y se determinan las formas según el momento de registro del gasto. A continuación, presentamos los criterios más relevantes que son objeto de buenas prácticas presupuestarias.

1. Los gastos comprometidos y no devengados al 31 de diciembre, si mantienen su vigencia, se afectarán automáticamente al ejercicio siguiente, imputando los mismos a las apropiaciones disponibles para ese ejercicio.
2. Los gastos devengados y no pagados al cierre del período fiscal, al 31 de diciembre de cada año se cancelarán durante el año siguiente, con cargo a la disponibilidad de caja y banca existente a esa fecha.
3. Después del 31 de diciembre de cada año, los ingresos que se recauden se consideran parte del presupuesto vigente, dependientemente de la fecha en que se hayan originado.
4. Con posterioridad al 31 de diciembre de cada año, los organismos no podrán asumir compromisos ni devengar gastos con cargo al ejercicio que se cierra en esa fecha.
5. La parte no utilizada de las apropiaciones presupuestarias destinadas a atender calamidades públicas, deberán ser utilizada para disminuir el endeudamiento neto del sector público.

3.8 Proceso De Seguimiento Físico Financiero del Presupuesto Ejecutado

Este subproceso se realiza mediante la elaboración semestral del "Reporte de Seguimiento de Ejecución Financiera y Ejecución de Metas Físicas" y se encuentran basados en la información registrada en los Sistemas Gestión Financieras.

Este subproceso busca constatar el cumplimiento las metas fijadas en el presupuesto anual del año vigente, en donde se espera ver si las metas programadas cumplen con los objetivos planteados en el plan operativo anual de cada institución, a fin de monitorear el avance con respecto a las metas gubernamentales y poder, cuando sea necesario, aplicar las medidas correctivas pertinentes.

El seguimiento y control de su ejecución debe ser cuidadosamente analizada y proyectada por trimestres, tomando en cuenta los patrones de comportamiento de las fuentes de financiamiento que tiene la institución y que han sido identificadas en el presupuesto institucional de la gestión.

Podemos especificar las siguientes actividades para este subproceso:

- Medición avance físico y financiero

- Seguimiento de indicadores
- Análisis de los datos recopilados
- Elaboración del informe de Seguimiento

3.8.1 Implementación de las Recomendaciones de Mejora en la Ejecución

El objetivo de esta sección es fortalecer la capacidad del área responsable de dar seguimiento a la implementación de las mejoras propuestas. Este subproceso da continuidad al seguimiento de la ejecución, dado que la implementación de mejoras en los puntos débiles identificados se refiere el señalamiento de las buenas prácticas.

En base al informe de seguimiento elaborado en el subproceso anterior, las instituciones puedan convertir sus debilidades en oportunidades para implementar acciones correctivas con mayor eficiencia.

3.9 Macroproceso de Evaluación del Desempeño

El proceso de evaluación comprende un conjunto de acciones relacionadas con la Autoevaluación Institucional por Desempeño, que será desarrollado por las propias instituciones públicas bajo los lineamientos metodológicos que establezca el Órgano Central Presupuestario; y el subproceso de Evaluación consolidada por desempeño de la Ejecución Presupuestaria que permitirá la identificación de las causas subyacentes a posibles desempeños ineficientes e ineficaces para así poder mejorar el diseño de las futuras operaciones y la generación de buenas prácticas para optimizar su ejecución.

Esto también implica el diseño y puesta en marcha de *contratos de desempeño* (ya abordado en este capítulo) y mecanismos de incentivos (individuales y colectivos, monetarios y no monetarios) que permitan un adecuado alineamiento de los comportamientos de los servidores públicos.

Finalmente, con toda esta información, se procederá a implementar las **Recomendaciones de Mejora en el Diseño** que surgen de este proceso de análisis y de evaluación, con el fin de perfeccionar los procesos de programación futuros.

Finalmente, el último proceso de este macroproceso lo constituye el **Control Social Presupuestario**, que consiste en el derecho y el deber de los ciudadanos de participar en los procesos de vigilancia de la acción gubernamental, como un mecanismo de responsabilidad, participación ciudadana y mayor transparencia presupuestaria.

3.9.1 Autoevaluación Institucional Presupuestaria por Desempeño

En este subproceso las entidades determinan los resultados de la ejecución presupuestaria, sobre la base del análisis y medición de la ejecución de ingresos, gastos y metas, así como de las variaciones observadas señalando sus causas, los cuales deben presentar al Órgano Central

Presupuestario, un informe de evaluación del trimestre, indicando el avance físico y financiero de los proyectos, programas, subprogramas, productos, metas y objetivos, que contendrá básicamente la medición de los resultados obtenidos en la ejecución presupuestaria de cada trimestre y al final del año fiscal.

La evaluación se puede realizar en períodos semestrales, sobre:

- El logro de los Objetivos Institucionales a través del cumplimiento de las Metas Presupuestarias previstas.
- La ejecución de los Ingresos, Gastos y Metas Presupuestarias.
- Avances financieros y de metas físicas.

La evaluación financiera se sustentará en los estados de ejecución presupuestaria de ingresos, gastos y financiamiento y en la apertura programática del presupuesto. El informe hará mención del grado de cumplimiento de las políticas presupuestarias, a las causas de los desvíos respecto de la programación de la ejecución e incluirá las conclusiones y recomendaciones que se estimen convenientes.

El informe de la evaluación programática se concentrará en el análisis del ritmo de cumplimiento de las metas de producción y de resultados con respecto a lo programado e incluirá las medidas correctivas que sea pertinente recomendar.

Específicamente, se pueden identificar las siguientes actividades principales en este subproceso:

- Seguimiento de las metas físicas financieras orientadas a resultados
- Análisis de la ejecución trimestral de los programas, productos, objetivos y metas presentados al presupuesto
- Elaboración de los informes trimestrales sobre los avances logrados de las metas establecidas
- Elaboración del informe anual de los resultados obtenidos en la ejecución presupuestaria del año fiscal
- Envío al OCP, el informe del resultado de la evaluación de los programas, productos, proyectos, objetivos y metas planteadas y las observaciones de lugar sobre el nivel de avance logrado, trimestral y anual.
- Contratos de gestión de desempeño.

3.9.2 Evaluación Consolidada por Desempeño de la Ejecución Presupuestaria

La evaluación anual de la ejecución Presupuestaria se efectúa anualmente, y consiste en la revisión y verificación de los resultados obtenidos durante la gestión presupuestaria, sobre la base de los indicadores de desempeño y reportes de logros trimestrales de las entidades.

En este subproceso la evaluación presupuestaria se hará de manera concomitante, o simultánea, a la ejecución presupuestaria y ex-post, a la finalización del ejercicio fiscal. En el primer caso se expondrán sus resultados por períodos trimestrales para la evaluación, y anuales en lo que concierne a la evaluación institucional. La evaluación comprenderá el análisis de los resultados de la ejecución presupuestaria en términos financieros del Gobierno General Nacional y del Presupuesto General del Estado, en lo concomitante y ex-post, y en términos de los efectos de los ingresos y gastos con relación a los objetivos y metas macroeconómicos que sustentaron la programación del presupuesto.

Concretamente, las principales actividades consideradas para la realización de este subproceso son las siguientes:

- Elaboración de recomendaciones del diseño, aplicando los principios de eficiencia, eficacia y calidad del gasto, que oriente la programación estratégica, la programación del presupuesto y ejecución del año siguiente.
- Recepción de los resultados de las autoevaluaciones institucionales de sus programas y productos y metas logradas con la ejecución del presupuesto.
- Análisis de las desviaciones entre los objetivos y metas programados con relación a lo ejecutado y determina sus causas y realiza un análisis crítico de la variación entre insumo-producto (costo producto) programados con respecto a las ejecutadas y estima los efectos de estas.
- Reunión de consenso con las instituciones sobre las desviaciones en la ejecución de los programas, metas, objetivos y planes institucionales.
- Verificaciones y comparación de los indicadores y las autoevaluaciones de los resultados intermedios y finales de su ejecución presupuestaria.
- Análisis de los resultados de los informes institucionales de la ejecución anual trimestral de los programas, productos, objetivos y metas presentados al presupuesto.
- Elaboración del informe físico financiero de la ejecución presupuestaria del año fiscal, y las recomendaciones y sanciones propuestas.
- Evaluación física-financiera de la desviación de los resultados de la ejecución de los programas, productos, proyectos, metas y planes institucionales.
- Agregación de los resultados obtenidos en la evaluación física-financiera y los obstáculos e inconvenientes a superar en las instituciones
- Identificación de las desviaciones en la ejecución de los programas, productos, metas, objetivos y planes institucionales
- Evaluación de las desviaciones producidas entre la programación y la ejecución presupuestaria institucional y sectorial a nivel de clasificación económica, financiera y geográfica.

Implementación de las Recomendaciones de Mejora en el Diseño

Este subproceso proporciona información para realizar las recomendaciones y compromisos surgidos como resultado de los informes, trimestrales y anuales de las evaluaciones, que serán incorporadas en el diseño y/o gestión de los programas e instituciones evaluadas con el objeto de mejorar su desempeño.

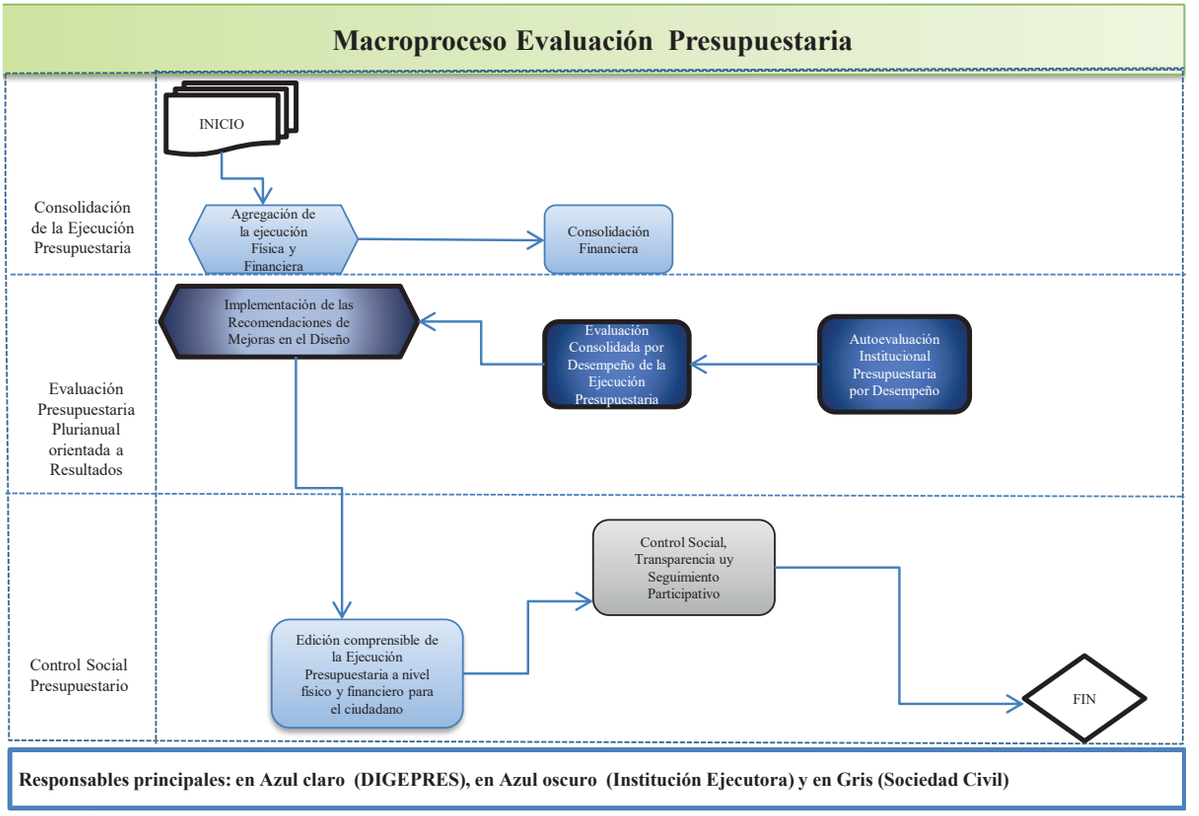
Las medidas correctivas que surjan de la evaluación se orientarán, a superar las causas que originaron los desvíos, de lo cual se establecerá la conveniencia de acelerar, suspender, diferir o reformular la ejecución de los programas presupuestarios y, como consecuencia de ello, las reasignaciones de recursos a otros programas nuevos o existentes, definición de nuevo financiamiento, replanteamiento de metas de producción y resultados, cambios en los responsables de la gestión de los programas, u otras que fueren pertinentes.

Este subproceso finaliza con la definición de compromisos institucionales entre el OCP y el ministerio responsable del programa o la institución evaluados, los que abordan las recomendaciones que derivan de las evaluaciones, señalando la forma particular en que se dará respuesta a los problemas o insuficiencias detectadas y los plazos para ello, con el objetivo de mejorar el desempeño de los programas e instituciones evaluadas.

En este sentido, podemos identificar las principales actividades en este subproceso:

- Revisión de metas y productos por programas de acuerdo con los desvíos identificados
- Elaboración plan de ajustes (recursos, plazos, responsables)
- Elaboración de recomendaciones del diseño, aplicando los principios de eficiencia, eficacia y calidad del gasto, que oriente la programación estratégica, la programación del presupuesto y ejecución del año siguiente.
- Comunicación a las autoridades de las instituciones, sobre desvíos significativos entre lo programado y lo ejecutado y la implementación en la programación del año siguiente.
- Reunión de consenso con las instituciones sobre las desviaciones en la ejecución de los programas, metas, objetivos y planes institucionales.
- Comunicación a las máximas autoridades sobre los resultados obtenidos en la evaluación de desempeño y el resultado de sus planes de gobierno.
- Elaboración del informe físico financiero de la ejecución presupuestaria del año fiscal, y las recomendaciones y sanciones propuestas.

GRÁFICO N° 8 FLUJO DEL MACROPROCESO DE EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA



Fuente:[57]

3.10 Proceso de Formulación, Aprobación, Ejecución, Seguimiento y Evaluación del Presupuesto de Empresas Públicas Financieras y No Financieras

Las Empresas Públicas gozan de un grado de autonomía superlativo que les garantiza la flexibilidad de gestión necesaria para la consecución de sus resultados, debido a que por sus características operativas generalmente operan fuera del sistema transaccional integrado de la administración gubernamental.

De acuerdo con estas premisas, se puede determinar que la vinculación de las Empresas Públicas con el sistema presupuestario no es de tipo transaccional, sino de Transferencia o captura de Información Táctica y operacional destinada a convalidar las necesidades de financiamiento anual y plurianual, la definición de los niveles de inversión plurianual, la participación en el consolidado del sector público, el seguimiento de la ejecución y la evaluación.

Esta diferencia entre Transaccional o Transferencia de información es en el entendido que el sistema presupuestario gubernamental es un sistema transaccional integrado que permite

57 Véase borrador del Modelo Conceptual del Sistema de Presupuesto, RD

recolectar, almacenar, modificar y recuperar todo tipo de información que es generada por las transacciones de todas las entidades cuyo principal financiamiento depende de los recursos del Tesoro. En base a este enfoque está claro que las empresas públicas, aunque no realizan su gestión financiera mediante el sistema transaccional integrado, están comprendidas en los tres agrupamientos de macroprocesos que hacen a la gestión financiera pública.

3.10.1 Técnicas Presupuestaria de Utilizadas por las EP

Por lo general, las EP aplicación de la técnica del Presupuesto por Programas (PPP). Las misma, deben justificar los programas y proyectos, tomando en cuenta la prestación de servicios, la producción de bienes y los recursos reales y financieros que se requieran para su obtención, de forma tal que se facilite la evaluación de la gestión y se provea información detallada para establecer sus logros y dificultades. Como categorías programáticas básicas se utilizan los programas, los proyectos y las actividades centrales. Los programas presupuestarios sustantivos se presentan clasificados por actividades, tendiendo a que estas categorías coincidan con los centros de costos directos de la entidad.

3.10.2 Utilización de los Clasificadores Presupuestarios

Las empresas públicas no financieras e instituciones públicas financieras en el registro de sus operaciones presupuestarias deben utilizar los clasificadores y las cuentas aprobadas por el Manual de Clasificaciones Presupuestarias. El Órgano Central debe establecer mediante las Normas Técnicas que dicte sobre los procesos presupuestarios, nivel de desagregación con que deberán ser utilizados cada uno de los clasificadores presupuestarios.

3.10.3 Proceso de Formulación Presupuestaria

El proceso de la formulación del presupuesto de las empresas públicas se inicia con la determinación de objetivos, metas, productos y resultados para cada empresa pública y la especificación de políticas de precios y tarifas, disminución de la incobrabilidad, política de incremento de oferta, niveles de inversión priorizados y los aspectos más importantes para tener en cuenta en el Plan de Negocios de cada una de ellas.

Los presupuestos de las EP deben elaborarse atendiendo los siguientes instrumentos:

A. **Empresas Públicas no financieras**

- Plan de acción o plan operativo anual de la institución
- Presupuesto de Producción
- Presupuesto de Ventas/Comercialización
- Presupuesto de Ingresos
- Presupuesto de Gastos por Programas

- Presupuesto analítico de Recursos Humanos
- Presupuesto analítico de Materiales y de Existencias
- Presupuesto de Inversiones
- Presupuesto de otros compromisos plurianuales
- Presupuesto de Financiamiento
- Cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento
- Estados financieros básicos proyectados
- Estructura del endeudamiento documentado y flujos previstos
- Presupuesto de Caja
- Presupuesto de Divisas

B. Instituciones Financieras Públicas no monetarias/no bancarias e Instituciones Financieras Públicas Monetarias/Bancarias (en el marco de las normas emitidas por las respectivas Superintendencias)

- Plan de acción o plan operativo anual de la institución
- Financiamiento operativo y ajeno
- Información sobre la actividad financiera
- Información sobre la venta de servicios
- Presupuesto de Ingresos
- Presupuesto de Gastos por Programas
- Presupuesto analítico de Recursos Humanos
- Presupuesto analítico de Bienes y Servicios
- Presupuesto de Inversiones
- Presupuesto de otros compromisos plurianuales
- Presupuesto de Financiamiento
- Cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento
- Estados financieros básicos proyectados
- Estructura del endeudamiento documentado y flujos previstos
- Presupuesto de Caja.
- Presupuesto de Divisas

3.10.4 Proceso de Aprobación del proyecto de presupuesto

Los Consejos de Administración o entes similares que hagan sus veces en las empresas públicas no financieras o de los instituciones financieras públicas, son los responsables de aprobar, los

proyectos de presupuesto de las respectivas instituciones y lo elevarán al correspondiente Ministerio de adscripción, para que, con su conformidad, sea remitido al Órgano Central de Presupuesto, el cual analizara dichos presupuesto y realizará las recomendaciones de ajustes al mismo para su elevación a efectos de su aprobación por autoridad competente.

3.10.5 Proceso de Ejecución Presupuestaria

El órgano Central del Presupuesto Público, emitirá las Normas Técnicas básicas sobre ejecución presupuestaria que se utilizarán durante el transcurso de dicho período para realizar el seguimiento y evaluación de la gestión de las empresas públicas no financieras y de las instituciones financieras públicas.

3.10.6 Modificaciones presupuestarias

Las modificaciones presupuestarias que sean necesarias realizar a los presupuestos aprobados de las empresas públicas no financieras y de las instituciones financieras públicas durante su ejecución, serán tramitadas conforme con la respectivas Normas Técnicas y con la previa conformidad del Ministerio de adscripción, ante la Dirección General de Presupuesto para su análisis y recomendación fundamentada para su aprobación o rechazo al presidente de la República, en los siguientes casos:

a. disminución de los resultados operativos o económicos previstos,
b. modificación o alteración sustancial de la inversión presupuestada;
c. incremento del déficit financiero autorizado o disminución del superávit aprobado;
d. incremento proyectado de las cuentas por pagar o del endeudamiento consolidado;
e. traspasos de apropiaciones presupuestarias de gastos de capital a gastos corrientes;

3.10.7 Proceso de análisis y seguimiento periódico de la gestión presupuestaria de las EP

Basándose en las informaciones trimestrales que suministren las EP, el Órgano Central Presupuestario analizará y evaluará:

a. el grado de cumplimiento de la política presupuestaria aprobada para la institución en sus distintos componentes;
b. el acatamiento de los límites establecidos para las modificaciones presupuestarias.
c. la variación entre las relaciones insumo-producto programadas con respecto a las ejecutadas y se estimará los efectos de estas.
d. las desviaciones que pudieran producirse entre los resultados de explotación y económico, así como de la situación financiera y de caja, reales con respecto a las programadas;
e. grado cumplimiento de recomendaciones y sugerencias contenidas en informes anteriores;

3.10.8 Proceso de cierre del ejercicio y evaluación de la gestión presupuestaria anual

Las empresas públicas no financieras y las instituciones financieras públicas deben informar sobre el cierre anualmente a la OCP, a través del correspondiente ministerio de adscripción, sobre los resultados de su gestión presupuestaria anual. Con tal propósito el OCP emitirá las normas técnicas del cierre de cuentas que correspondan, para que las EP, comuniquen los logros físicos-financieros alcanzados en comparación con lo programado para el ejercicio, de acuerdo con la desagregación presentada en ocasión de formularse el presupuesto aprobado y para todos los rubros contenidos en el Manual de Clasificadores Presupuestario.

3.11 Proceso de Formulación, Aprobación, Ejecución, Seguimiento y Evaluación del Presupuesto de las Instituciones Municipales

Los Gobiernos Locales (GL) incluyen a los Ayuntamientos, Juntas de Distrito y a las empresas públicas municipales cuando se les menciones expresamente. Cada vez que se mencione a la autoridad municipal se refiere al Alcalde o Alcaldesa y en el caso de la Junta de Distrito al Director o Directora. Asimismo, hay que considerar que si bien los momentos de registro del ingreso de los GL definidos en sus leyes, incluyen el devengado y el percibido.

Los GL deben estimar y distribuir eficientemente los ingresos de las distintas fuentes de financiamiento, periodificado y proyectado por cuatro años, incluyendo el año de confección del presupuesto como los tres (3) posteriores para así garantizar el cumplimiento de los planes de gobierno y la estrategia municipal de desarrollo.

3.11.1 Proceso De Formulación Presupuestaria:

Revisión de la Estructura Programática de las Instituciones

Para iniciar la formulación del presupuesto los GL definen su estructura programática la cual expone los servicios municipales mínimos, esta definición es correcta para los pequeños Gobiernos Locales, para los casos de población mayor y con otros tipos de demanda se deberá revisar y analizar los cambios a la estructura programática fija definida por el Órgano Central Presupuestario. Dicha estructura debe ser revisada tomando en consideración los manuales y procedimientos establecidos por el OCP.

Una vez que el GL determina su propuesta de apertura programática la somete a consideración por el Órgano Central, para su validación y diálogo con el GL.

Formulación del Presupuesto Institucional:

Los GL son responsables de elaborar el Presupuesto Plurianual de la entidad como instrumento de planificación físico-financiera y de gestión de mediano plazo distribuyendo la asignación de recursos acorde con la política presupuestaria plurianual, sus lineamientos y límites máximos de gastos.

En tal sentido las entidades proceden a establecer y priorizar los programas y proyectos de inversión asociados a los objetivos, metas y productos orientados a resultados que conforman el accionar de los GL para el período plurianual, de acuerdo su Plan de Municipal Desarrollo, la Política Presupuestaria y techos definidos por los GL, con el propósito de presentar un presupuesto plurianual versión preliminar, destinado a analizar su coherencia con las políticas de gasto y la incidencia de su necesidad de financiamiento en un marco de equilibrio presupuestario.

Elaboración del anteproyecto de presupuesto institucional con metas físicas y financieras

Para la elaboración de anteproyecto de presupuesto institucional plurianual los GL, deberán aplicar las disposiciones de las políticas presupuestarias, y su desagregación se efectuará solo teniendo en cuenta la aplicación de los clasificadores de Ingresos, el de Objeto del Gasto, el de Uso del Financiamiento y el Económico, todos los mencionados hasta nivel de cuenta; el Funcional, a nivel de Sub-función; el Geográfico, a nivel de región; el de Fuente de Financiamiento, a nivel de fuente; y el Programático, a nivel de producto.[58]

3.11.2 Proceso Ejecución Presupuestaria

En este proceso se realiza la programación Anual con Ajuste Trimestral de Ingresos y Financiamiento, es propio de los GL y tiene por objetivo programar de acuerdo con la estacionalidad prevista en cada uno de los ingresos, discriminándolos por fuente, además de programar la estacionalidad del financiamiento estableciendo el ritmo de percepción de ingresos y los desembolsos asociados a la inversión pública.

Modificaciones presupuestarias:

Este proceso es desarrollado en los GL y permite introducir ajustes, cambios o compensaciones físicas y/o financieras en las partidas sobre las apropiaciones de gastos, en las fuentes de financiamiento, los organismos financiadores, traslados de recursos entre Instituciones y crear nuevas categorías programáticas o unidades ejecutoras, de acuerdo con lo solicitado y justificado por las distintas instituciones. Las modificaciones pueden ser por traspasos, por adición, atendiendo su impacto y sus efectos físicos financieros.

3.11.3 Proceso Evaluación Presupuestaria

Los GL, además de enviar la ejecución física financiera al OCP, deben realizar una autoevaluación como todas las entidades del sector público. Para llevar a cabo la autoevaluación es necesario seleccionar el modelo a utilizar y planificar las tareas a realizar según el modelo seleccionado, considerando que las mismas abarcarán aspectos organizacionales, de gestión de los programas, oportunidad, calidad y costos asociados de los productos y sus alcances en relación con los resultados previstos.

58 Del Nuevo Sistema De Presupuesto Público Dominicano

3.12 Proceso de Consolidación Presupuestaria. El Presupuesto Consolidado. Propósitos. Metodología. Resultados Fiscales y Económicos

El proceso de Consolidación del Presupuesto del Sector Público, constituye un conjunto de actividades que en general su **propósito** es dar a conocer la información consolidada del Gobierno General Nacional, las Empresas Públicas y los Gobiernos Locales, con la finalidad presentar la situación financiera y los resultados de las operaciones, así como la cancelación o eliminación de las operaciones internas que se producen entre ellas.

Esta información se eleva al ejecutivo, para que presente a título informativo al Congreso Nacional información agregada de la producción de bienes y servicios que se estima generarán en el ejercicio que se inicia las entidades que conforman el Sector Público, y la consolidación de los ingresos, gastos y financiamiento, los resultados económicos y financieros previstos y su presentación en agregados institucionales útiles para el análisis económico.

Como en todo proceso de consolidación financiera, primero se obtiene la información agregada del sector a representar para luego eliminar partidas o transacciones realizadas entre entidades de los ámbitos fiscales no financieros y así mostrar la situación consolidada del Sector Público. Finalmente, los subprocesos y actividades que conforman este proceso son los siguientes:

Agregación de los Presupuestos de las Entidades del Sector Público: este subproceso inicia con la recepción de todos los Presupuestos institucionales del gobierno central, descentralizas y seguridad social, aprobados hacia el sistema de agregación, donde se suman de los elementos físicos y financieros de los presupuestos aprobados para los diversos ámbitos no financieros, con el objeto de preparar información agregada que servirá de base para el proceso de Consolidación del Presupuesto del Sector Público. Las principales actividades que componen este subproceso son:

- Recepción de los anteproyectos de la administración general, los presupuestos de las empresas públicas y gobiernos locales.
- Agregación de los anteproyectos y los presupuestos del sector publico

Eliminación de Partidas Recíprocas: este subproceso comprende el neto de partidas o transacciones realizadas entre entidades públicas para mostrar la situación consolidada del Sector Público como si fuera una única entidad (presupuestaria y contable). Se pueden identificar las siguientes actividades principales:

- Análisis de las partidas recíprocas de las instituciones del Sector Público
- Eliminación de las transferencias.
- Consolidación de los Presupuestos del Sector Público.

Consolidación de la Ejecución Presupuestaria: permite calcular el monto total neto de las operaciones del Estado en la economía dominicana, por un lado, al **Agregar la Ejecución Física y Financiera** de los presupuestos de las instituciones de los diferentes ámbitos, proveyendo así una imagen integrada de las operaciones del sector público; y por el otro, eliminando las operaciones recíprocas producto de las diversas transacciones intra sistema presupuestario por medio del proceso de **Consolidación Financiera.**

En efecto, mediante este subproceso se compensarán: (i) las transferencias; (ii) las operaciones de compra y ventas de bienes y servicios entre instituciones del sector público; (iii) los préstamos efectuados entre entidades públicas; (iv) los saldos recíprocos de ingresos por percibir o deudas flotantes entre entidades del sector y (v) las inversiones que alguna institución haya hecho en otra del sector público; entre otras.

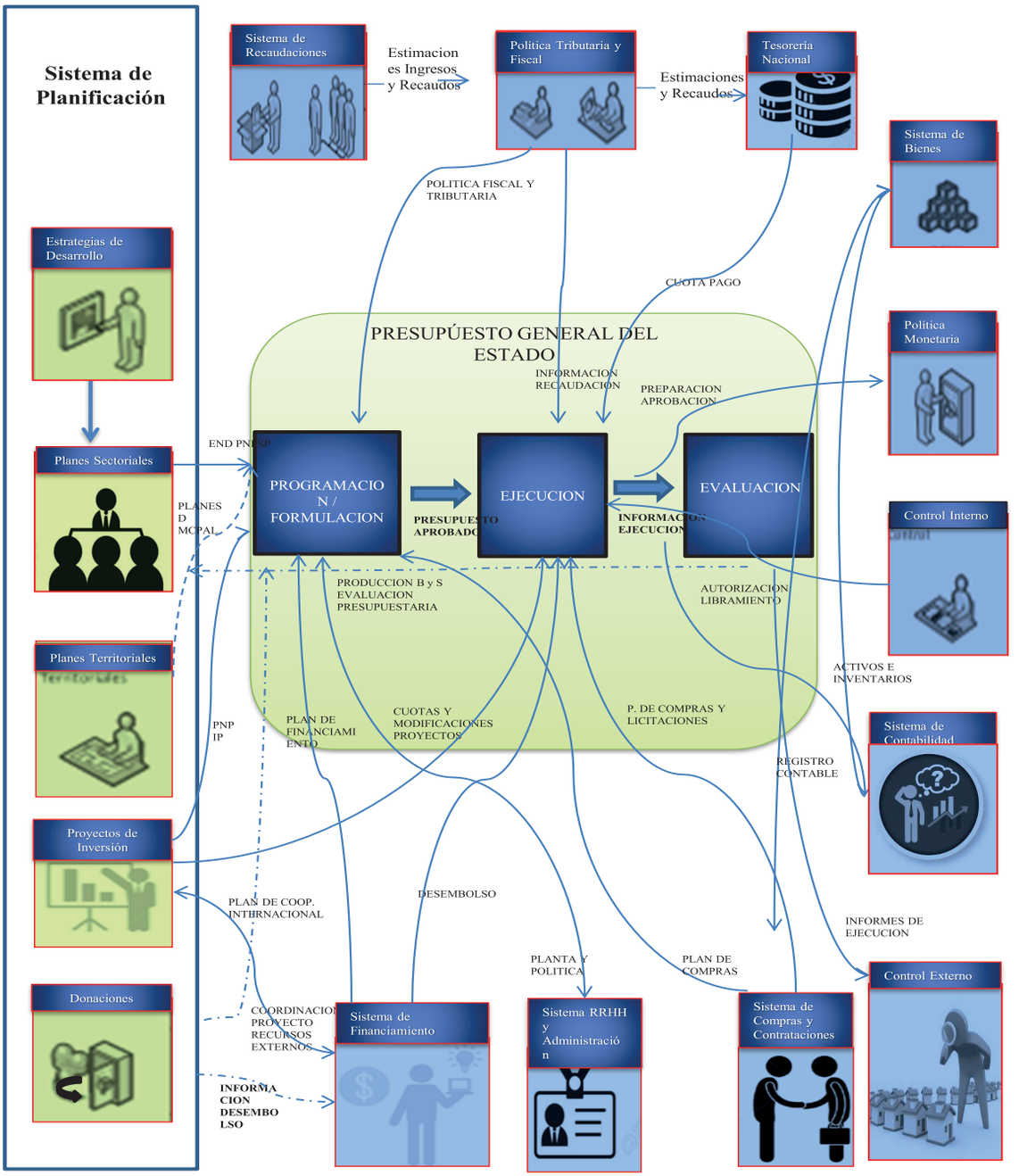
3.13 Relaciones de los Procesos del Sistema Presupuestario con otros Procesos de la Afe (Recepción-Emisión De Información)

Como hemos podido ver en todo el capítulo, la naturaleza estructurante del sistema presupuestario hace que se vincule significativamente más que otros al resto de los sistemas administrativos que conforman la gestión pública. Esto implica un flujo de información continuo a lo largo de las distintas etapas del ciclo presupuestario y en los distintos procesos que conforman los tres macroprocesos presupuestarios claves antes expuestos.

Dicho flujo de información se concreta en un conjunto de datos y variables que deben ser provistos con determinados estándares en términos de forma, oportunidad, unidad de medida y otras características tanto desde el órgano central de presupuesto, hacia los otros órganos centrales tanto en la recepción de información como en la salida de esta.

A continuación, presentamos los principales intercambios de información, con la cual interactúa el sistema presupuestario.

GRÁFICO N° 9 RELACIONES DE LOS PROCESOS DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO CON OTROS PROCESOS DE LA AFE



Fuente:[59]

59 Véase borrador del Modelo Conceptual del Sistema de Presupuesto, RD

3.14 Atribuciones que requiere el Órgano Central del Sistema

Generalmente las leyes orgánicas de presupuesto de cada país establecen las atribuciones específicas del sistema, resumidas en las siguientes:

1. Participar en la definición de la política fiscal a mediano y largo plazo;
2. Preparar, en el marco de los lineamentos y las orientaciones fijadas por el Órgano Central de Política Fiscal, los aspectos relacionados con la técnica presupuestaria del Presupuesto Plurianual del Sector Público no financiero, de la Política Presupuestaria anual y del informe de avance al Poder Legislativo sobre los aspectos más relevantes que contendrá el presupuesto del ejercicio siguiente;
3. Establecer las metodologías y dirigir el proceso de aperturas programáticas en todo el ámbito del Gobierno General y de identificación de los respectivos productos y resultados, impulsando la vigencia de un presupuesto orientado a resultados, a partir de la planificación estratégica institucional;
4. Aprobar los lineamentos, las normas y los instructivos que se aplicarán para la formulación del presupuesto anual en todo el Sector Público, con las particularidades que correspondieran;
5. Determinar los gastos rígidos por razones constitucionales o jurídicas y proponer los techos presupuestarios institucionales con la desagregación que se establezca;
6. Dirigir y llevar a cabo el proceso de elaboración del anteproyecto de Ley Anual de Presupuesto;
7. Analizar los anteproyectos de presupuesto de las dependencias del Gobierno Central y de las instituciones descentralizadas no empresariales y no financieras, y resolver sobre su encuadramiento en los lineamentos y topes fijados;
8. Analizar los presupuestos de las empresas públicas no financieras e instituciones públicas financieras, resolver sobre su encuadramiento en la política presupuestaria anual y recomendar, cuando corresponda, su aprobación;
9. Elaborar, con la participación del Órgano Central de Política Fiscal, en lo que hace a los aspectos relacionados con la programación macroeconómica y la política fiscal, el anteproyecto de exposición de motivos de la Ley Anual de Presupuesto;
10. Elaborar el anteproyecto de Disposiciones Generales de la Ley Anual de Presupuesto;
11. Preparar el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto Anual, una vez que los Poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo hayan aprobado sus respectivos anteproyectos;
12. Participar en los análisis y las discusiones que sobre el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto promueva el Poder Legislativo, e incorporar las modificaciones que éste realice, en el marco de sus atribuciones constitucionales;
13. Preparar el proyecto de Distribución Administrativa de las asignaciones aprobadas por la Ley Anual de Presupuesto;
14. Elaborar el proyecto de Presupuesto Consolidado del Sector Público;
15. Preparar, tomando en consideración el presupuesto de caja del ejercicio fiscal respectivo elaborado por Órgano Central de Tesorería y los avances de ejecución física previstos por las instituciones, la programación de la ejecución del presupuesto anual proponiendo la aprobación de cuotas periódicas para comprometer y propiciando la reprogramación de estas cuando fuera pertinente;

16. Proponer el sistema anual de modificaciones presupuestarias y aplicarlo en lo que le compete, de acuerdo con las disposiciones jurídicas y reglamentarias sobre el particular;
17. Evaluar periódica y anualmente la ejecución física y financiera de los presupuestos de los organismos públicos y elaborar informes sobre el cumplimiento de los objetivos y las metas previstas, así como los desvíos producidos y los que se estime ocurrirán durante el ejercicio presupuestario, formulando las recomendaciones pertinentes;
18. Participar en la formulación y aplicación de políticas y metodologías sobre la utilización del sistema de evaluación del desempeño, así como en la medición de productos y resultados relacionados con esta;
19. Promover el entrenamiento y la capacitación permanentes a los agentes públicos que participen en el diseño y la operación del sistema, recomendando el currículo respectivo;
20. Asesorar y asistir técnicamente a las instituciones públicas en la implementación de las normas y los procedimientos propios del sistema presupuestario.

4. EL SISTEMA DE PRESUPUESTO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

4.1 Breve Historia del Sistema en la República Dominicana

En la República Dominicana, el proceso presupuestario se inicia formalmente en el 1929, con la creación de la Oficina de Presupuesto, a partir de los trabajos realizados por la Misión *Dawes* de los EE. UU. y representantes del país, los cuales motivaron a la promulgación de la Ley de Presupuesto 1111, del (1) de mayo de 1929. Dicha Ley se limitaba a clasificar los Ingresos Fiscales en Fondo General, diferentes Fondos Especiales y en Fondos en Custodia, así como a clasificar los Gastos del Gobierno en distintos Capítulos.

Durante el período del 1930 al 1963, el presupuesto público se ejecutaba de forma centralizada, en donde la Oficina de presupuesto estaba bajo el control directo del presidente de la República. Con la Ley Núm. 1363, de fecha 30 de julio del año 1937, el documento presupuestario fue ampliado con diferentes informaciones, convirtiéndose en el "Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos", incluyendo el Presupuesto por Capítulos y Partidas, y estableciendo que las transferencias de recursos de un capítulo a otro, o de una partida presupuestaria a otra, deberán ser autorizadas mediante una ley del Congreso. Esta ley estableció también el cargo de Director de Presupuesto, atribuyéndole las funciones correspondientes al mismo, bajo la supervisión inmediata y exclusiva del presidente de la República.

En mayo de 1949, la Ley Núm. 1363 de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos, fue modificada en su Art. 21, mediante la Ley Núm. 2002, para ampliar las funciones del director, conforme a los decretos y reglamentos que pueda dictar el Poder Ejecutivo, a fin de obtener la mejor y más económica aplicación de los Fondos Públicos asignados para la adquisición de artículos, el pago de servicios y trabajos de particulares para los organismos y oficinas del Estado.

Sin embargo, en agosto de 1954, mediante a la aprobación de las Leyes Mediante las Leyes Núm. 3893 y 3894, las funciones de la Administración Financiera y Presupuestaria fueron centralizadas en la Secretaria de Hacienda. En el año 1963, se puso en marcha un proyecto de reforma

administrativa patrocinada por la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), denominada "la Modernización del Sistema Presupuestario Dominicano", el cual se vio afectado por el ambiente político creado en el país, ante el acontecimiento del golpe de Estado de septiembre de 1963.

Es a partir del año 1965, cuando mediante la Ley Núm. 55, la Oficina de Presupuesto pasa a integrarse al Secretariado Técnico de la Presidencia como Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES), junto a otras oficinas técnicas del Estado en interés de crear el Sistema Nacional de Planificación. La Oficina Nacional de Presupuesto adoptó posteriormente, en 1966, dos nuevas clasificaciones; la Económica, así como la de por Programas.

Un proceso de desarrollo y modernización del Presupuesto se llevó a cabo, en el cual se adoptaron dos nuevas clasificaciones, se inició la publicación anual de un documento sobre la Ejecución del Presupuesto, se incorporaron instructivos más completos para la presentación de los anteproyectos de presupuesto por programas, estructurándose los capítulos en programas, subprogramas y actividades, a todos los niveles del Gobierno Central. Este proceso experimentó un momento culminante en fecha 11 de diciembre de 1969, con la promulgación de la Ley Núm. 531, o "Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público", que tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre del 2006.

Esta representó el más importante instrumento legal para la gestión presupuestaria de la República Dominicana. La misma amplió la cobertura presupuestaria, al incluir a las Instituciones Autónomas y Descentralizadas del Estado y los Municipios, y estableció el Presupuesto por Programas, incorporándole los elementos de la planificación pública.

En el año 1996, se inició el proceso de reforma de la administración financiera, en la República Dominicana. Con la creación del Programa de Administración Financiera Integrado (PAFI) y la asistencia técnica-financiera del BID (préstamo US$12.0 mm), se permitió la implantación del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF), conectando en línea a los órganos rectores del Sistema, ONAPRES, la Dirección de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG), de Crédito Público (DCP), y de Tesorería Nacional (T.N.), con las unidades ejecutoras del Gobierno Central y la Contraloría General de la República[60].

En enero del 2007, se completó el marco legal de este proceso de reforma de la administración financiera en el país, el cual tenía el propósito de lograr una mayor transparencia y racionalidad en el uso de los recursos del Estado. En este sentido, fueron promulgadas leyes institucionales, una de las cuales creo la Secretaria de Estado de Hacienda (antes de Finanzas), como órgano central de la Administración Financiera del Estado, encargada de la política fiscal, del marco financiero, y el presupuesto plurianual, centralizando las funciones fiscales, incluyendo las actividades presupuestarias, de recaudaciones y otros ingresos, gastos y financiamientos.

60 Control Interno, Contraloría General de la República

La promulgación de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público Núm. 423-06, del 17 de noviembre del 2006, denominó a ONAPRES como Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), y la dispuso como el Órgano Rector del Sistema Presupuestario, con esta nueva denominación, convirtiéndola en una dependencia de la Secretaría de Estado de Hacienda, en lugar de la vinculación que existía con el anterior Secretariado Técnico de la Presidencia. Este acontecimiento ha representado un nuevo y moderno régimen presupuestario para el país, como parte importante de este proceso de reforma.

En 1967, se incorporaron instructivos más completos para la presentación de los anteproyectos de presupuesto por programas, estructurándose los capítulos en programas, subprogramas y actividades, a todos los niveles del Gobierno Central.

El proceso de desarrollo y modernización del Presupuesto experimentó un momento culminante en fecha 11 de diciembre de 1969, con la promulgación de la Ley Núm. 531, o "Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público", que tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre del 2006, la cual representó el más importante instrumento legal para la gestión presupuestaria de la República Dominicana.

Esta Ley Núm. 531, derogó, parcialmente, la Ley Núm. 1363 del año 1937, dejando vigente los Artículos del 20 al 24, y sus modificaciones, con el propósito de abarcar a todas las entidades del Sector Público, a fin de que existiera una política única que rigiera la acción del Gobierno durante cada ejercicio fiscal. La misma amplió la cobertura presupuestaria, al incluir a las Instituciones Autónomas y Descentralizadas del Estado y los Municipios, y estableció el Presupuesto por Programas, incorporándole los elementos de la planificación pública.

A continuación, resaltamos algunas debilidades de la Ley 531 las cuales motivaron a que la misma fuera modificada:

- El ámbito de aplicación de esta Ley no incluía las instituciones de la Seguridad Social.
- El presupuesto era solo anual, por lo que no hacía referencia al mediano plazo.
- Solo incluía tres etapas del ciclo presupuestario, dejando fuera la evaluación del presupuesto.
- El presupuesto no era concebido como un sistema, solo establecía el mandato de coordinar las acciones presupuestarias con planificación, dejando de lado los demás órganos rectores de Hacienda, puesto a que durante el período de su aplicación la Oficina de Presupuesto dependía del Secretariado Técnico de la Presidencia.
- Los clasificadores presupuestarios eran por ámbito institucional (existencia de duplicidad) y solo contemplaba el de ingresos, gastos y funciones.
- No hacía referencia a la deuda pública, ya que era concebida como un gasto de capital.
- Existía una reserva ficticia a discreción del ejecutivo, en donde mediante la cuenta 11 (asignaciones globales), se terminaba ejecutando el 60% del gasto sin transparentarse. Esta

ley establecía que el setenta y cinco por ciento (75%) del excedente de ingresos sobre el estimador mensual se destinará a acumular en la Tesorería Nacional un fondo especial a disposición del Poder Ejecutivo, el cual lo aplicará a satisfacer aquellas necesidades públicas que juzgue convenientes.

Los esfuerzos de reforma y modernización del Estado, se inician en la República Dominicana, mediante la promulgación del Decreto Núm. 581-96, de fecha 19 de noviembre de 1996, con el cual, se autoriza el diseño de un Programa de Reforma de la Administración Financiera del Estado, a pesar de que, a partir del 1991, se habían implementado diferentes reformas, entre las que se pueden mencionar, la del Código Tributario, la Arancelaria, el Código Laboral y el Plan Decenal de Educación. Sin embargo, las reformas en materia presupuestaria no presentaron avances significativos, a pesar de que desde el 1990, se había generalizado en América Latina, una tendencia hacia la reforma y modernización de la Administración Financiera Pública, con la utilización de un sistema integrado de gestión financiera.

Con el apoyo de la cooperación técnica y financiera del BID (1093/OC-DR) en 1998, se implementó en la República Dominicana, un Programa de Administración Financiera Integrada (PAFI), en caminado a la implantación del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF). Más tarde, en septiembre del 2000, el Congreso Nacional ratificó los términos de dicho Convenio, con lo cual se da inicio a una nueva etapa de estos procesos de reformas. Esta reseña histórica concluye su Tercera Etapa, el 1ro. de enero del año 2007, fecha en que entra en vigencia la nueva Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, Núm. 423-06, promulgada por el Poder Ejecutivo, el 17 de noviembre del 2006.

4.2 Base Legal Vigente (Constitución, Leyes, Decretos y Principales Resoluciones)

4.2.1 Constitución de la República Dominicana[61]

La constitución de la República sancionada en el 1994 y reformada en 2010, presenta los siguientes aspectos relacionado con el sistema presupuestario: De la etapa de formulación presupuestaria;

"Artículo 233.- Elaboración del presupuesto.

Corresponde al Poder Ejecutivo la elaboración del proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado, el cual contempla los ingresos probables, los gastos propuestos y el financiamiento requerido, realizado en un marco de sostenibilidad fiscal, asegurando que el endeudamiento público sea compatible con la capacidad de pago del Estado."

"Párrafo. - En este proyecto se consignarán de manera individualizada las asignaciones que correspondan a las diferentes instituciones del Estado".

61 y 65 Véase Constitución Política de la República Dominicana.2015

De la ejecución del presupuesto.[62]

"Artículo 234.- Modificación del presupuesto.
El Congreso podrá incluir nuevas partidas y modificar las que figuren en el proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado o en los proyectos de ley que eroguen fondos sometidos por el Poder Ejecutivo, con el voto de las dos terceras partes de los presentes de cada cámara legislativa."

"Párrafo. - Una vez votada la Ley de Presupuesto General del Estado, no podrán trasladarse recursos presupuestarios de una institución a otra sino en virtud de una ley que, cuando no sea iniciada por el Poder Ejecutivo, deberá tener el voto de las dos terceras partes de los presentes en cada cámara legislativa."

"Artículo 235.- Mayoría de excepción. El Congreso Nacional podrá modificar el proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado, cuando sea sometido con posterioridad la fecha a que se refiere el artículo 128, numeral 2), literal g), con la mayoría absoluta de los miembros de la matrícula de cada cámara."

"Artículo 236.- **Validez erogación**. Ninguna erogación de fondos públicos será válida, si no estuviere autorizada por la ley y ordenada por funcionario competente."

"Artículo 237.- Obligación de identificar fuentes. No tendrá efecto ni validez la ley que ordene, autorice un pago o engendre una obligación pecuniaria a cargo del Estado, sino cuando esa misma ley identifique o establezca los recursos necesarios para su ejecución."

"Artículo 238.- Criterios para asignación del gasto público. Corresponde al Estado realizar una asignación equitativa del gasto público en el territorio. Su planificación, programación, ejecución y evaluación responderán a los principios de subsidiaridad y transparencia, así como a los criterios de eficiencia, prioridad y economía."

"Artículo 239.- Vigencia Ley de Presupuesto. Cuando el Congreso no haya aprobado el proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado a más tardar al 31 de diciembre, regirá la Ley de Presupuesto General del Estado del año anterior, con los ajustes previstos en la Ley Orgánica de Presupuesto, hasta tanto se produzca su aprobación."

Del cierre presupuestario[63]

"Artículo 240.- **Publicación cuenta general.** Anualmente, en el mes de abril, se publicará la cuenta general de los ingresos y egresos de la República hechos en el año."

4.2.2 Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público No. 423-06, de fecha 26 de noviembre del 2006.

La Ley de presupuesto para el sector público es una Ley Orgánica, lo que significa que esta regula toda la estructura y organización del sistema presupuestario público.

Definición del sistema

El artículo 1 de la Ley define Sistema de Presupuesto como el conjunto de principios, normas, órganos y procesos que rigen y son utilizados en las etapas del ciclo presupuestario de los organismos previstos en el Artículo 3 de la presente ley, respetando las particularidades de cada uno de ellos, con la finalidad de que la asignación y utilización de los recursos públicos se realice en la forma más eficaz y eficiente posible para el cumplimiento de las políticas y objetivos del Estado. El Sistema de Presupuesto en conjunto con los Sistemas de Tesorería, Contabilidad y Crédito Público, compone el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado.[62]

Ámbito de aplicación del sistema

> **"Artículo 2.** El ciclo presupuestario comprende las siguientes etapas: formulación, discusión y aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación."
>
> En el Artículo 3, se determina el ámbito institucional de aplicación de la Ley, indicando de manera expresa que están sujetos a las regulaciones previstas en esta ley y sus reglamentaciones, los organismos del Sector Público que integran los siguientes agregados institucionales:
>
> a) El Gobierno Central;
>
> b) Las instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras;
>
> c) Las Instituciones Públicas de la Seguridad Social;
>
> d) Las Empresas Públicas no Financieras;
>
> e) Las Instituciones Descentralizadas y Autónomas Financieras;
>
> f) Las Empresas Públicas Financieras; y
>
> g) Los Ayuntamientos de los Municipios y del Distrito Nacional"[63].

A modo de resumen, la Ley Orgánica de presupuesto para el Sector Público es bastante completa, dado a que expresa de forma detallada todos los elementos del sistema para cada etapa del ciclo presupuestario. En el Capítulo II del Título I, hace referencia a la organización del sistema, definiendo en su artículo 8 las atribuciones del Órgano Rector, en el Capítulo III, establece cada uno de los principios del sistema con sus respectivas definiciones, así como lo referente al Presupuesto Plurianual y los Acuerdos por Desempeño. En el Titulo II, se abordan importantes detalles sobre la política presupuestaria y el y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

A partir del Título III, estable el régimen presupuestario para las Instituciones del Gobierno Central, Descentralizadas y Autónoma no Financieras y las instituciones Públicas de la Seguridad

62 y [67] Véase Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Publico No. 423-06, RD

63

Social, en donde se dispone las normas, así como los capítulos referentes a cada una de las etapas del ciclo presupuestario. Es a partir del de los Títulos IV al VI en donde se dispone el régimen a seguir por las Empresas Públicas Financieras no financiera y los Gobiernos Locales y finalmente en los Títulos VII y VIII se establecen las disposiciones para el Presupuesto Consolidado del Sector Público, así como, las infracciones y sanciones respectivamente.

A modo de resumen, la LOP para el Sector Público es bastante completa, dado a que expresa de forma detallada todos los elementos del sistema para cada etapa del ciclo presupuestario por ámbito institucional, así como detalles de los elementos considerados, buena práctica presupuestaria.

4.2.3 Decretos vigentes

Ley No.423-06, Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, ha sido reglamentada a través del Decreto 492-07, del 30 de agosto del 2007, el cual tiene por objeto regular la aplicación de dicha Ley, estableciendo los procedimientos que serán utilizados por las instituciones que conforman el sistema presupuestario. [64]

En ese mismo orden, en el 2011 se aprobó el Decreto No. 522-11, de fecha 31 de agosto del 2011, el cual establece las normas y criterios básicos para la elaboración, negociación, aprobación ejecución, seguimiento, evaluación y difusión de los Contratos por Resultados y Desempeño previstos en el Artículo 14 de la Ley No. 423-06.[65]

El Decreto Núm. 15-17, del 08 de febrero del año 2017, que establece los procedimientos y controles que armonicen el cumplimiento de las normativas vigente en materia de gasto público que se originen en las compras y contrataciones de bienes y servicios, obras y concesiones, incluyendo aquellas que son financiadas mediante operaciones de crédito público.[66]

Decreto No. 207-19 de fecha 07 de junio del 2019, que delega en el ministro de Hacienda la atribución que le confiere al presidente de la República los artículos 65 y 66 de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, de aprobar los Presupuestos de las Empresas Públicas.[67]

Decreto No. 208-19 de fecha 07 de junio del 2019, que delega en el ministro de Hacienda la atribución que le confiere al presidente de la República los artículos 43 y 49 de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, de aprobar la distribución administrativa de los gastos de los Órgano de la Administración Central del Poder Ejecutivo y el Régimen de Modificaciones

64 Véase Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público No. 423-06, decreto 492-07, RD

65 Véase Decreto N°. 522-11

66 Véase Decreto N°. 15-17

67 Véase Decreto No. 207-19

presupuestaria aplicado en la totalidad del ámbito del Poder Ejecutivo para cada ejercicio presupuestario.[68]

4.2.4 Principales Resoluciones

Resolución Núm. 172-2019, del 07 de junio del 2019, que establece el Régimen de modificaciones presupuestaria del Presupuesto General del Estado, para los entes y órganos de la administración pública bajo la dependencia del Poder Ejecutivo.[69]

4.3 Concepción actual del Sistema

El sistema presupuestario dominicano es un subsistema dentro del sistema de la administración Financiera del Estado, aunque en termino general posee las mismas características que un sistema. Dicho sistema está conformado por un conjunto de sectores interrelacionados e interdependientes que responden a ciclos, estructuras propias y funciones especializadas.

El sistema de presupuesto tiene por objeto establecer los principios, normas, órganos y procesos que rigen y son utilizados en las etapas del ciclo presupuestario de los organismos públicos, respetando las particularidades de cada uno de ellos, con la finalidad de que la asignación y utilización de los recursos se realice en la forma más eficaz y eficiente posible para el cumplimiento de las políticas y objetivos del Estado.

El órgano Central del Sistema de Presupuesto es la Dirección General de Presupuesto, quien depende de Ministerio de Hacienda. Está a cargo de un Director General, el que es asistido por un subdirector. Ambos funcionarios son designados por el Poder Ejecutivo a sugerencia del ministro de Hacienda.

4.4 Atribuciones del Órgano Central

Después de haber analizado las atribuciones establecidas en leyes del sistema de presupuesto de los países de América Latina, concretamos que en la República Dominicana se cuenta con mayor desagregación de las funciones que debe ejecutar Dirección General de presupuesto que en los países de referencia.

De acuerdo con el marco legal Presupuestario vigente, la Ley 423-06, de presupuesto para el sector Público, las atribuciones del órgano Rector presupuestario son las siguientes:

- Participar en la formulación de la política fiscal y en la política presupuestaria anual;
- Elaborar el Presupuesto Plurianual del Sector Público no financiero;
- Elaborar y comunicar las normas e instructivos técnicos, procedimientos y metodologías para

68 Véase Decreto No. 208-19

69 Véase Resolución Núm. 172-2019

la formulación de los presupuestos anuales de los organismos públicos comprendidos en ley de presupuesto;

- Dictar las normas e instructivos técnicos, procedimientos y metodologías para la programación de compromisos, modificaciones presupuestarias y evaluación física y financiera ex-post de la ejecución de los presupuestos de los organismos públicos comprendidos en esta ley;
- Analizar los anteproyectos de presupuesto de los organismos del Gobierno Central, instituciones descentralizadas y Autónomas y la Públicas de la Seguridad Social y su compatibilidad con la política presupuestaria aprobada y, cuando corresponda, realizar las modificaciones que considere necesarias, previa consulta a los respectivos organismos públicos;
- Analizar los proyectos de presupuestos de las Empresas Públicas y Gobierno Locales.
- Elaborar el Proyecto de Presupuesto General del Estado;
- Preparar el Presupuesto Consolidado del Sector Público;
- Preparar la distribución administrativa del Presupuesto anual.
- Analizar, realizar y procesar los ajustes y modificaciones de los presupuestos del Gobierno Central, de las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras y de las Instituciones Públicas de la Seguridad Social, de acuerdo con las atribuciones que fijen las disposiciones generales de las leyes anuales de presupuesto;
- Preparar la programación de la ejecución presupuestaria, estableciendo las cuotas periódicas de compromisos de las entidades;
- Evaluar la ejecución física y financiera de los presupuestos de los organismos del Gobierno Central, Instituciones Descentralizadas y Autónomas y la Públicas de la Seguridad Social y elaborar informes sobre el cumplimiento de los objetivos y metas previstas, así como los desvíos producidos y los que se estime ocurrirán durante el ejercicio presupuestario;
- Elaborar y publicar informes periódicos y anuales de la ejecución física y financiera del presupuesto anual;
- Asesorar al ministro de Hacienda sobre cualquier tema referido al sistema presupuestario que le sea requerido;
- Asesorar en materia presupuestaria a los organismos públicos cuyos presupuestos son regidos por la ley de presupuesto;
- Realizar las demás actividades que le confieran el reglamento de aplicación de esta ley Orgánica de Presupuesto. [70]

4.5 Principales Elementos/Instrumentos Vigente

El Presupuesto público es un instrumento de política económica que contiene elementos para impulsar el crecimiento y desarrollo económico y social de cada país, por tanto, es de carácter jurídico (es una institución de derecho público, regulada por normas constitucionales, legales y reglamentarias); de carácter político (por la expresión económica en moneda que implica); de

70 y [75]Véase Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Publico No. 423-06, Decreto 492-07, RD

carácter económico (ligado a la asignación de recursos, a la cobertura de gastos para satisfacer necesidades y nos otorga información sobre el resultado de la actividad financiera estatal del sistema económico del país); carácter de previsión(es una estimación anticipada de ingresos y gastos); de aspectos contables (el presupuesto siempre estará equilibrado desde el punto de vista formal.

Estos elementos se ven traducido en la Ley de Presupuesto anual con sus articulados y anexos que es aprobado por el Congreso de la República. En el marco de lo establecido en el artículo 36 de la Ley 423-06, el PGE debe contener los siguientes elementos:[71]

- 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;
- 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;
- Análisis de la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento y de sus resultados;
- Análisis de los principales componentes de los ingresos, de los gastos y del financiamiento;
- Información sobre la producción de bienes y servicios públicos y su relación con los recursos humanos, materiales y financieros que se espera utilizar;
- Principales proyectos de inversión que se prevé ejecutarán los organismos públicos, según su distribución geográfica;
- Información sobre el monto de las exenciones tributarias otorgadas que afectarán la recaudación del ejercicio presupuestario;
- El Presupuesto Plurianual con carácter informativo.

Para la DIGEPRES, obtener las informaciones antes mencionadas, ha venido elaborando una serie de manuales instructivos metodológicos para cada una de las etapas del ciclo presupuestarios, dentro de lo que cabe destacar:

4.6 Macroprocesos Vigentes Aplicados por Ámbitos Institucionales

En la parte 3 de este capítulo hemos abordado de forma detallada los macroprocesos y procesos del sistema presupuestario, en este sentido, nos limitaremos a hacer referencia a los mismos en función de la realidad implementada de acuerdo al mandato de la Ley Núm. 423-06.

71

La Ley 423-06 establece como macroproceso clave la Formulación, ejecución y evaluación, todas las normas, manuales, instructivos, metodologías y procedimientos giran alrededor estos macroprocesos.

4.6.1 La Formulación Presupuestaria

En el marco de lo establecido en el Artículo 30 de la Ley 423-06, la DIGEPRES, emite los lineamientos e instructivos presupuestarios partiendo de la política presupuestaria anual, el cual incluye los topes institucionales de gasto para las instituciones del Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras e Instituciones Públicas de la Seguridad Social, a partir de dichos topes las unidades ejecutoras proceden a elaborar sus respectivos anteproyectos de presupuesto institucionales habiendo revisado sus estructuras programáticas. Dichos lineamientos deben ser recibidos por las instituciones antes del 15 de julio de cada año y va acompañado del calendario presupuestario.

Tomando en consideración las sugerencias de organizaciones internacionales como es el caso del PEFA, a las instituciones se les otorga un plazo no menor a 4 semanas para que estas puedan elaborar sus respectivos anteproyectos y los carguen al SIGEF. Cumplido el pazo, las DIGEPRES, analiza y valida los anteproyectos e inicia el subproceso de elaboración del proyecto para su presentación al ministro de Hacienda y este lo eleve al PE para ser conocido por el Consejo de Ministros y su posterior presentación al Congreso Nacional.

4.6.2 Discusión Y Aprobación Del Proyecto De PGE

En cumplimiento de lo que establece literal g) del numeral 2 del Artículo 128 de la Constitución Dominicana, el PPGE, el PE, somete al Congreso Nacional antes del primero de octubre de cada año para su discusión y aprobación.

4.6.3 Ejecución Presupuestaria

La ejecución del presupuesto inicia con la distribución administrativa del presupuesto aprobado y finaliza con el cierre del ejercicio fiscal. Este proceso esta normado por el artículo 43 de la Ley 423-06 y forman parte de este el proceso de las modificaciones presupuestarias, la programación de la ejecución y el seguimiento físico financiero.

El presidente de la República aprobó el Decreto No. 208-19 de fecha 07 de junio del 2019, que delega en el Ministro de Hacienda la atribución que le confiere al presidente de la República los artículos 43 y 49 de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, de aprobar la distribución administrativa de los gastos de los Órgano de la Administración Central del Poder Ejecutivo y el Régimen de Modificaciones presupuestaria aplicado en la totalidad del ámbito del poder ejecutivo para cada ejercicio presupuestario. Es a partir de la aprobación del referido decreto, cuando por primera vez, se aprueba un régimen de modificaciones presupuestaria.

4.6.4 Régimen De Modificaciones

El Régimen de Modificaciones Presupuestarias Físicas y Financieras, es un proceso que permite introducir ajustes, cambios o compensaciones físicas y/o financieras en las partidas sobre las apropiaciones de gastos, en las fuentes de financiamiento, los organismos financiadores, traslados de recursos entre Instituciones y crear nuevas categorías programáticas o unidades ejecutoras, de acuerdo con lo solicitado y justificado por las distintas instituciones. Dicho régimen se realiza de acorde con lo establecido en el Artículo 43 de la Ley 423-06, la cual delimita las modificaciones que deben ser aprobadas por el Congreso Nacional y el presidente de la República.

Si bien el Régimen de Modificaciones Presupuestarias abarca mucho más allá de las tradicionales variaciones a los límites máximos de las autorizaciones disponibles para gastar, lo importante es 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. Para materializar el objetivo determinado para este Proceso, se ha separado en los siguientes Subprocesos y Actividades.

4.6.4.1 Elaboración y aprobación de Modificaciones Presupuestarias

En este subproceso de acuerdo con la naturaleza de la modificación, se requiere un nivel de autorización y aprobación específicamente delegado. Esa delegación está determinada por la Ley 423-06, específicamente las modificaciones que debe aprobar el Congreso de la República, el Ministro de Hacienda (por delegación mediante el Decreto Núm. 208-19) y la Dirección General de Presupuesto y las Unidades Ejecutora, de acuerdo con la Resolución de aprobación del Régimen de Modificaciones Presupuestarias. La autorización de las modificaciones se otorga de acuerdo al impacto en el ordenamiento presupuestario en función del clasificador (por ejemplo, Finalidad, Económico, Fuente de Financiamiento, Institucional, etc.).

En este subproceso se elaboran las modificaciones presupuestarias anuales que implican ajustes, cambios o compensaciones físicas y/o financieras en las partidas sobre las apropiaciones de gastos, en las fuentes de financiamiento, los organismos financiadores, traslados de recursos entre Instituciones y crear nuevas categorías programáticas o unidades ejecutoras, de acuerdo con lo solicitado y justificado por las distintas instituciones.

4.6.4.2 Modificaciones al Presupuesto General del Estado (Complementario / Suplementario)

Se considerará formulación complementaria, a las modificaciones en las apropiaciones consignadas a las instituciones incluidas en el presupuesto aprobado y que alteren los techos asignados, su naturaleza económica, fuente de financiamiento o cualquiera otra identificación de los componentes de la clave presupuestaria.

En este subproceso se debe realizar proyecciones de gastos comparados con las disponibilidades de apropiación a la fecha de corte instituida, para establecer la demanda de recursos no disponible y posteriormente formular el Presupuesto General del Estado complementario/suplementario

que incorpora las modificaciones presupuestarias que implican ajustes, cambios a las apropiaciones originales de gastos, en las fuentes de financiamiento, los organismos financiadores, traslados de recursos entre Instituciones y crear nuevas categorías programáticas o unidades ejecutoras, de acuerdo a lo solicitado y justificado por las distintas instituciones.

4.6.5 La Programación de La Ejecución Física Financiera

La Programación de la Ejecución Física Financiera, está regulada por el Artículo 46 de la LOP, el cual establece que con el fin de garantizar una adecuada ejecución de los presupuestos y la compatibilidad de los resultados esperados con los recursos disponibles, todos los organismos públicos comprendidos en este título, con excepción de las Instituciones Públicas de la Seguridad Social, deberán programar la ejecución física y financiera de sus presupuestos, con la periodicidad y características que emanen de las normas que dicte la Secretaria de Estado de Finanzas.

En ese sentido, la DIGEPRES en coordinación con la Tesorería Nacional sobre la base de la programación de caja, elabora trimestralmente un techo de programación de cuota de compromiso y lo eleva al ministro de Hacienda para su aprobación y posteriormente comunica a las respectivas unidades ejecutora dicho tope, a los fines de que estas puedan cargar su cuota de compromiso para cada trimestre. En lo que respecta a los gastos fijos (nómina, servicios básicos, transferencias y deuda), los mismos son programado desde el mes de enero para todo el año, en función a lo establecido en la LOP.

En concordancia con lo establecido en el Párrafo II del Artículo 40 del Reglamento de la LOP, los organismos del Gobierno Central y las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras aplicarán los siguientes instrumentos y procesos de la programación de la ejecución:

- Programación inicial indicativa.
- Programación de recursos por subperíodo, que comprende:
    1. Programación de la ejecución de ingresos.
    2. Programación de la ejecución de desembolsos.
- Programación física por subperíodo.
- Programación de gastos por subperíodo, que compren de:
    1. Programación de la ejecución de gastos.
    2. Fijación de cuotas de compromisos y pagos.
    3. Reprogramaciones de la ejecución.

4.6.6 Evaluación de la ejecución física financiera del PGE

El macroproceso de evaluación del presupuesto se encuentra normado en el artículo 59 de la LOP, sin embargo, han sido pocos los avances en el sistema presupuestario dominicano en

materia de avaluación. El citado artículo establece que la Dirección General de Presupuesto evaluará la ejecución del PGE realizada por los organismos del Gobierno Central, por las Instituciones Descentralizadas o Autónomas no Financieras y por las Instituciones Públicas de la Seguridad Social, tanto en forma periódica durante el ejercicio presupuestario, como al cierre de este.

Las unidades ejecutoras deben llevar los registros de las informaciones de la producción de bienes y servicios y los beneficiarios atendido y hacer su propia autoevaluación de acuerdo a las normas técnicas que emita la DIGEPRES para esos fines, asimismo, en base a las autoevaluaciones recibidas, la DIGEPRES debe hacer un informe anual el cual será remitido a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, para ser utilizado en la elaboración del Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas (ERIR) del ejercicio respectivo.

En este sentido, cada año la DIGEPRES emite las normas y procedimientos para la evaluación de la ejecución física financiera, sin embargo, son pocas las unidades ejecutoras que pueden enviar las informaciones a tiempo para ser incluido en el ERIR.

4.7 La Formulación, Aprobación, Ejecución, Seguimiento y Evaluación del Presupuesto de Empresas Públicas Financieras y No Financieras y de los Municipios

4.7.1 Proceso del Presupuesto de Las Empresas Públicas (EP)

El régimen presupuestario de las Empresas Públicas No Financieras y Financieras, se encuentra normado en los Titulo IV y V, respectivamente de la LOP, la cual establece en su artículo 70 que las Instituciones Descentralizadas o Autónomas Financieras y las Empresas Públicas Financieras aplicarán todas las disposiciones fijadas para las Empresas Públicas no Financieras, en la medida que no contradigan las normas, metodologías y planes de cuentas que al respecto fijen los respectivos órganos de regulación y/o supervisión.

No han sido significativos los avances en el sector empresarial luego de aprobada la LOP, la cual dispone en lo referente al **Macroproceso de Formulación Presupuestaria** que las EP deben elaborar sus proyectos de presupuestos de acuerdo a las normas técnicas del órgano rector y remitir a la DIGEPRES, para su análisis y elaboración de un proyecto de decreto y elevar atreves del ministro de Hacienda al Poder Ejecutivo, mediante el cual aprobarán los Presupuestos de las EP y hasta el momento no se han aprobado por el presidente de la República ningunos de los presupuestos de las EP.

En este sentido, el Poder Ejecutivo aprobó el Decreto No. 207-19 de fecha 07 de junio del 2019, que delega en el ministro de Hacienda la atribución que le confiere al presidente de la República los artículos 65 y 66 de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, de aprobar los Presupuestos de las Empresas Públicas.

En materia **de Ejecución del Presupuesto,** la LOP, dispone que las modificaciones presupuestarias que se estimen necesarios para su ejecución y que impliquen la disminución de los resultados operativos y económicos previstos o el incremento del endeudamiento autorizado, deban ser remitidas a la aprobación del presidente de la República, previa opinión del ministro de Hacienda.

Asimismo, en cuanto al **cierre del ejercicio,** se dispone el Artículo 69 que al final de cada ejercicio presupuestario las EP, procederán al cierre las cuentas de sus presupuestos y remitirán las informaciones a la DIGEPRES y a DIGECOG, dentro del plazo establecido por esta última.

4.7.2 Procesos de los Presupuestos de los Gobiernos Locales

El régimen presupuestario de los GL se encuentra regulado en el Título VI, de la LOP, la cual dispone que los presupuestos de los Ayuntamientos de los Municipios y del Distrito Nacional deban ser aprobados por sus respectivas Salas Capitulares, conforme a las normas establecidas en las leyes de organización municipal.

Para los procesos de **formulación, ejecución y evaluación** de sus respectivos presupuestos, los Ayuntamientos utilizarán el Manual de Clasificadores Presupuestarios y aplicarán las metodologías y normas técnicas establecidas por la Dirección General de Presupuesto, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental y el Ministerio de Economía, Planeación y Desarrollo (MEPYD).

Es importante señalar que no han sido muchos los logros del sistema presupuestario en materia de GL, debido a que no se tienen las informaciones a tiempo de la totalidad de los municipios para la consolidación del presupuesto, aunque la DIGEPRES emite las normas técnicas para la formulación y ejecución, no se ha alcanzado efectividad en estos procesos por las limitaciones de esto en la implementación de buenas prácticas presupuestarias. Estos inconvenientes se deben, además, a que cada municipio cuenta un sistema de gestión diferente, dado a que el SIGEF, no tiene información transaccional de los mismos.

4.8 Principales Avances del Sistema

El sistema de presupuesto ha tenido significativos avances desde el año 2006, con la aprobación de la LOP, debido a que la misma tiene contenido en sus articulados mandatos legales que son referencia de buenas prácticas presupuestaria, sin embargo, hay que destacar la importancia de continuar con los esfuerzos para tratar de cumplir con las disposiciones reglamentadas en la referida ley y que aún no se ha podido lograr su aplicación.

4.8.1 Los Clasificadores Presupuestarios.

En enero del año 2014 el Ministerio de Hacienda aprobó el nuevo Manual de Clasificadores Presupuestarios. Para su desarrollo se tomaron en cuenta, además de la Constitución de la República, la Ley Orgánica de la Administración Pública (Ley 247-12), la Ley de Creación del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (Ley 5-07), la Ley Orgánica de

Presupuesto (Ley 423-06) y normas complementarias; el Catálogo de bienes y servicios, basado en el Código estándar de productos y servicios de Naciones Unidas (UNSPSC – *The United Nations Standard Products and Services Code).*

Asimismo, fueron tomado como referencia: el Sistema de cuentas nacionales de las Naciones Unidas (2008), la Clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas -Revisión 4- de las Naciones Unidas, las Normas internacionales de contabilidad del Sector Público (NICSP) de la Federación Internacional de Contadores y el Manual de estadísticas de las finanzas públicas del Fondo Monetario Internacional (base de actualización al 2012).

El Manual de clasificadores presupuestarios del Sector Público busca lograr los siguientes objetivos:

- Establecer el origen y la forma de obtención de los ingresos del Gobierno y determinar la distribución y uso de estos recursos.
- Comprender la naturaleza y el impacto de las actividades financieras del Gobierno con relación a la economía en general.
- Procesar información relevante para la toma de decisiones de carácter económico, social y político.
- Presentar un sistema de cuentas armonizado de manera que cada clasificación de uso en el sector público esté debidamente homologada, condición básica para una mejor construcción del sistema integrado. Aplicar el devengado como momento contable con incidencia en la situación patrimonial de la institución y, por consiguiente, en la ejecución del presupuesto.
- Incorporar todas las cuentas que tengan incidencia económico-financiera, redefiniendo el ingreso como origen de fondos y el gasto como uso de fondos.
- Facilitar el registro de los hechos económicos en el lugar más próximo a su origen, permitiendo la unión entre la gestión y el registro.
- Proporcionar información completa sobre las operaciones fiscales de todo el Sector Público y facilitar la compilación de datos según los sistemas de información de organismos internacionales.

El Manual de clasificadores presupuestarios del Sector Público contiene la clasificación institucional desde el punto de vista de la estructura del Sector Público; el clasificador de ingresos; clasificador de gastos según el objeto; el clasificador de concepto y uso de financiamiento; la clasificación económica; el clasificador por funciones; el clasificador geográfico; la clasificación por fuentes de financiamiento y los organismos financiadores; el clasificador de tipos de gastos; el clasificador de transacciones; el clasificador de origen de las contrataciones y el clasificador de tipo de moneda. Los citados clasificadores se encuentran definidos en la parte (2) de este capítulo.

4.9 Interfaz SNIP-SIGEF

La interfaz SNIP-SIGEF es la denominación que se ha dado al vínculo entre el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) donde se formulan los presupuestos y se realiza su ejecución financiera y el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Con el vínculo de estos dos sistemas del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, el SNIP tiene una relación muy estrecha con el SIGEF, por cuanto su información, acerca de la inversión pública, es fundamental para la elaboración del presupuesto anual y plurianual y coordinar su ejecución.

En la actualidad, en la etapa de la formulación presupuestaria, la DIGEPRES crea las estructuras programáticas a nivel de programas y productos, bajo los cuales la Dirección General de Inversión Pública hace el registro de los proyectos de inversión para el año en que está formulando, en donde posteriormente la DIGEPRES captura la información a través de la interfaz.

En lo que se refiere a la etapa de la ejecución, el rol de la interface es pasivo, cuando las instituciones requieren hacer modificaciones a sus proyectos, en el régimen de modificaciones presupuestarias; está previsto la validación a través de una comunicación de parte del Ministro de Economía para la posterior aprobación del Ministro de Hacienda.

El reto futuro de esta interface es que ambos sistemas se puedan comunicar de forma automatizada y que la interrelación sea de doble sentido, a fin de permitir la generación de datos actualizados de la ejecución de los proyectos, lo que aportará información para el seguimiento de los mismos.

4.10 Vinculación de la Planificación con el Presupuesto

En la República Dominica el Presupuesto Público debe estar vinculado a los instrumentos de planificación del Estado según lo estipulado en el Decreto No. 492-07: Reglamento de Aplicación de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público

El Artículo 5. Del referido reglamento expresa:

> "La Dirección General de Presupuesto, además de las funciones establecidas en la Ley, deberá: c) Indicar, mediante unidades de medidas simples, homogéneas y representativas, las realizaciones de las políticas y acciones de los distintos organismos del sector público; f) Elaborar informes ejecutivos, sobre los avances y logros alcanzados, así como de los inconvenientes que pudieran afectar la eficiencia de la gestión gubernamental" [72]

Asimismo, el Artículo 27 dispone que el presupuesto de gastos de cada uno de los Capítulos y Organismos comprendidos en este Título se estructurará por Áreas Programáticas y de acuerdo con las siguientes categorías de programación: programa, subprograma, proyecto, actividad y obra. Las categorías enunciadas se ajustarán a las siguientes directrices: II. En cada uno de

72 Véase Decreto No. 492-07: Reglamento de Aplicación de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público.

los programas se describirá la vinculación cualitativa y cuantitativa con las políticas nacionales a cuyos logros contribuyen.

Además de las bases normativas para lograr la vinculación de la planificación con el presupuesto, también se han realizado esfuerzos entre el MEPYD y la DIGEPRES, mediante el catálogo de homologación de productos, elaborado con la finalidad de que tanto el rector de la planificación con de la presupuestación tengan los mismos criterios para la definición de los bienes y servicios que producen las instituciones públicas.

Estos esfuerzos se realizaron con el objetivo de que los productos de las instituciones formen parte de las estructuras programáticas de estas, a través del Sistema Integrado de la Información Financiera del Estado (SIGEF), a los fines de conocer los bienes y servicios que las instituciones entregan a los ciudadanos, así como la ejecución, seguimiento y evaluación de los mismos.

4.11 Avance en la Implementación de Presupuesto por Resultados

Un estudio reciente del BID, [73]demuestra que en una escala del 1 al 5, donde 5 corresponde al estándar internacional, la GpRD en promedio en América Latina en el año 2013 se acercó a 2,4, y de acuerdo con su nivel de desarrollo relativo en esta materia, es posible agrupar a los países en 3 estratos: alto, medio y bajo. En el primer grupo se encuentran países con un valor igual o superior a 3, tales como Chile (4,2), México (4,0), Brasil (3,9) y Colombia (3,4); mientras que República Dominicana alcanza un índice general de 2,3, encontrándose en una posición relegada del grupo de países de nivel medio, pero mejorando su situación con relación a su índice obtenido en el año 2007, que fue de 1,8.

En ese sentido, la Dirección General de Presupuesto inició, en el año 2013, un proceso de transformación con la finalidad de mejorar la calidad del gasto público y las intervenciones estatales, cambiando la cultura presupuestaria en la administración pública. En los años posteriores, se pueden destacar los avances de la mejora gradual de la definición de los programas, la incorporación de la categoría producto en la estructura programática, el levantamiento de la producción física de las instituciones del Gobierno General Nacional y el desarrollo de la metodología de Presupuesto Orientado a Resultados, en la cual se plantea la importancia de maximizar el bienestar de los ciudadanos como resultado del accionar del Estado.

Los primeros esfuerzos de Presupuesto Orientado a Resultados fueron con el Programa Control de Enfermedades Prevenibles por Vacunas 2016-2019, en el Presupuesto General del Estado 2016. Para el año 2018, tomando como base esa experiencia inicial, se sometió el presupuesto correspondiente al año 2019 al Congreso con dos programas denominados "Salud Materno Neonatal", focalizado al Hospital Materno-Infantil San Lorenzo de Los Mina y el de "Reducción de Crímenes y Delitos", focalizado en el municipio de Los Alcarrazas.

73 Véase KAUFMANN, y Otros, (2015)

Para el Presupuesto General del Estado correspondiente al año 2020, se han incluido 9 programas piloto orientados a resultados, incluyendo los remitidos en el 2019, los cuales responden a las prioridades de políticas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de la Estrategia Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional Plurianual del Sector Público y el Plan de Gobierno 2016-2020. Los programas incluidos, agrupados por sector, fueron:

- Sector salud: "Prevención y Atención a la Tuberculosis", "Prevención, Diagnóstico y Tratamiento del VIH-SIDA" y "Salud Materno Neonatal".
- Enfocados a poblaciones vulnerables: "Desarrollo Infantil para Niños y Niñas de 0-4 años y 11 meses" y "Adultos Mayores Reciben Atención Integral".
- Sector seguridad: "Reducción de Crímenes y Delitos que Afectan la Seguridad Ciudadana" y "Reducción de los Accidentes de Tránsito".
- Sector ganadero: "Fomento y Desarrollo de la Productividad de los Sistemas de Producción de Leche Bovina" y "Prevención y Control de Enfermedades Bovinas".

Finalmente es importante destacar que para continuar con el avance en la implementación del presupuesto orientado a resultados(PoR), se precisa de un mayor involucramiento y compromiso de parte de las instituciones responsables de estos programas, así como de que las autoridades de más alto nivel como es caso del Ministro de Hacienda, Ministro de la Presidencia, Ministro de Economía, el Presidente de la República y el Congreso Nacional se involucren y se sientan comprometido en la perspectiva de asignar recursos para cambiar las condiciones de los ciudadanos.

Asimismo, se requiere que estos esfuerzos queden formalizados a través de contratos por resultados y desempeño en cumplimiento de lo que establece el Artículo 14 de la Ley 423-06 y el Reglamento 522-11 y que se incluya un artículo en la Ley de PGE sobre el PoR.

En lo que respecta al Sistema Integrado de la Información Financiera del Estado, también precisa de ajuste para avanzar hacia un PoR, en el sentido de que, para su correcta implementación, se requiere de programas transversales (intersectoriales) y en la actualidad en el SIGEF, la estructura programática depende del clasificador institucional.

La importancia de los programas intersectoriales radica en que difícilmente la solución de un problema público dependa únicamente de una institución. Si vemos el ejemplo de un programa de seguridad ciudadana, para reducir los crímenes y delitos, se requiere de la intervención de: el Ministerio de Interior y Policía, la Policía Nacional, el Ministerio Público, la Suprema Corte de Justicia, los Ayuntamientos, entre otros.

Asimismo, podríamos citar el caso de la Reducción de las muertes por accidentes de tránsitos, en la que se requiere de la participación del INSTRANT, Obras Públicas, Salud Pública, la

Dirección General de Tránsito Terrestres, y otros; cada uno de estos actores, tienen que ejecutar acciones, para que de forma articulada se pueda lograr el resultado.

4.12 Integración con el Resto de los Sistemas del SIAFE (que recibe y que genera)

Interrelación del sistema con el resto de la Administración Financiera del Estado: El Párrafo de artículo 1 de la LOP, establece que el Sistema de Presupuesto está relacionado con el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, el Sistema de Compras y Contrataciones, el Sistema de Administración de Recursos Humanos, el Sistema de Administración de Bienes Nacionales y con el Sistema de Control Interno.

A continuación, mostramos de manera resumida la forma que interactúa el sistema presupuestario con otros procesos de la Administración Financiera del Estado, aunque en algunos casos como es el del sistema de planificación, dicho intercambio aún no se encuentra automatizado.

TABLA N°8 RELACIÓN DEL SP, DESDE SUS MACROPROCESOS, CON OTROS PROCESOS DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO

Macroprocesos	Insumos	Responsable /involucrados	Salidas
Formulación presupuestaria	Programación Macroeconómica	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD), el Ministerio de Hacienda (MH), Banco Central (BC)	Proyección Presupuestaria Plurianual de Ingresos y Financiamiento
	Política Fiscal y el Marco Financiero Plurianual	Ministerio de Hacienda (MH)	
	Proyecciones de corto plazo que en materia de ingresos y financiamientos	Dirección General de Política y Legislación Tributaria (DGPLT), la Unidad de Análisis y Política Fiscal y la Dirección General de Crédito Público (DGCRP)	
	Estimaciones de ingresos	Dirección General de Impuestos Internos- DGII Dirección General de Aduanas – DGA) como no tributario por los conceptos de captación directa, incluyendo aquellas que son parte de la Cuenta Única del Tesoro (CUT) para lo cual será necesario coordinar con la Tesorería Nacional (TN)	
Formulación presupuestaria	Planes y programas del Plan Nacional Plurianual de Sector Público, y de los proyectos de inversión del Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD)-Dirección General de Inversión Pública – DGIP	Programación Plurianual
	Plan Plurianual de Compras	Dirección General de Contrataciones Públicas – DGCP	
	Estimación de costos, determinación de criterios de prioridad, formulación de marcos lógicos y de la estructura programática presupuestaria	Instituciones Ejecutoras	
	Plan Nacional Plurianual del Sector Público	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD)	Proyección de Gastos y Aplicaciones Financieras
	Proyección del uso del endeudamiento interno y externo y al grado de avance de los proyectos de inversión a fin de estimar los gastos de arrastre	Dirección General de Crédito Público - DGCrP y la DGIP	

Macroproceso	Insumos/entradas	Responsable /involucrados	Salidas
Ejecución Presupuestaria	Información sobre ingresos y financiamiento	Dirección General de Política y Legislación Tributaria-DGPLT	Programación Anual Trimestralizada de Ingresos y Financiamiento (P11)
	Proyección de la necesidad de financiamiento y uso del crédito	Dirección General de Crédito Público - DGCrP	
	Proyección de ingresos	Dirección General de Impuestos Internos-DGII y Dirección General de Aduanas- DGA y Tesoreria Nacional-TN	
	Programación de compras y contrataciones	Dirección General de Contrataciones Públicas - DGCP	Programación Anual Trimestralizada de Gastos y Aplicaciones Financieras (P12)
	Proyección de donaciones	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD)- Dirección General de Cooperación Multilateral (DIGECOOM)	
	Programación de la inversiones	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD)- Dirección General de Inversión Pública (DGIP)	
	Solicitud de Modificaciones a las apropiaciones presupuestarias de los proyectos de inversión	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD)- Dirección General de Inversión Pública (DGIP), UE	Modificaciones de proyectos aprobadas
	Programación de desembolsos de los préstamos y donaciones	Dirección General de Crédito Público - DGCrP y Dirección General de Cooperación Multilateral (DIGECOOM)	Cuotas de Compromiso Anual con Ajuste Trimestral aprobadas por el MH
	programación de desembolsos de los préstamos y donaciones	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD)- Dirección General de Inversión Pública (DGIP)	
	Programación financiera	Tesorería Nacional	
	Estimación de ingresos	Dirección General de Política y Legislación Tributaria-DGPLT, Dirección General de Impuestos Internos-DGII y Dirección General de Aduanas- DGA	

Fuente:[74]

Macroproceso Evaluación Presupuestaria	**Insumos**	**Responsable /involucrados**	**Salidas**
Evaluación Presupuestaria	Información presupuestaria, física y financiera, de las UE	**Unidades Ejecutoras** DIGECOG CGR	Informe de evaluación de la ejecución física financiera

74 Elaboracíon propia.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). (2019) *Manual Sobre Presupuestación, Ejecución y Control Del Gasto Público Para España E Hispanoamérica*. Instituto de Estudios Fiscales. Cooperación Española

Armijo M. (2011) *Manuales Planificación Estratégica E Indicadores De Desempeño En El Sector Público Instituto Latinoamericano Y Del Caribe De Planificación Económica Y Social* (ILPES). CEPAL.

badillo muñoz d, (2016), *Metodología de Seguimiento y Evaluación de Desempeño Presupuestario.* Adenda, DIGEPRES, Disponible en https://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2019/08/1.-MetodologiaSeguimiento-y-Evaluacion-1.pdf

Bonari, D y OTROS (2014). *Documento De Trabajo N°119 marzo De 2014 La Vinculación Entre La Planificación y El Presupuesto. Recomendaciones Para Su Implementación*. Programa de Gestión Pública Área de Estado y Gobierno disponible en https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1348.pdf.

Bonnefoy Juan C Y Armijo M, (2005) *Indicadores de desempeño en el sector público Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social*. ILPES, Santiago de Chile.

Buenas Prácticas Recientemente Identificadas De Gestión Para resultados De Desarrollo. (2012) OCDE-CAD, Banco Mundial. Primera Edición, Washington, Dc

Coello Cremades, R (2012). *Experiencias De Presupuestos Con Enfoque De Género En América Latina: Una Mirada Desde La Economía Feminista. Actas del Congreso Internacional "América Latina: La autonomía de una región",* Consejo Español de Estudios Iberoamericanos (CEEIB) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Madrid España.

Constitución Política de la República Dominicana. Gaceta Oficial No. 10805 del 10 de julio de 2015.

Constitución Española (1978). Edición en línea.

Decreto de Ley 1263 Orgánico de Administración Financiera del Estado,

Decreto Ley N° 1.263, Orgánico de Administración Financiera del Estado, (1975) CHILE

Decreto Núm. 492-07 que aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público. (2007) RD

Decreto No. 522-11, del 31 de agosto de 2011, que regula la elaboración, negociación, aprobación, seguimiento y ejecución de los contratos por resultados y desempeño, previstos en el Artículo 14 de la Ley Orgánica de Presupuesto del Sector Público.

Decreto No.15-17 Sobre Control de Gastos Públicos, de fecha 8 de febrero de 2017.

Decreto No. 207-19 del Ministerio De Hacienda, de fecha 7 de junio del año 2019

Decreto No. 208-19 del Ministerio De Hacienda Dirección General De Presupuesto (DIGEPRES) Lineamientos para la Formulación de los Anteproyectos de Presupuestos Físicos

Financieros de las Empresas Públicas No Financieras e Instituciones Públicas Financieras 2020 de octubre, 2019 Santo Domingo, D.N. República Dominicana

Dirección General de Presupuesto Público (2015) *Documento Informativo El Presupuesto por Resultados (PpR) Dirigido a gobiernos locales.* 1era edición Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) Lima, Perú.

Documento de trabajo la DIGEPRES (2016), *Metodología para la identificación de programas presupuestarios con orientación a resultados*. DIGEPRES Disponible: https://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2019/08/1.-Metodologia-de-Presupuesto-por-Programa.pdf.

Documento DIGEPRES (2014), *Hacia un Nuevo Sistema Presupuestario Dominicano.*

Documento de Memoria Anual (2013) Dirección General de Presupuesto DIGEPRES.

Gutiérrez Ricardo (2013) *Borrador De Decreto Que Reglamenta El Presupuesto De La Entidades Publicas*

Inmujeres México (2015) *Referentes conceptuales de los presupuestos con perspectiva de género, entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.*

Instituto Nacional De Las Mujeres DE BAJA CALIFORNIA. (2018) *Guía Técnica para la Elaboración, Seguimiento y Monitoreo de Programas presupuestales con perspectiva de género*, Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género.

Jaque García. Rodrigo (2018) PROPUESTA DE MARCO PARA LA FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA DE EMPRESAS PÚBLICAS MODELO DE PLANIFICACIÓN-PRESUPUESTO Santo Domingo, D.N.

Kaufmann, J., Sanginés, M., García Moreno, M. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. BID, New York.

Ley 5-07 Sistema de Administración Financiera del Estado, 2007. El Congreso Nacional. RD

Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Publico No. 423-06 (2006). RD.

Ley 498-06 De Planificación e Inversión Pública (2006). RD

Ley De Administración Financiera De Argentina (1992)

Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Nº 28411. (2005).

Ley Orgánica 2/2012, 2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. España.

Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. (2004). Perú

López, T. (2010). Costos ABC y presupuestos: herramienta para la productividad. Bogotá: ECOE.

Marcel MARIO, GUZMÁN Marcela, Sanginés Mario, (S/F) *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. BID

Martínez Álvarez J. Martos A Y García Mª Dolores. (S/F) *Presupuesto Base Cero: Una Herramienta Para La Mejora De Las Finanzas Públicas* Instituto de Estudios Fiscales.

Martner, G., (1976) *Planificación y Presupuesto por Programas*, Disponible en: https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1582.

Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público (2017) Argentina.

Manual De Estadísticas De Finanzas Públicas (2014) FMI.

Manual de Estadísticas Financieras (2001) FMI. Edición en español División de Español Departamento de Tecnología y Servicios Generales.

Oficina De ONU Mujeres (2019) *Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres; Incorporación de la perspectiva de género.* Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. México.

Padilla, D. R. (2008). *Contabilidad administrativa*. México.

Paredes G. (2011*). Presupuesto público. Aspectos teóricos y prácticos*. Primera edición digital. Vicerrectorado académico. Universidad de los andes. Venezuela.

Resolución Núm. 172-2019, (2019) Régimen de Modificaciones Presupuestarias del Presupuesto General del Estado, para los entes y órganos de la Administración Pública bajo la dependencia del Poder Ejecutivo. RD.

Rodríguez Torres J Y Veiga Barrio I (2010) *Guía Para Incorporar La Perspectiva De Género En Los presupuestos de Las Entidades Locales Plan Transversal De Genero.* Diputación de Granada.

Sanz Mulas A. (2015). *Vinculación Plan Presupuesto en América Latina* CEPAL, Instituto de Pesquisa Económica Aplicada – IPEA, España

Secretaría De Estado De Hacienda (2008) Manual *De Clasificadores Presupuestarios Del Sector Público.* Dirección General De Presupuesto (DIGEPRES) Programa De Administración Financiera Integrada. Santo Domingo. República Dominicana.

Scartascini C. (2012) *El presupuesto por resultados en América Latina Condiciones para su implantación y desarrollo.* BDI. Departamento de Investigación.

Wildavsky. Aaron, (1992) *Presupuestos Para El Desarrollo De América Latina.* BID.

GLOSARIO

AER Área Estratégica de Resultados

BID Banco Interamericano de Desarrollo

BM Banco Mundial

BC Banco Central

CAF Corporación Andina de Fomento

CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CESM Concejo Económico y Social Municipal

CNFP-ASFL Consejo Nacional Para el Fomento y La Promoción de Las Asociaciones Sin Fines de Lucro

CNMyE Comisión Nacional de Monitoreo y Evaluación

CUT Cuenta Única del Tesoro

DDI Diseño, Desempeño e Impacto

DGCOOM Dirección General de Cooperación Multilateral

DGECOG Dirección General de Contabilidad Gubernamental

DGCP Dirección General de Crédito Público

DGIP Dirección General de Información Pública

DGPLT Dirección General de Política y Legislativa Tributaria

DIGEDES Dirección General de Desarrollo Económico y Social

DIGEPRES Dirección General de Presupuesto

ERIR Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas

END Estrategia Nacional de Desarrollo

EP Empresas Públicas

FMI Fondo Monetario Internacional

GC Gobierno Central

GL Gobiernos Locales

GpR Gestión para Resultados

GpRD Gestión para Resultados de Desarrollo

GPpRD Gestión Pública para Resultados en el Desarrollo

IDG Índice de Desempeño General

INSTRANT Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre

ISFL Instituciones Sin Fines de Lucro

LAF Ley de Administración Financiera

LOP Ley Orgánica de Presupuesto

MAP Ministerio de Administración Pública

MCP Manual de Clasificadores Presupuestarios

MEPyD Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo

MFMP Marco Fiscal de Mediano Plazo

MGMP Marco de Gasto de Mediano Plazo

MH Ministerio de Hacienda

MEPyD Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo

MPMP Marco Presupuestario de Mediano Plazo

NICSP Normas Internacionales de Contabilidad Del Sector Publico

NSPPD Nuevo Sistema Presupuestario Público Dominicano

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OGP Oficina de Gestión y Presupuesto

ONU Organización de las Naciones Unidas

OCP Órgano Central Presupuestario

ORP Órgano Rector Presupuestario

PBC Presupuesto Base Cero

PNPSP Plan Nacional Plurianual del Sector Público

PGE Presupuesto General del Estado

PAFI Programa de Administración Financiera Integrada

PPG Presupuesto Sensible al Género

PPoR Presupuesto Plurianual orientado a Resultados

PpR Presupuesto por Resultados

PP Programas Presupuestarios

PPP Presupuestos por Programa

PoR Presupuesto Orientado a Resultados

SGG Sistema de Gestión de Gastos

SIAFE Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado

SIGEF Sistema de Información de la Gestión Financiera

SED Sistema de Evaluación del Desempeño

SEDP Seguimiento y Evaluación del Desempeño Presupuestario

SNMyE Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación

SSNE Subsistema Nacional de Evaluación

SSNM Subsistema Nacional de Monitoreo

SyE Seguimiento y Evaluación

TN Tesorería Nacional

CAPÍTULO IV
AUTORA

Griselda Gomez Santana

Nació en Gaspar Hernández, Moca, graduada en Derecho y Mercadotecnia en la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), con Masters: en Administración y Políticas Públicas en la UASD, y de Economía y en Evaluación de Programas y Políticas Públicas en la Universidad Complutense de Madrid. Dio inicio a su ámbito laboral en la Dirección General de Presupuesto, en el 1998, donde actualmente es Directora de Servicios Sociales.

Ha sido la impulsora del Presupuesto para Resultados en la República Dominicana, así como de establecer los primeros pilares para avanzar hacia un Presupuesto con Enfoque de Género. En el 2017 formó parte del Programa Mujeres Lideres Emergentes del BID, y sido docente de la Asignatura de Presupuesto por Resultados de la Maestría en alta Gerencia Pública, de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM).

COLABORADORA

Neky Beatriz Frías de Amaya

Licenciada en Sociología del Desarrollo, egresada de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales Ezequiel Zamora (UNELLEZ), con diplomado de perfeccionamiento profesional en Principios y Aplicaciones de la Psicología Conductual por el Centro de Investigaciones Psiquiátricas y Sexológicas de Venezuela. (CIPS).

Experiencia en Trabajo Social y planificación de proyectos socioeconómicos. Docente universitaria en las áreas de Metodología de la Investigación, Teoría Social y Políticas Publicas. Tutor y Jurado técnico calificador para las tesis de pregrado en las carreras de Sociología y Derecho en la UNELLEZ, Barinas Venezuela. Más de 12 años de experiencia en charlas motivacionales, legislación y orientación familiar, como defensora por concurso de mérito en el Sistema Rector de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, Venezuela.

.

CAPÍTULO

V

LOS INGRESOS PÚBLICOS Y LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y ADUANERA

Sección A

LOS INGRESOS PÚBLICOS

Autora

Mariam Ortiz Sánchez

Colaboradores/as

Fidelia Raulina Pérez

Marycris Brito

Marlene Tapia

Yulisa Benzan

Francisco Tavárez

1. CONCEPTO

Los ingresos públicos son medios a través de los cuales el Estado obtiene los recursos para financiar las necesidades de gasto público que enfrenta en la disposición de los bienes y servicios que demanda la sociedad, como educación, salud, transporte, seguridad y justicia. Estos recursos se obtienen en cada país mediante leyes que crean obligaciones de pagar tributos a cargo de los contribuyentes.

El Estado, a través del Poder Legislativo, y en el ejercicio de su soberanía fiscal, es el único que tiene la potestad de crear, modificar o eliminar impuestos. No obstante, la única fuente de ingresos públicos del Estado no la constituyen los impuestos, existen también tasas y contribuciones especiales. Además de los ingresos que se obtienen por operaciones financieras como la venta de activos, títulos y valores, entre otros.

Los impuestos son gravámenes que el Estado establece por ley y exige a la ciudadanía con el objetivo de satisfacer las necesidades de la sociedad. Estos pagos son obligatorios, sin que se proporcione una contraprestación directa de un servicio. En cambio, las tasas son los tributos establecidos por la ley, cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva de un servicio público individualizado. Por tanto, si el servicio no es utilizado, no existe la obligación de pagar la tasa correspondiente.

Por su parte, las contribuciones especiales son tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización por parte del Estado de obras públicas o del establecimiento o ampliación servicios públicos. Es el caso, por ejemplo, del asfaltado y alumbrado de las calles o la construcción de carreteras que incrementa el valor de los inmuebles en la zona, generando un beneficio generalizado sus propietarios que estaría sujeto al pago de dicha contribución.

Adicionalmente, los ingresos pueden provenir de donaciones, que se originan por decisiones de carácter voluntario o contractual, estos últimos teniendo como contrapartida gastos relacionados a proyectos de inversión específicos.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los impuestos son tan antiguos como la creación del Estado Nación. Sus orígenes son remotos, tanto así que incluso la Biblia reseña un tipo de impuesto a los devotos cristianos que llamaron "diezmo" o décima parte de lo cosechado. En la Edad Media, también se crearon impuestos derivados de la servidumbre de la tierra, donde cada vasallo o ciervo de la gleba, debía pagar al señor feudal, ya sea en monedas o especies lo correspondiente al fruto de su trabajo de la tierra cedida en prestación.

Como es evidente, los orígenes históricos de los impuestos están íntimamente ligados al desarrollo de las sociedades humanas, por lo que el sustento de estos conglomerados dependía

de ellos financieramente para concretizar objetivos políticos, económicos y sociales. Pueblos tan antiguos como Babilonia, Egipto, la antigua Grecia y el Imperio Romano recurrían a la recaudación de ingresos, vía impuestos, para mantener su dominio mediante la financiación de guerras, así como obras públicas de interés colectivo.

En la antigua Grecia los ciudadanos se percataron que los recursos públicos se hacían insuficientes para atender los crecientes gastos de la ciudad que incluían desde cultos religiosos, fiestas y actos colectivos, hasta embellecimiento de calles y sus ágoras. Con estas necesidades de financiamiento de actividades sociales se concibieron mecanismos de tributación sobre los gastos en bienes de consumo masivo, surgiendo lo que hoy conocemos como impuestos indirectos. Y es esta identificación de fuentes diversas de ingresos con destino a gastos públicos, que creó el precedente de la gestión de las finanzas públicas en la humanidad.

El sentido comunitario de los griegos alienta la repartición colectiva de la bolsa pública. Es así como en todas las acrópolis de Grecia se reducen los fondos públicos y, en consecuencia, se agotan las reservas para cubrir alguna necesidad o para gastos de guerra. De ahí surge otra modalidad de tributación, en este caso de imposición directa, pues se entendía que los más afortunados del imperio tenían la obligación de aportar de su renta o patrimonio para la grandeza de la nación.

Los egipcios fueron creadores de un impuesto sobre el aceite de cocina; en Grecia se instituyó el impuesto conocido como "eisfora", cuya finalidad era la de financiar la guerra; y los romanos fueron los pioneros en los derechos de aduanas a la exportación e importación de mercancías que llamaron "portoria". En Roma, cuna de una de las más grandes civilizaciones del occidente, se cobraban por igual impuestos por el derecho de ingresar mercancías a sus ciudades, que se dieron en llamar "portazgos", lo que incluía pagos por otros derechos como los "pontazgos", en este caso por atravesar los puentes construidos por el imperio. Además, los romanos crearon un estructura tributaria que incluyó los impuestos sobre las herencias; las tasas por concepto de ventas de esclavos y la del logro de la libertad de estos; e impuestos derivados por portar ropas elegantes, entre otros bienes muebles.

El incremento de las recaudaciones del Estado Nación al tiempo que diversificaba la intervención pública en los asuntos de la colectividad, generaba en los gobernantes un deseo irrefrenable al incremento de ingresos para hacer frente a los gastos de las conquistas. En ese sentido, la carga tributaria que debían soportar las provincias y ciudades resultó excesiva, siendo fuente permanente de conflictos y amnistías fiscales, en los mejores de los casos, debido a que no tenían como pagar los excesivos impuestos.

En Gran Bretaña, el primer impuesto con registro comprobado fue instaurado durante la ocupación romana. Al momento de la caída de Roma, los reyes sajones cargaron con impuestos a la población. Estos impuestos fueron aplicados sobre la tierra y las propiedades, así como por los derechos de aduanas.

En la época más reciente, los impuestos dieron origen al nacimiento de naciones independientes. La revolución impulsada por las siete colonias norteamericanas en 1779, se debió a los impuestos sobre el té y a la falta de representación en el parlamento inglés de las colonias rebeldes.

Donde la tributación adquiere sistematicidad y organización plena es con la emersión del Estado Republicano moderno, el cual toma como base de su organización la constitución política. Es partiendo de la constitución política que el Estado moderno alcanza su conformación en la trilogía de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Se logra también la consagración de la igualdad ante la ley y se legisla sobre la imposición como instrumento de generación de ingresos públicos partiendo de principios como la capacidad económica, la justicia y la equidad. Con este antecedente nace una concepción más ordenada, científica y sistemática de la Hacienda Pública, teniendo como centro la discusión sobre la fuente y el destino de los ingresos del Estado.

3. LA POLÍTICA DE INGRESOS

Los objetivos, la estructura y las disposiciones legales que sustentan esta potestad del Estado en la percepción de recursos públicos siguen una política de ingreso. Esta política comprende el conjunto de normas, principios y acciones que determinan el valor y la forma en que se captan los recursos públicos.

Aunque no existe un consenso en la literatura sobre los objetivos específicos que debe perseguir la política de ingresos y la estructura tributaria de un país. Neumark (1970) destaca una serie de características que a menudo son recomendadas para la mejora en la estructura de los sistemas tributarios:

- **Flexibilidad:** Capacidad de adaptarse rápidamente a las variaciones cíclicas y estructurales de la economía.
- **Eficiencia económica:** Evitar que las decisiones de los agentes económicos difieran de las que hubiesen adoptado bajo una situación de competencia.
- **Sencillez administrativa:** Simplicidad y minimización de costos administrativos, tanto para la Administración Tributaria, como para los contribuyentes.
- **Transparencia:** Contener normas tributarias claras y precisas, sin arbitrariedad en la liquidación y recaudación de los tributos.
- **Equidad:** Igual trato tributario para todos los contribuyentes (equidad horizontal), pero con tratamiento fiscal distinto según sus circunstancias (equidad vertical).
- **Proporcionalidad:** Aplicación de la carga fiscal a cada contribuyente según su capacidad de pago.
- **Suficiencia:** Capacidad de generar ingresos tributarios que permitan la cobertura duradera y sostenible de los gastos públicos.

Asimismo, la política de ingresos del Estado debe estar orientada a facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, a través de su legitimidad en la búsqueda de la eficiencia tributaria; garantizar la sostenibilidad y certidumbre fiscal; prevenir y combatir prácticas que erosionen la base imposible; fortalecer la calidad administrativa del sistema tributario; además, de promover la transparencia en la gestión y administración de los ingresos públicos.

Para el seguimiento del comportamiento de los ingresos, los países llevan estadísticas en frecuencia diaria, mensual, trimestral y anual. A nivel internacional no existe consenso en una metodología para la clasificación de los ingresos, aunque muchos países utilizan como base los Manuales de Estadísticas de Finanzas Públicas de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional. Aun así, existen ligeras diferencias a través de los países quienes han realizado ajustes basados en sus esquemas tributarios.

4. CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS

Una forma sencilla de definir los ingresos públicos es ver a estos como todas aquellas fuentes de dinero que recibe el Estado con la finalidad de satisfacer las necesidades colectivas sociales y económicas del país. A continuación, se detallan las distintas formas en las que se podrían clasificar los ingresos públicos.

4.1 De acuerdo a su recurrencia de captación y asociados a las funciones públicas

El criterio financiero clasifica los ingresos en ordinarios y extraordinarios. Los ingresos ordinarios son aquellos que son captados o percibidos de forma periódica y normal, y regularmente están vinculados al ejercicio de las competencias principales del Estado.

Una de las características fundamentales de este tipo de ingresos es que la generación de los mismos no agota la fuente generadora ni comprometen el patrimonio actual o futuro del Estado. A su vez, los ingresos ordinarios se dividen en:

- **Originarios:** Estos provienen directamente de la explotación y enajenamiento de bienes de dominio público o patrimonio estatal, por ejemplo, tasas y derechos.
- **Derivados:** Son los que provienen de los impuestos.

Por su parte, los ingresos extraordinarios son los que se obtienen de forma excepcional, y se diferencian de los ingresos ordinarios en que la fuente que los genera no permite su repetición y periodicidad. Además, de que estos podrían afectar o comprometer el patrimonio del Estado como, por ejemplo, la enajenación de bienes, empréstitos, ventas de inmuebles, herencias, entre otros.

4.2 Por grado de obligatoriedad y su relación con la prestación de bienes y servicios

Son aquellos ingresos que obtiene el Estado en el ejercicio de su facultad coercitiva en la economía. De acuerdo a esta clasificación podemos hablar de **ingresos tributarios** como aquellos que se perciben por las imposiciones fiscales que en forma unilateral y obligatoria deben

realizar tanto las personas físicas como jurídicas; representando más del 90.0% de los recursos del Estado y destacándose los impuestos sobre los ingresos, impuestos a la propiedad, y los impuestos selectivos al consumo.

Como contraparte existen los **ingresos no tributarios**, que tienen cierto grado de obligatoriedad y guardan relación con la contraprestación de bienes y servicios públicos del Estado.

4.3 Por el tipo de riqueza o bien que gravan

Los impuestos constituyen la principal fuente generadora de ingresos dentro de los sistemas tributarios de la región y pueden clasificarse en:

- **Impuestos directos:** Son aquellos que se aplican sobre la capacidad económica, es decir, que gravan directamente la riqueza o patrimonio de las personas. Dentro de estos podemos citar los impuestos sobre los ingresos y los impuestos sobre la propiedad.
- **Impuestos indirectos:** Son aquellos que recaen sobre las transacciones económicas o el consumo de bienes y servicios. Estos incluyen los impuestos sobre mercancías y servicios, los impuestos sobre el comercio exterior, entre otros.

4.4 De acuerdo a su naturaleza económica

Por su naturaleza económica, los ingresos públicos se clasifican en corrientes y de capital. Los **ingresos corrientes** son aquellos que incrementan o dinamizan el flujo de efectivo en el sector público; son generados especialmente por los ingresos tributarios o impuestos, dependiendo de la clasificación que se utilice.

Por el lado de los **ingresos de capital**, estos provienen de operaciones que afectan o comprometen de forma directa o indirecta la situación patrimonial del Estado, como son la venta de activos fijos o intangibles, transferencias de capital, rendimientos, entre otros.

4.5 Por carácter presupuestario

Los ingresos también se clasifican en función de la inclusión o no en el presupuesto del Estado. Los **ingresos presupuestarios** son aquellos que tienen una fuente generadora contemplada en el presupuesto, mientras que los **ingresos extrapresupuestarios** son aquellos que debiendo estar previstos, quedan fuera.

En detalle, la clasificación presupuestaria de los ingresos del Gobierno Central, de las Instituciones Descentralizadas y Autónomas No Financieras y de las Instituciones Públicas de la Seguridad Social comprende: clasificación de ingresos por fuente de financiamiento, clasificación por oficina recaudadora, clasificación de ingresos por figura impositiva, clasificación económica y la clasificación por organismo financiador.

5. MOMENTOS CONTABLES DE LOS INGRESOS

Los momentos contables se definen como las etapas o procesos que se ejecutan para efectuar un gasto o un ingreso, ya sea por el valor informativo, efecto financiero o económico. Todo modelo contable, tanto en el ámbito público como privado, debe tener claramente definida la base y el momento que determina el registro de las operaciones, dado que ésta constituye uno de los factores de la consistencia del sistema y permite que la información generada cumpla con los objetivos propuestos y satisfaga los requerimientos de los diversos usuarios.

En ese sentido, en términos generales, los ingresos públicos pueden tener los siguientes momentos contables o momentos de registro:

- **Ingreso estimado:** Es el momento contable que refleja la asignación presupuestaria, este regularmente se estima a partir de ciertos supuestos sobre las variables económicas principales, tales como los objetivos de crecimiento, inflación esperada, tipo de cambio, entre otros.
- **Ingreso percibido:** Refleja el cobro en efectivo o cualquier otro medio de pago de las obligaciones impositivas, así como la venta de bienes y servicios, donaciones y cualesquiera otros ingresos por parte de las entidades públicas.

  Este tipo de registro permite reflejar los ingresos efectivamente disponibles en las arcas del Estado; y se encuentra en línea con lo establecido en la Norma Internacional de Contabilidad para el Sector Público No. 23, que establece las pautas para el registro de los Ingresos de Transacciones sin Contraprestación (Impuestos y Transferencias) elaborada por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSASB por sus siglas en inglés) de la Federación Internacional de Contadores (IFAC por sus siglas en inglés).

  En ese ámbito, las recaudaciones que se encuentran al 31 de diciembre de cada ejercicio fiscal en las colecturías o en las oficinas recaudadoras son contabilizadas como ingresos del ejercicio fiscal que se cierra.

- **Ingreso devengado:** Se refiere al momento contable que se efectúa cuando existe legalmente el derecho de cobro de los impuestos, tasas, contribuciones de la seguridad social, entre otras obligaciones de carácter impositivo.

6. PROGRAMACIÓN DE LOS INGRESOS

El presupuesto del gobierno es un instrumento de planificación que se elabora anualmente y en el cual se detalla la política de ingreso y las proyecciones de los recursos con los que dispone el Estado para el ejercicio fiscal correspondiente, en base al panorama macroeconómico esperado y

las medidas que se estarían implementando, y el financiamiento que se requerirá para cumplir con los compromisos de gasto.

En ese ámbito, la relevancia de esta programación la convierte en una de las áreas de las finanzas públicas a la que se le destina mayor esfuerzo en los últimos años, tanto en el ámbito teórico como en lo práctico, por lo que su inclusión y la política que la acompaña siguen una serie de pasos determinados dentro del presupuesto.

a. **Programación y/o formulación**, etapa en la cual se elabora la política de ingresos y las estimaciones con frecuencia anual y mensual, detallando las partidas presupuestarias que serían afectadas. La misma es compartida con las entidades recaudadoras y perceptoras de ingresos con miras a consensuar las cifras proyectadas y su distribución mensual y por tipo de impuesto.
b. **Discusión y aprobación** por parte del Congreso del proyecto de ley sometido. Ante su aprobación, mediante la promulgación de la ley, se establecen las metas de ingresos para las instituciones recaudadoras.
c. **Ejecución**, se refiere a la fase durante la cual se perciben los ingresos, haciendo registro de todos los recursos que entren al Tesoro Nacional.
d. **Seguimiento**, conlleva el monitoreo constante del comportamiento de los ingresos, ya sea en frecuencia diaria, mensual o trimestral. Permitiendo detectar cualquier divergencia de la proyección e indagar sobre su causa y posibles soluciones. Incluso llevando a la reestimación de los ingresos, ante cualquier cambio en las condiciones previstas al momento de elaboración del presupuesto.
e. **Evaluación**, siendo la última etapa del ciclo presupuestario, en la cual se realiza la medición de los resultados obtenidos durante el ejercicio fiscal para el cual fue aprobado el presupuesto; y un análisis de las variaciones respecto al mismo.

Generalmente este ciclo es llevado por el Ministerio de Hacienda o Secretaría de Finanzas del país, en conjunto con las Administraciones Tributaria y Arancelaria, quienes a menudo se involucran en el proceso de estimación de ingresos, y están en contacto constante con la Dirección de Presupuesto, quien es el órgano rector del sistema presupuestario.

Esta coordinación interinstitucional debe asegurar que el instrumento resultante esté guiado en base a criterios específicos:

a. **Periodicidad (o permanencia)**, procurando la continuidad y seguimiento en el tiempo.
b. **Previsibilidad**, en referencia a la validez objetiva de las estimaciones y escenarios presentados, frente a la incertidumbre y componentes no controlables.
c. **Naturaleza económica**, en correspondencia con la fuente económica que lo genera.
d. **Universalidad**, que comprende todas las fuentes de ingresos públicos.

7. LA PRESIÓN TRIBUTARIA Y FISCAL

La presión fiscal y la presión tributaria, a menudo conocidas como carga fiscal y tributaria, representan indicadores claves para analizar el peso de los tributos sobre la sociedad, la efectividad de los impuestos en materia de recaudación, y el grado de evasión de los contribuyentes e informalidad de un país.

La presión fiscal resulta de dividir el monto recaudado por ingresos fiscales entre el Producto Interno Bruto (PIB) nominal, que no es más que el tamaño de la economía, en un período determinado. La presión tributaria, por su lado, resulta en un indicador más específico al considerar solo los ingresos por concepto de impuestos. El cálculo de estos indicadores da como resultado un índice en términos porcentuales respecto al PIB, que permite realizar comparaciones entre países y que se utiliza como un medidor de desempeño de las políticas tributarias aplicadas y de mejora de las ya existentes.

En ese sentido, se espera que a mayor evasión e informalidad se perciban menores ingresos y, por lo tanto, se observe una menor presión fiscal y tributaria. Sin embargo, cabe destacar que una caída en la presión fiscal o tributaria no significa necesariamente una caída en los ingresos percibidos por el Estado, sino que puede deberse a un incremento en el PIB o tamaño de la economía. Asimismo, es importante entender que una mayor presión fiscal no se traduce siempre en una mejora de la eficiencia del sistema tributario.

Al comparar datos de presión fiscal y tributaria de distintos países es importante determinar el tratamiento o registro que se le otorga a las contribuciones sociales, que no son más que aquellas contribuciones establecidas por ley a cargo de las personas, las cuales son redirigidas por el Estado al cumplimiento de obligaciones en materia de seguridad social, o a las personas que se beneficien en forma especial por los servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

Si bien es cierto que en la región existen países con sistemas de pensiones y jubilaciones muy desarrollados, y que implican una gran cantidad de recursos públicos por el alto grado de formalidad de los contribuyentes, al mismo tiempo existen otras economías con sistemas menos desarrollados con un mayor grado de informalidad y desagregación.

8. EL GASTO TRIBUTARIO

8.1 Origen y Concepto del Gasto Tributario

El gasto tributario como instrumento de política tributaria tiene su origen en Estados Unidos y Alemania en los años sesenta. En Estados Unidos se atribuye a Stanley Surrey, Secretario Adjunto del Tesoro, ser el pionero en su aplicación, al incluirlo en 1968 en un capítulo del Presupuesto de los Estados Unidos. En Alemania se concibió a través de un Reporte de Subsidios Tributarios y Preferencias en el año 1967.

Después de esta primera experiencia, para finales de los ochenta todos los países de la OCDE estimaban el gasto tributario. En América Latina el primer país en publicar un reporte de gasto tributario fue Brasil en 1989. Pero, no fue hasta el siglo XXI cuando el resto de países de la región comenzaron a realizar cuantificaciones del gasto tributario ya sea por obligación de ley o por mera práctica de transparencia fiscal.

Cuando nos referimos al concepto de gasto tributario, la OCDE (2002) lo define como "los costos estimados en los ingresos fiscales que produce el tratamiento preferencial a actividades específicas". Por otro lado, Kraan (2004) hizo una elaboración teórica más integral diciendo que un "gasto tributario puede ser definido como una transferencia de recursos públicos que es lograda mediante la reducción de las obligaciones tributarias con respecto a un impuesto de referencia, en lugar que por un gasto publico directo".

Según Barra y Jorrat (2002), "los gastos tributarios son los ingresos que el fisco deja de percibir debido a la aplicación de franquicias o regímenes impositivos especiales que buscan favorecer o estimular a determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía".

El gasto tributario se puede clasificar de acuerdo a cuatro categorías:

- Su funcionalidad, es decir, el objetivo que persigue, ya sea incentivar producción, generar renta, aumentar el consumo, etc.
- El impuesto afectado: ISR, patrimonio, ISC u otros.
- Por sector beneficiado: zonas francas, turismo, cine, textil, energía renovable, entre otros.
- Por el efecto sobre el sistema tributario: exoneraciones, devoluciones, deducciones, tasas reducidas o diferenciadas, diferimientos, regímenes simplificados, etc.

En cuanto a las tipologías de gasto tributario, podemos clasificarlas en:

- Exenciones, cuando se libera del pago al contribuyente.
- Deducciones, refiriéndose a sustracciones de la base imponible de un impuesto adicionales a las generales y específicas de un tipo de empresa o sector económico.
- Créditos, que son reducciones que se aplican directamente al pago del impuesto, disminuyéndolo.
- Tasas reducidas respecto a las tasas generales establecidas.
- Diferimientos, llevando a la posposición del pago de una obligación.

Sin importar el tipo de gasto tributario de que se trate, la importancia de cuantificarlo radica en que permite determinar: i) los ingresos que pierde el Estado al otorgar el tratamiento tributario preferencial, o la inversión que realiza; ii) los ingresos que se podrían recibir de eliminar el gasto tributario, esto asumiendo que no hay un cambio de consumo o producción del contribuyente ni

que incurra en prácticas fraudulentas; y iii) el gasto público necesario para reemplazar dicho gasto tributario. De ahí que, en muchos países de la región existe el compromiso legal de estimación del gasto tributario, con los informes incluyéndose como parte del presupuesto del gobierno; mientras para otros es un ejercicio de transparencia fiscal.

8.2 Metodologías de Estimación

Cada país adopta una metodología de estimación de gasto tributario que se ajuste a sus condiciones y capacidades de generación de información tributaria. Por lo que, no hay una metodología estándar que de forma homogénea genere este tipo de información, sobre todo porque cada país debe definir su propio sistema tributario de referencia que servirá de base para determinar cuándo existe un gasto tributario. Y es justo estas diferencias en el cálculo y la determinación del gasto tributario que muchas veces hace difícil su comparabilidad.

Para determinar el sistema tributario de referencia se puede utilizar un enfoque conceptual, es decir, tomando como referencia un impuesto teórico; un enfoque legal, al utilizar la legislación tributaria vigente; o un enfoque del subsidio análogo, considerando un tratamiento preferencial como gasto tributario sólo cuando es equivalente a la otorgación de un subsidio.

Dentro de las metodologías utilizadas para estimar el gasto tributario, podemos distinguir tres: el del ingreso renunciado o enfoque ex post, el del ingreso ganado o enfoque ex ante y el del gasto directo equivalente. La metodología de ingresos renunciado o ex post, estima los ingresos que se dejan de percibir al introducir el gasto tributario, suponiendo que los contribuyentes no cambiarían su comportamiento con la eliminación del beneficio. El método ex ante o de ingreso ganado, estima la ganancia de recaudación que se obtendría al derogar el tratamiento preferencial, por lo que toma en cuenta los cambios de comportamiento de los contribuyentes. Finalmente, el gasto directo equivalente se refiere al costo en que incurriría el Estado al otorgar al contribuyente el mismo beneficio monetario que recibe del gasto tributario.

9. LA TRANSPARENCIA Y FISCALIDAD INTERNACIONAL

La globalización y los cambios tecnológicos han dado apertura a la creación de nuevos modelos de negocios y a la expansión de los mismos a los diferentes mercados existentes, de forma tal que ya no es necesaria la presencia física de una empresa en un país para que sus operaciones generen renta dentro de esa jurisdicción. Esto ha creado en el mundo la necesidad de establecer mecanismos efectivos para el intercambio de información, para el combate de la erosión de la base imponible y para la determinación del tratamiento tributario de los beneficios que sean generados por un mismo contribuyente operando en varios países.

Es así como surge la fiscalidad internacional, como una rama del Derecho Tributario, siendo el conjunto de normas, medidas y acuerdos internacionales que regirán en las relaciones fiscales y económicas entre los países, para la determinación efectiva de los impuestos que se generen de las diferentes actividades productivas, especialmente de las Empresas Multinacionales con

presencia en más de una jurisdicción. Sin embargo, este concepto no se limita exclusivamente a las empresas, engloba también las ganancias de actividades, comerciales o no, que reporten las personas físicas.

9.1 Sobre los Convenios Internacionales

Las disposiciones bajo el ámbito de la fiscalidad internacional permite que los países pacten convenios para lograr sus objetivos comunes, como evitar la evasión y elusión fiscal o la justa determinación de la tributación en cada país; siempre y cuando sus respectivas legislaciones internas lo permitan y los acuerdos no presenten objeciones para su adecuada ejecución, de forma tal que no sean vulneradas las libertades y derechos de los países.

En tal sentido, y limitando el ámbito a los acuerdos de índole tributario, los países determinarán su interés en firmar un acuerdo con un país o con varios, según sea el caso, para obtener informaciones o preferencias tributarias con los mismos.

En ese orden, existen los **"Acuerdos para el Intercambio de Información con Fines Tributarios"**, cuyo objetivo es lograr un pacto entre los países firmantes mediante el cual los mismos se comprometan a intercambiar informaciones de carácter tributario que resulten relevantes para la otra parte en la lucha para prevenir la evasión y elusión fiscal; así como para determinar, fijar y recaudar impuestos, para recuperar y ejecutar acreencias tributarias o para investigar o procesar delitos fiscales o delitos que contravienen la administración fiscal.

Mediante este tipo de acuerdo, los Estados contratantes se comprometen a intercambiar la información relativa a los impuestos expresamente establecidos en el Convenio, o de aquellos que resulten idénticos o fundamentalmente similares que se establezcan a partir de la fecha de su firma.

Adicionalmente, en estos acuerdos se determinará la modalidad que los países deberán seguir para realizar ese intercambio dentro de los estándares existentes, que pueden ser:

- A requerimiento, lo cual sucederá solo cuando uno de los países realice una solicitud específica al otro, sobre la base de los impuestos afectados por el Acuerdo;
- Espontáneo, consiste en facilitar información que sea previsiblemente relevante para otra parte contratante, y que no haya sido previamente solicitada[1]; o
- Automático, mediante la cual las Administraciones Tributarias se comprometen a compartir de manera periódica, informaciones de carácter tributario que puedan ser relevantes para la otra jurisdicción en la lucha contra la evasión fiscal, en virtud del tipo de impuestos acordados.

1 Manual para la Aplicación de las Disposiciones Relativas al Intercambio de Información con Fines Tributario, OCDE, del 23 de enero de 2006.

En todos estos tipos de intercambio rigen los principios de transparencia y efectividad, por lo que los países que apliquen estos estándares deben ser supervisados y asesorados en su cumplimiento.

En tal sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) cuenta con el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios, un marco multilateral para la transparencia fiscal y el intercambio de información dentro del cual más de 160 jurisdicciones participan en igualdad de condiciones. Bajo esta sombrilla, se supervisa la implementación de los estándares de transparencia e intercambio de información acordados internacionalmente en el área tributaria.

De igual manera, existen los **"Convenios para Evitar la Doble Tributación"**, mediante los cuales se busca primordialmente prevenir la evasión fiscal en materia de Impuestos sobre la Renta y Patrimonio.

Adicionalmente, estos convenios buscan establecer las reglas en lo referente a la competencia del reparto de los tributos afectados, específicamente, definir la forma de tributación del Impuesto sobre la Renta, cuando el hecho generador se produce en la jurisdicción de uno de los estados contratantes, relativo a las rentas generadas por beneficios empresariales, inmobiliarios, transporte aéreo o marítimo, dividendos, intereses, ganancias de capital, servicios prestados, remuneraciones, regalías y pensiones.

Asimismo, establecen disposiciones relativas al intercambio de información con fines tributarios que pueda ser necesario para lograr los objetivos del convenio.

Una vez los países hayan identificado su objetivo y extensión de países con los cuales desee acordar, deberán elegir dentro de las diferentes modalidades de convenios existentes, de acuerdo a su extensión y apertura a partes contratantes.

En tal sentido, los mismos pueden ser bilaterales, cuando es un acuerdo vinculante solo entre dos países firmantes. En este tipo de acuerdo se agota un proceso de negociación sobre la base de un acuerdo previamente elaborado e internacionalmente aceptado, en el cual las partes podrán convenir las disposiciones que entiendan.

Por otra parte, los convenios pueden ser multilaterales, cuando sus efectos sean obligatorios para una mayor cantidad de países que decidan ser parte. Estos convenios multilaterales son a su vez administrados por una organización reconocida y aceptada internacionalmente en materia tributaria, que se encarga de crear el modelo del acuerdo considerando sus objetivos y con una visión general que permita a una mayor gama de países adoptarlo, supervisar el proceso de adhesión e implementación del mismo y moderar sobre temas de interpretación que puedan surgir entre los países.

9.2 Sobre los Precios de Transferencia

Otro aspecto relacionado a la fiscalidad internacional, que también surge a raíz de la globalización y el interés de las empresas de diversificar sus actividades productivas, es el concepto de precios de transferencia entre las distintas empresas que conforman un grupo o con alguna vinculación entre ellas.

De conformidad con la definición establecida e internacionalmente aceptada por la OCDE, precios de transferencia "son los precios a los cuales una empresa transfiere bienes tangibles o intangibles, o presta servicios a empresas vinculadas".

Las reglas de precios de transferencia descansan sobre el Principio Internacional de Plena Competencia (*Arm'sLenghtPrinciple*), es decir, pactar con una parte vinculada utilizando los mismos precios que se hubieran acordado con un independiente, sin preferencias que distorsionen las estructuras de ingresos o costos. Este principio general trascendental, a su vez, se encuentra amparado en el ámbito internacional, en el Modelo de Convenio Fiscal para evitar la Doble Imposición (Artículo 9) y en las Directrices de la OCDE Aplicables en Materia de Precios de Transferencia a Empresas Multinacionales y Administraciones Tributarias.

Frente a la comunidad internacional la OCDE se ha encargado de elaborar perfiles por país detallando la legislación nacional respecto a aspectos claves de precios de transferencia, indicando cuáles medidas siguen sus Directrices. Esto como una forma de motivar a la implementación del Principio de Plena Competencia antes mencionado, con miras a evitar actos que vayan en contra de la transparencia y que a su vez puedan dar lugar a la evasión y elusión fiscal, permitiendo directamente el traslado de beneficios.

En este sentido, para garantizar que el Principio de la Plena Competencia de una operación vinculada sea debidamente aplicado, se debe ponderar la forma de determinación que sea más apropiada a las circunstancias, considerando criterios como la disponibilidad de información, el grado de comparabilidad entre las operaciones vinculadas y las operaciones no vinculadas, entre otros.

Una vez confirmada la existencia y viabilidad de estos criterios, la OCDE establece la implementación de uno o varios, en casos muy particulares, de los siguientes métodos transaccionales que pueden utilizarse para determinar si las condiciones que regirán las operaciones comerciales entre las empresas asociadas se encuentran conforme el Principio de Plena Competencia:

- El **Método del Precio Libre Comparable** (Comparable Uncontrolled Price o CUP) consiste en comparar el precio facturado por bienes o servicios transmitidos o prestados en una operación vinculada, con el precio facturado por bienes o servicios transmitidos o prestados en una operación no vinculada comparable en circunstancias también comparables.

- El **Método del Precio de Reventa** (Resale Price Method o RPM) compara el margen de reventa obtenido por el comprador de un bien (adquirido en una operación vinculada) al revender dicho bien en el marco de una operación no vinculada, con el margen de reventa que se ha obtenido en operaciones de compra y reventa no vinculadas y comparables.

  En otros términos, se realiza una comparación de la rentabilidad a nivel de utilidad bruta obtenida en la transacción controlada o relacionada con respecto al resultado de una transacción entre partes independientes.

- En el **Método del Coste Incrementado** (Cost Plus Method o CP) se analizan los costes en que ha incurrido el proveedor de bienes o servicios en el marco de una operación vinculada, a los cuales se añade un margen que resulte apropiado para obtener un beneficio adecuado para las funciones desempeñadas y las condiciones del mercado.

  Es decir, se compara el margen sobre los costes directos e indirectos incurridos en el suministro de bienes o servicios en una operación vinculada, con el margen sobre los costes directos e indirectos incurridos en el suministro de bienes o servicios en una operación no vinculada.

- El **Método del Margen Neto Operacional** (Transactional Net MarginMethod o TNMM) consiste en estudiar el beneficio neto calculado sobre una magnitud apropiada (costes, ventas o activos) que un contribuyente obtiene por razón de una operación vinculada, comparando el margen neto fijado en base al mismo denominador obtenido en el marco de una operación no vinculada.
- El **Método de la Distribución del Resultado** (Profit Split Method o PSM) consiste en identificar el beneficio conjunto que se ha de distribuir entre las empresas asociadas como consecuencia de una operación vinculada, para dividirlo entre ellas, sobre la base de un criterio económicamente válido, que se aproxime a la distribución de beneficios prevista y materializada en un acuerdo suscrito en condiciones de plena competencia.

10. PANORAMA ACTUAL EN LA REGIÓN Y EN EL MUNDO

10.1 Los Ingresos Públicos

Las estructuras impositivas a nivel mundial han tenido importantes modificaciones, atendiendo a los cambios en la forma en que se realiza el comercio y en las variaciones de los patrones de consumo y producción. Antes de la Gran Depresión de 1930, la estructura tributaria de la mayoría de los países de la región se basaba principalmente en ingresos por concepto de comercio internacional y recursos naturales. No obstante, la caída en el comercio internacional de productos primarios durante la crisis y las medidas proteccionistas de industrialización por sustitución de importaciones, llevaron a la necesidad de introducir reformas orientadas a aumentar los ingresos públicos.

A partir de 1980, los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial guiaron la narrativa de la política tributaria en los países de la región de América Latina, hacia la eficiencia, la equidad horizontal y la adecuación de los ingresos tributarios, principios que todavía guían el diseño tributario de los países. Esta propuesta llevó a una reducción generalizada de los impuestos al comercio internacional, a la introducción del impuesto al valor agregado (IVA), la ampliación de la base tributaria y la reducción o eliminación de figuras impositivas que representaban poca o nula recaudación (Gómez & Morán, 2013).

Por lo que se destacan las reformas hacia la simplificación de la estructura tributaria, a medidas de mejora en la eficiencia de las instituciones recaudadoras y hacia las estrategias de reducción del incumplimiento tributario, objetivos que han sido claves en la consolidación de la posición fiscal actual de las economías de la región (Mahon, 2004) (OCDE et al, 2020).

Hoy día, el progreso tecnológico ha dado lugar a nuevos modelos de negocios que junto a la globalización han llevado las discusiones impositivas entorno a la transparencia y fiscalidad internacional. Incluso éstas han pasado de tratar temas bilaterales donde la transacción era el foco de cualquier análisis, a tocar temas globales donde el sujeto, las actividades que realiza y las rentas que genera en cada país toman mayor importancia.

Con este panorama económico, las diferencias entre los sistemas tributarios de la región en comparación con los países que componen la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se ha ido reduciendo. Entre 1990-2018, el promedio de la presión tributaria, incluyendo contribuciones a la seguridad social, en la región de América Latina y el Caribe pasó de 15.9% del PIB a 23.1% del PIB; con lo que la brecha de presión promedio entre los países de la OCDE y los de América Latina y el Caribe se redujo de 16.0 puntos porcentuales en 1990 a 11.2 puntos porcentuales en 2018.

Desde los noventa, se observa un cambio en la estructura impositiva de los países de la región, con los impuestos aplicados a bienes y servicios reduciendo su participación del total de ingresos tributarios en 19.5 puntos porcentuales, al pasar de representar el 41.7% de los ingresos tributarios en 1990 a 22.2% en 2018; siendo sustituido por el IVA cuya participación aumentó 11.6 puntos porcentuales a 27.8% en 2018, y por los impuestos sobre los ingresos que pasaron de representar el 19.7% de los ingresos tributarios a 27.8% (OCDE et al, 2020).

No obstante, la región sigue estando más apoyada en la imposición indirecta en casi un 50.0%, contrario los países de la OCDE cuyos sistemas están basados en la imposición directa, haciendo que estos sean más progresivos.

10.2 El Gasto Tributario

Los gastos tributarios en la región en el período 2007-2019 fueron en promedio equivalentes al 3.9% del PIB, oscilando desde 1.2% del PIB para el caso de Colombia a 6.2% del PIB para el caso de Honduras y Nicaragua.

Cuadro 1. Evolución del Gasto Tributario en América Latina, como Porcentaje del PIB

País	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Promedio
Colombia	1.2	1.4	1.4	1.4	0.9	0.9	0.9	1.2	1.3	1.3	1.3	-	-	1.2
Bolivia	1.6	1.6	1.4	1.1	1.0	1.2	1.2	1.5	1.4	1.2	-	-	-	1.3
Paraguay	-	-	-	-	-	-	1.7	1.9	1.7	1.7	1.6	1.5	1.4	1.6
Perú	2.2	2.1	1.8	2.2	2.0	1.9	1.9	2.1	2.2	2.1	2.2	2.2	2.1	2.1
Argentina	2.1	2.0	2.0	2.2	2.3	2.4	2.5	2.5	2.7	2.9	2.8	2.5	2.3	2.4
El Salvador	-	-	2.7	3.9	3.5	3.3	3.2	3.1	3.9	3.8	-	-	-	3.4
Guatemala	-	-	6.0	6.3	6.7	6.9	2.8	2.7	2.6	2.3	2.3	2.3	2.3	3.9
Promedio	**3.7**	**4.3**	**3.8**	**4.1**	**4.0**	**4.0**	**3.6**	**3.5**	**3.8**	**3.7**	**3.9**	**3.6**	**3.5**	**3.9**
Brasil	4.0	3.8	3.7	3.6	3.5	3.8	4.2	4.5	4.6	4.3	4.1	4.0	4.1	4.0
México	5.9	7.4	3.9	4.0	5.1	5.0	3.6	2.9	2.9	3.5	3.9	3.7	3.1	4.2
Chile	4.9	5.3	5.1	5.0	5.1	4.4	4.5	4.3	4.5	3.5	3.1	3.2	2.9	4.3
Panamá	-	-	-	-	-	4.9	4.5	4.3	4.2	3.6	-	-	-	4.3
Ecuador	4.5	4.4	nd	5.0	5.5	4.9	4.8	4.1	4.7	4.6	4.7	-	-	4.7
Costa Rica	-	-	-	5.0	5.0	5.1	5.3	5.0	4.9	5.3	5.5	5.5	5.5	5.2
Rep. Dom.	-	6.6	5.9	5.8	5.2	5.0	5.9	6.6	6.7	6.6	6.2	5.1	5.1	5.9
Uruguay	4.3	5.7	5.7	6.3	6.1	6.6	6.4	6.2	6.5	6.4	6.4	-	-	6.1
Nicaragua	6.5	7.4	5.6	5.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.2
Honduras	-	-	-	-	-	-	-	-	5.8	6.4	6.2	6.2	6.2	6.2

Fuente: Elaboración de la DGPLT del Ministerio de Hacienda, en base a la TEDLAC.

Es importante notar que, durante el período no existe una tendencia clara y uniforme de los gastos tributarios en los países de la región, implicando más bien que los gastos tributarios son rígidos, en especial en lo que respecta a su revisión. Donde se observan cambios significativos, éstos se pudieran deber a modificaciones en las legislaciones que crean el gasto tributario, a cambios en la metodología de estimación o a esfuerzos de las Administraciones Tributarias por racionalizar su otorgamiento.

A nivel impositivo, el mayor gasto tributario se otorga a los impuestos generales al consumo alcanzando en promedio el 2.1% del PIB, específicamente al Impuesto al Valor Agregado o Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios –ITBIS- para República Dominicana; siendo el nivel más elevados el de Nicaragua con 4.2% y el menos elevado del de Paraguay y Chile con 0.8% del PIB. Otro impuesto importante es el ISR sobre las empresas, cuyo gasto tributario alcanzó en promedio el 0.8% del PIB, destacándose Honduras, donde el gasto tributario promedio por este concepto fue de 2.0% PIB.

Cuadro 2. Gasto Tributario en América Latina por Tipo de Impuesto, como Porcentaje del PIB

País	Año	Imp. al Consumo	ISR Personas Físicas	ISR Personas Jurídicas	ISC Combustibles	Impuestos Comercio Exterior	Otros	Total % del PIB	Total % Recaudación
Argentina	2019	1.2	0.1	0.4	0.3	0.1	0.2	2.3	8.9
Bolivia	2016	1.0	0.0	0.1	-	0.1	0.0	1.2	6.6
Brasil	2019	1.5	0.7	0.9	0.0	0.1	1.0	4.1	21.1
Chile	2019	0.8	1.0	0.9	0.0	-	0.2	2.9	16.6
Colombia	2017	-	0.6	0.7	-	-	0.0	1.3	-
Costa Rica	2017	2.9	0.4	0.9	0.2	0.1	1.1	5.5	41.0
Ecuador	2017	2.3	0.7	1.3	0.0	0.0	0.4	4.7	38.6
El Salvador	2016	1.9	0.5	1.0	-	-	0.3	3.8	21.2
Guatemala	2017	1.4	0.1	0.7	0.0	0.1	-	2.3	22.5
Honduras	2019	3.3	0.3	2.0	0.3	-	0.2	6.2	35.0
México	2019	1.4	0.9	0.6	0.1	-	0.2	3.2	23.8
Nicaragua	2016	4.2	0.0	0.3	0.0	0.9	0.0	5.4	-
Panamá	2019	2.3	0.1	-	-	-	1.3	3.6	36.9
Paraguay	2019	0.8	0.1	0.2	-	0.2	0.1	1.4	13.8
Perú	2019	1.6	0.2	0.2	0.0	0.1	-	2.1	14.6
Rep. Dom.	2019	2.7	0.1	0.6	0.6	0.2	0.9	5.1	36.2
Uruguay	2019	3.7	0.7	1.5	0.1	-	0.5	6.4	23.5
Promedio		**2.1**	**0.4**	**0.8**	**0.1**	**0.2**	**0.4**	**3.6**	**24.0**

Fuente: Elaboración de la DGPLT del Ministerio de Hacienda, en base a la TEDLAC.

Cabe destacar que los gastos tributarios en la región representan en promedio el 24.0% de los ingresos tributarios (24.0% en promedio), lo que indica la envergadura de los incentivos y beneficios tributarios en que incurren los países para atraer inversión, proveer bienes y servicios de consumo masivo a bajos precios, fomentar económicamente determinadas zonas geográficas, entre otros fines de política económica.

11. LOS INGRESOS PÚBLICOS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

11.1 Marco Legal

La legislación tributaria del país se rige por los principios emanados de la Constitución de la República estipulados en el Capítulo II sobre las Finanzas Públicas, Sección III de la Tributación, Artículo 243 de los Principios del régimen tributario. Este artículo indica que "El régimen tributario está basado en los principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad para que cada ciudadano y ciudadana pueda cumplir con el mantenimiento de las cargas públicas".

El sistema tributario dominicano reposa principalmente en tres disposiciones legales:

- Ley No. 11-92, de fecha 16 de mayo de 1992, y sus modificaciones, que instituye el Código Tributario. Estableciendo en su Título I las disposiciones generales aplicables a todos los tributos internos y los subsiguientes los impuestos incorporados al Código (ISR, ITBIS e Impuestos Selectivos al Consumo -ISC-).
- Ley No. 14-93, de fecha 26 de agosto de 1993, y sus modificaciones, que aprueba el Arancel de Aduanas, con una estructura basada en la nomenclatura de designación y codificación de mercancías del sistema armonizado. Indicando que cualquier mercancía objeto de comercio exterior estará sujeta a gravámenes (arancel), ITBIS y/o ISC.
- Ley No. 112-00, de fecha 16 de noviembre de 2000, y sus modificaciones, sobre Hidrocarburos. Aprobando el cobro del ISC a los combustibles fósiles y derivados del petróleo.

11.2 Política de Ingresos

La política tributaria de la República Dominicana está a cargo del actual Ministerio de Hacienda, específicamente por la Dirección General de Política y Legislación Tributaria (DGPLT), institución responsable de elaborar y proponer la legislación que establece el sistema tributario y aduanero dominicano, de acuerdo con la Ley No. 494-06 de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda, de fecha 27 de diciembre de 2006.

Las estimaciones de ingresos y, por ende, las intenciones de políticas y medidas que permitirían alcanzar dichos niveles de recaudación, se plasman en el Presupuesto Plurianual del Sector Público No Financiero, detallando las proyecciones a cuatro años del marco financiero y fiscal, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público No. 423-06, de fecha 16 de noviembre de 2006.

El informe de política de ingresos de cada año se elabora en línea con lo planteado en el Presupuesto Plurianual, incluyéndose como parte del Presupuesto General del Estado, como lo establece el Artículo 233 de la Constitución Dominicana. Este informe describe de una forma más detallada las medidas que se estarían implementando en el año en curso, y las proyecciones incluidas en él se realizan tomando como base los supuestos macroeconómicos consensuados por un equipo interinstitucional, como son el crecimiento de la economía, el tipo de cambio, los precios internacionales del petróleo y el oro, así como el desempeño de nuestros principales socios comerciales.

Las estimaciones de ingresos son elaboradas por la DGPLT y consensuadas con la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), la Dirección General de Aduanas (DGA) y la Tesorería Nacional (TN), en vista de que, para las recaudadoras, los montos aprobados en el Presupuesto General del Estado se establecen como sus metas recaudatorias. Luego de la aprobación del Presupuesto, la DGPLT realiza un seguimiento diario y mensual de los ingresos, compartiendo sus análisis con actores claves del sistema presupuestario. Este seguimiento permite a la Dirección

General de Presupuesto (DIGEPRES) realizar asignaciones de cuotas de gasto trimestrales, en línea con los recursos efectivamente disponibles.

11.3 Clasificación de los Ingresos

En la República Dominicana, los ingresos públicos se registran por lo percibido y se presentan por clasificación económica y por institución que lo recauda o percibe. Los datos de ingresos son publicados con frecuencia mensuales y anuales, aunque en el Ministerio de Hacienda realiza un seguimiento diario a las recaudaciones, con miras a levantar cualquier voz de alerta ante desviaciones significativas respecto a las estimaciones.

Las clasificaciones económicas implementadas en el país utilizan una estructura con lineamentos o reglas tomados del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) del Fondo Monetario Internacional (FMI) en sus diferentes versiones. En ese sentido, tenemos que anterior al 2003 los ingresos fiscales se dividían en dos grandes grupos: los ingresos ordinarios y los ingresos extraordinarios. Los ingresos ordinarios estaban compuestos por los ingresos tributarios y los no tributarios; y, a su vez, los tributarios se dividían en impuestos y tasas. Mientras que los no tributarios contenían las ventas de mercancías y servicios, los aportes de las instituciones, así como las multas y recargos de todos los impuestos.

Es necesario precisar que las contribuciones sociales[2] formaban parte de los impuestos sobre los ingresos y que el ITBIS externo se registraba en los impuestos al comercio exterior. Por su parte, los ingresos extraordinarios se dividían en recursos internos y recursos externos. En los recursos internos se agrupaban las ventas de activos, donaciones privadas y otros aportes extraordinarios. Mientras que en los recursos externos contenían los préstamos y donaciones externas.

Luego, con la reforma y modernización del Estado, a partir del 2003 entró en vigencia un nuevo Manual de Clasificadores Presupuestarios del Sector Público (Manual Presupuestario).Para su desarrollo, se tomó como fuente de referencia el Sistema de Cuentas Nacionales 1993 y el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001, estableciendo así una fuente de información financiera, integrando dos sistemas. Este nuevo manual da un cambio radical a la clasificación de los ingresos, con un nuevo orden, más coherente y actualizado; organizado para facilitar su uso y manejo.

En esta versión, los ingresos se dividen en ingresos corrientes, ingresos de capital, donaciones y fuentes financieras. Los ingresos corrientes incluyen los ingresos tributarios y los no tributarios. En los ingresos tributarios se separa las contribuciones sociales de los ingresos, ubicándose en

2 Las contribuciones sociales representan solo el 0.1% del PIB, y apenas el 0.4% del total de ingresos fiscales sin donaciones, para el período 2014-2019 en vista de que este porcentaje corresponde únicamente a las contribuciones de los empleados públicos, amparados bajo la Ley No. 379-81 y sus modificaciones, de fecha 11 de diciembre de 1981, quienes no califican para la Ley No. 87-01, de fecha 18 de mayo de 2001, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social. Por lo que existen aportes sociales que son captados por instituciones privadas y no se reflejan en las arcas del Estado.

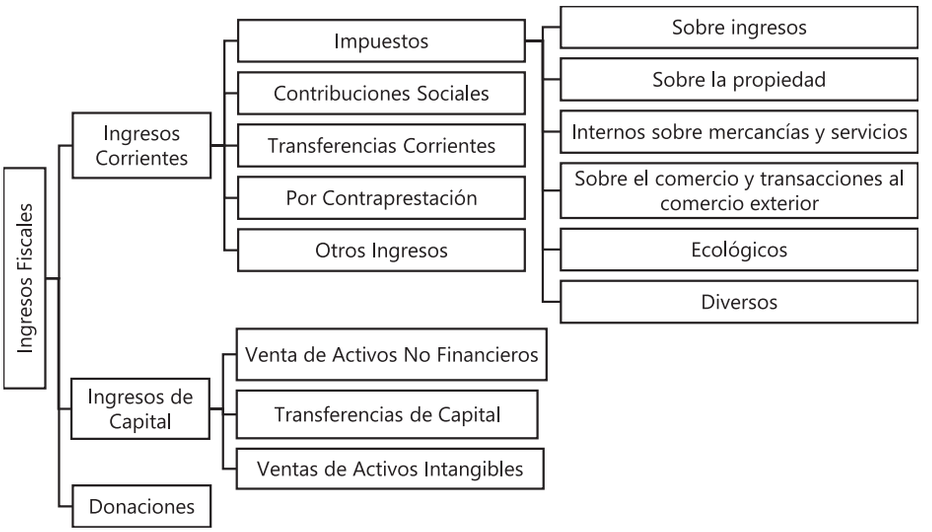
un renglón aparte; mientras el ITBIS externo se coloca en los impuestos sobre mercancías y servicios. Además, los impuestos sobre los ingresos se dividen en tres categorías: personas físicas, empresas y otros ingresos. También, las multas y recargos se sitúan junto al impuesto que la genera. En los ingresos no tributarios, están las transferencias y otros ingresos no tributarios que incluyen las ventas de bienes y servicios, y las rentas de propiedad (dividendos, intereses y concesiones). Por su parte, los ingresos de capital incluyen las ventas de activos no financieros y transferencias de capital. Mientras que las fuentes financieras incluyen las ventas de activos financieros y los préstamos, tanto internos como externos.

En ese orden, en el 2014 se realizó una actualización del Manual Presupuestario acorde a los lineamientos internacionales vigentes como el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas y el MEFP 2014 del FMI, contribuyendo así a facilitar las comparaciones internacionales de datos de ingresos. Entre las pautas tomadas del MEFP2014, tenemos que ya no existe la clasificación de ingresos tributarios y no tributarios.

Asimismo, este clasificador tiene como novedad la inclusión de los ingresos de los ayuntamientos y la habilitación de partidas para clasificar tributos antiguos, que en la actualidad no presentan recaudación, permitiendo la construcción de estadísticas unificadas de años anteriores.

En cuanto a la nueva estructura, que es la que se utiliza a la fecha, tenemos los ingresos corrientes, ingresos de capital, donaciones y fuentes financieras. En los ingresos corrientes están los impuestos, contribuciones sociales, ingresos por contraprestación y otros ingresos. Los ingresos por contraprestación incluyen las ventas de mercancías y servicios, tasas y una nueva categoría los derechos administrativos. Mientras que en otros ingresos están las rentas a la propiedad y los ingresos diversos. Los ingresos de capital incluyen las ventas de activos no financieros y las transferencias de capital.

Gráfico 1. Ingresos Fiscales bajo el Manual de Clasificadores Presupuestarios del Sector Público 2014



Fuente: Elaborado por la DGPLT-Ministerio de Hacienda.

A partir de 2018 el Ministerio de Hacienda comenzó a publicar datos fiscales a través del estado de operaciones utilizando el MEFP 2014, integrando las transacciones de ingresos, gastos y financiamiento del gobierno en un solo lugar.

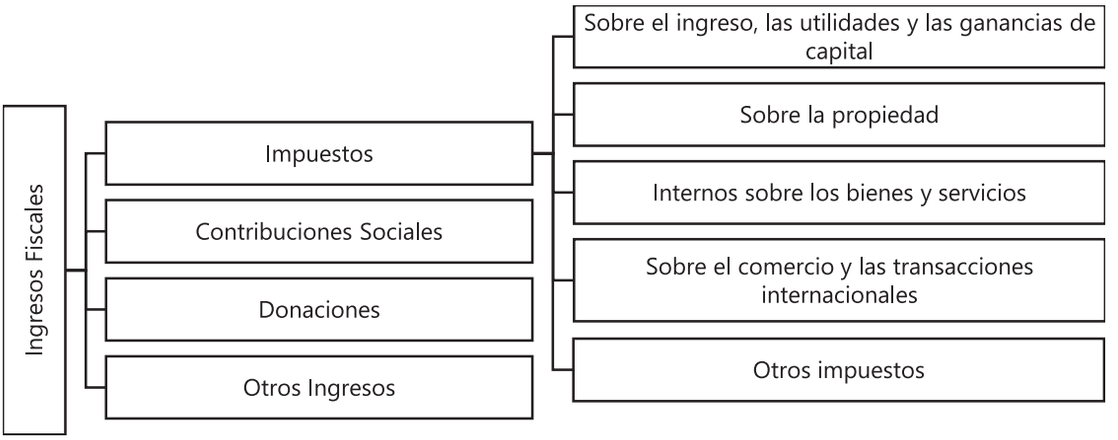
El uso del MEFP 2014 ha implicado ciertos cambios en la presentación y clasificación de los ingresos, ya que esta metodología cataloga como ingreso público al incremento del patrimonio neto como resultado de una transacción. Por lo que las transacciones de ingresos tienen asientos de contrapartida, ya sea como aumento de los activos o como reducción de los pasivos, impactando el patrimonio neto.

Actualmente, la DGPLT publica las estadísticas de ingresos utilizando tanto el Manual Presupuestario como el MEFP 2014, en vista de que la Resolución No. 63-2014 del Ministerio de Hacienda, de fecha 07 de marzo de 2014, establece la obligatoriedad de su uso para todas las instituciones que componen el sector público de Manual Presupuestario. Por lo que, es importante conocer algunas de las diferencias entre ambas clasificaciones:

- El MEFP 2014 clasifica el ingreso como un aumento en el patrimonio neto como resultado de una transacción, por lo tanto, las donaciones se incluyen como parte de los ingresos totales.
- El MEFP 2014 simplifica la clasificación de los ingresos en impuestos contribuciones sociales, donaciones y otros ingresos. Por lo tanto, no existe una distinción entre ingresos tributarios y no tributarios.
- Los ingresos por impuestos a la propiedad bajo el MEFP 2014 solo incluyen recaudaciones por el Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria (IPI), impuesto a los activos e impuesto sobre sucesiones y donaciones. Con todos los demás impuestos que se habían incluido previamente registrándose como "impuestos sobre transacciones financieras y de capital" bajo "impuestos generales sobre bienes y servicios".
- Las multas e intereses indemnizatorios, que anteriormente se registraban con sus respectivos impuestos, con el MEFP 2014 se registran en la partida "otros ingresos".
- Las primas por emisión de deuda (bonos) o interés corrido de colocación, que anteriormente se registraban como ingresos, con el MEFP 2014 deben registrarse como una reducción del gasto en intereses.
- La clasificación de ingresos de capital ya no existe, ya que las ventas de activos no financieros no se consideran ingresos, mientras que las transferencias de capital se registran como "otros ingresos".
- Las condonaciones de deuda que anteriormente formaban parte del financiamiento, como una disminución del mismo, bajo el MEFP 2014 se reclasifican como ingresos, ya que afectan el patrimonio neto, en "otros ingresos".

Con ello, los ingresos clasificados utilizando el MEFP 2014 siempre serán menores a los registrados utilizando el Manual Presupuestario, en promedio en un 0.1%-0.2% del PIB.

Gráfico 2. Ingresos Fiscales bajo el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014



Fuente: Elaborado por la DGPLT-Ministerio de Hacienda.

Otra forma de presentar los ingresos es detallando las principales partidas económicas por institución. Bajo esta clasificación tenemos tres entes encargados de captar los recursos del Estado: la DGII, la DGA y la TN.

11.4 Evolución de los Ingresos

Evolución de la Presión Fiscal y Tributaria

Los indicadores de presión fiscal y tributaria del país mantienen un comportamiento menor al promedio de los países de la región y más aún en comparación con las economías más desarrolladas. Desde el 1990 al 2007 se observa una tendencia al alza de la presión fiscal y tributaria, pasando de 8.6% y 7.8%, respectivamente, en el 1991, a 16.2% y 14.9%, respectivamente, en el 2007, su nivel más elevado.

A partir del 2007, tanto la presión fiscal como la tributaria evidenciaron un deterioro importante, observando una caída de 3.5 y 2.6 puntos porcentuales, respectivamente, con relación a la presión fiscal y tributaria del 2011 (12.7% y 12.4%, respectivamente). Esta obedece principalmente a la aplicación de un conjunto de medidas de política tributaria de origen y propósitos distintos que han conllevado reducciones de tasa o base imponible; al crecimiento del PIB basado en sectores económicos poco gravados; y al efecto de la crisis financiera internacional del 2008.

En el 2012 se observa una pequeña recuperación de la presión fiscal y tributaria, provocada por los efectos de la implementación de la reforma del 2011 aprobada por la Ley No. 139-11, los ingresos extraordinarios por concepto de ganancia de capital que ascendieron a 0.5% del PIB y por las auditorías de precios de transferencia.

En los años 2013-2014 se produjo una mejora de las recaudaciones gracias a los efectos de la reforma aplicada mediante la Ley No. 253-12 que permitió recaudar ingresos adicionales en dichos

años equivalente al 1.3% del PIB. Adicionalmente, la renegociación del contrato con la empresa minera Pueblo Viejo Dominicana Corporation (PVDC), filial de Barrick Gold Corporation, permitió recibir ingresos adicionales equivalentes al 0.5% del PIB en dichos años. Con ello, para el 2014 la presión fiscal se ubicaba en 14.3% del PIB, mientras la tributaria alcanzaba el 13.4% del PIB.

Para el 2015, la presión fiscal y tributaria alcanzaron 13.8% y 12.9%, respectivamente, presentando niveles cercanos a los observados en el 2012, y ambas situándose 0.5 puntos porcentuales por debajo de los niveles del 2014. Esto debido a menores ingresos por la implementación gradual de la reforma del 2012, incluyendo la reducción de la tasa del ISR de las personas jurídicas y la eliminación del impuesto a los activos financieros productivos netos de las instituciones financieras a partir del 2013. Asimismo, por la menor percepción de ingresos extraordinarios, los cuales pasaron de 0.6% del PIB en 2014 a 0.2% del PIB en 2015; y al alza del incumplimiento tributario[3] que, de acuerdo a un estudio elaborado por un equipo interinstitucional liderado por la DGII, para el ISR pasó de 60.07% en 2014 a 61.19% en 2015.

Y no es hasta el 2016, que inician una serie de reformas en las Administraciones Tributaria y Arancelaria, y en la forma en que interactuaban, que llevaron a un cambio de tendencia de la presión fiscal y tributaria, e incluso del incumplimiento tributario. En ese sentido, se observa que en promedio la presión fiscal para el período 2016-2019 se ubicó en 14.2% del PIB, mientras la tributaria alcanzó el 13.1% del PIB, cercano a los niveles observados en el 2013-2014; mientras el incumplimiento del ISR se redujo a 60.43% para el 2017.

Evolución de la Estructura Impositiva

Previo a la consolidación del régimen tributario, los ingresos públicos del país dependían en su mayoría de los impuestos al comercio internacional, éstos representaban en promedio el 29.3% de los ingresos fiscales, excluyendo donaciones[4]. No obstante, desde el año 2005, la estructura tributaria del país muestra una tendencia marcada hacia los impuestos que gravan el consumo sobre bienes y servicios, como resultado de la eliminación de la comisión cambiaria,[5] reducción de gravámenes a las importaciones y exportaciones (transitorios), y por la entrada en vigencia de diversos tratados de libre comercio. Pasando la participación de los ingresos al comercio de 23.9% del total de ingresos sin donaciones en 2005, a 14.2% para 2006 y 8.2% en 2011; manteniéndose cercano al 6.6% para el período 2014-2019.

Durante dichos años, en promedio los ingresos corrientes representan el 99.8% de los ingresos fiscales, excluyendo donaciones, mientras los ingresos de capital el 0.2% restante. A su vez, los

3 El incumplimiento tributario abarca la evasión, elusión, mora y sub-declaración involuntaria.

4 Cifras promedio para el período 1990-2005.

5 Comisión de 2.5% establecida en enero de 1991 por la Junta Monetaria que se cobraría sobre la tasa de cambio de las divisas adquiridas en el Banco Central y en los bancos comerciales para fines de importación. Dicha comisión alcanzó un 13.0% para el 2004.

ingresos por concepto de impuestos representan el 93.1% de los ingresos corrientes y, el 92.9% de las recaudaciones que percibe el Estado. De estos, tres figuras representan el 70.6% de los ingresos: el ITBIS (32.3% del total de ingresos sin donaciones), los impuestos sobre los ingresos (28.6%) y el ISC a los hidrocarburos (9.7%). Por lo que, los impuestos indirectos presentan el 64.5% de los impuestos, mientras que los impuestos directos representan un 35.5 por ciento.

A nivel de institución, la DGII recauda en promedio el 72.7% de los ingresos del Estado, la DGA el 21.5%, mientras la TN percibe el 5.8%. A nivel de impuestos, el 45.8% de los ingresos de la DGII provienen del ITBIS (25.2%) y del impuesto sobre los ingresos de las empresas (20.6%). Similarmente, el 65.0% de lo recaudado por la DGA es por concepto del ITBIS externo; y el 47.5% de los ingresos de la TN corresponden a aquellos captados de las instituciones centralizadas en mercancías y servicios y registrados en la Cuenta Única del Tesoro (CUT).

Al respecto, el proyecto de la CUT, que inició a partir del año 2011, y es un mandato de la Ley No. 567-05 de la Tesorería Nacional, de fecha 30 de diciembre de 2005, surge con miras a transparentar los recursos que perciben las instituciones del Estado. La CUT es una herramienta de gestión de tesorería compuesta por un conjunto de cuentas bancarias que facilita que los recursos sean administrados de manera centralizada. La implementación de la CUT en el país, ha sido un proceso gradual, llevando al cierre de 3,549 cuentas bancarias a nombre de 281 instituciones del Gobierno Central.

11.5 El Gasto Tributario

En la República Dominicana la metodología aplicada para la estimación del gasto tributario se basa en un análisis de equilibrio parcial, por lo que se estima la recaudación que el Estado deja de percibir suponiendo que los contribuyentes no cambiarían su comportamiento con la derogación del beneficio tributario. Al mismo tiempo, la metodología aplicada asume la doctrina internacionalmente aceptada, lo que implica simultáneamente la adopción de un marco conceptual teórico.

Para República Dominicana el sistema tributario de referencia que se ha asumido es el marco conceptual teórico que combina el régimen tributario general aplicado y las buenas prácticas según establece la doctrina tributaria en la implementación de cada tipo de impuesto.

Las estimaciones del gasto tributario se realizan anualmente por un equipo interinstitucional coordinado por la Dirección General de Política y Legislación Tributaria (DGPLT) del Ministerio de Hacienda, en el que participan la DGII, la DGA y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). Dicho informe se incluye como parte del Presupuesto General del Estado, de acuerdo a lo establecido en literal g del Artículo 36 de la Ley Orgánica del Presupuesto para el Sector Público No. 423–06.

Al respecto, en el 2016 el gasto tributario se estimó en 6.1% del PIB, pasando a 5.1% del PIB esperado[6] en el 2020, para una tasa de crecimiento anual promedio de 2.9%. Durante el período no se han aprobado nuevas legislaciones o contratos que aumenten o reduzcan las exoneraciones. Aunque, sí se han realizado ajustes a la metodología que han llevado a cambios en los niveles del gasto tributario.

A nivel sectorial, y excluyendo las exenciones a las personas físicas en bienes y servicios no relacionados al sector salud y educación, que en promedio representan el 33.3% del gasto tributario; se observa que tres sectores reciben el 50.3% de los beneficios de las exoneraciones: zonas francas (23.2%), salud (14.0%) y generación eléctrica (13.1%). A nivel de impuestos, los mayores valores de exoneraciones se otorgan sobre el ITBIS (49.4%), los impuestos al patrimonio (13.8%) y el ISR (13.8%).

11.6 La Transparencia y Fiscalidad Internacional

Sobre los Convenios Internacionales en la República Dominicana

La República Dominicana se adhirió al Foro Global en noviembre de 2013, teniendo la revisión de la Fase 1, que evalúa la calidad del marco legal y regulatorio del país para el intercambio de información a pedido, el 3 de agosto de 2015, demostrando el alto nivel de compromiso con el estándar internacional, y confirmando que el marco legal necesario para el intercambio de información estaba en lugar. Sin embargo, entre otras cosas, la revisión destacó la necesidad de garantizar que se establezca un mecanismo apropiado para que la información sobre los dueños de las acciones al portador esté disponible.

El 4 de noviembre de 2016 se publicó la revisión de la Fase 2, que evalúa la implementación práctica del intercambio de información. La revisión calificó al país como "Parcialmente Cumplidor" con los estándares internacionales, ya que hubo demoras en el acceso a la información y no hubo mecanismos adecuados para garantizar que las informaciones sobre las acciones al portador estarían disponibles.

Como resultado, en 2017, se solicitó una revisión acelerada para demostrar el progreso realizado en la implementación de las sugerencias de la revisión de la Fase 2. Después de la revisión, el 12 de noviembre de 2019, el Foro Global calificó al país como "Ampliamente Cumplidor" para el período comprendido entre el 01 de abril de 2015 y el 31 de marzo de 2018.

Adicionalmente, el país ha firmado el Acuerdo para el Intercambio de Información con los Estados Unidos de América, en fecha 07 de agosto de1989, el cual ha permitido hasta la fecha el intercambio efectivo entre las partes según lo previsto en el mismo.

6 PIB nominal del Marco Macroeconómico elaborado por un equipo interinstitucional conformado por el MEPYD, BCRD y MH. Revisado el 25 de mayo de 2020 y ascendente a RD$4,630,668.6 millones.

Sobre la base del mismo, la República Dominicana posteriormente firmó el "Acuerdo entre el Gobierno de la República Dominicana y el Gobierno de los Estados Unidos de América, para mejorar el cumplimiento fiscal internacional y para implementar el FATCA", en fecha 16 de septiembre de 2016, mediante el cual ambos países se comprometen a intercambiar información de manera automática, relativa a ciudadanos o residentes de los Estados Unidos de América, las cuales deberán ser reportadas al Servicio de Impuestos Internos de Estados Unidos (IRS, por sus siglas en inglés). Este Acuerdo fue ratificado por el Congreso Nacional y promulgado por el Presidente de la República mediante la Resolución No. 191-19, de fecha 21 de junio de 2019, publicado en la Gaceta Oficial No. 10945, de fecha 24 de junio de 2019, y entró en vigencia mediante notificación de fecha 17 de julio de 2019.

En ese mismo orden, en fecha 28 de junio de 2016, la República Dominicana también se adhirió a la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, el cual es un acuerdo multilateral elaborado con la intención de promocionar la cooperación internacional para un mejor funcionamiento de las leyes tributarias internas, siempre con respeto a los derechos fundamentales de los contribuyentes. Esta Convención fue ratificada por el Congreso Nacional y promulgada por el Poder Ejecutivo mediante la Resolución No. 18-19, de fecha 20 de febrero de 2019. Su entrada en vigencia tuvo lugar en diciembre de 2019, para iniciar el intercambio en enero de 2021.

En otro orden, hasta la fecha la República Dominicana ha firmado dos Convenios para Evitar la Doble Tributación con España y Canadá. El primer Convenio fue el firmado con Canadá el 06 de agosto de 1976, el cual entró en vigencia el 1ro. de enero de 1977, con un alcance para el Impuestos sobre la Renta para ambos países, y sobre el Patrimonio establecido por el gobierno dominicano exclusivamente.

Asimismo, se logró la firma del Convenio con España el 16 de noviembre de 2011, con entrada en vigencia el 25 de julio de 2014, con un alcance a Impuestos sobre la Renta, con sus demás variables en España.

Finalmente, el 02 de octubre de 2018, la República Dominicana se adhirió al Marco Inclusivo para la Implementación de las Medidas contra la Erosión de las Bases Imponibles y del Traslado de Beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés), una iniciativa de la OCDE. Con esta adhesión, la República Dominicana se compromete a aplicar un paquete de medidas (15 acciones) dirigidas a luchar contra la elusión fiscal, mejorar la coherencia de las normas de fiscalidad internacional y garantizar un entorno fiscal transparente. Asimismo, queda facultada para participar en el desarrollo de estándares y en la implementación de medidas para la protección de la base imponible, como el desarrollo de disposiciones para evitar abusos, así como tener acceso a instrumentos de fortalecimiento de capacidades.

Sobre los Precios de Transferencia en la República Dominicana

Dentro del sistema tributario dominicana, la Ley No. 11-92 del Código Tributario, de fecha 16 de mayo de 1992, y sus modificaciones, establece en su Artículo 281 el marco legal de Precios de Transferencia, siendo este modificado por la Ley No. 253-12 sobre el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, promulgada en fecha 9 de noviembre de 2012.

Adicionalmente, el 6 de marzo de 2014, se promulgó el Decreto No. 78-14 que establece el Reglamento sobre Precios de Transferencia, el cual deroga la Norma General No. 04-2011 emitida por la DGII, de fecha 2 de junio de 2011, introduciendo cambios significativos a nivel técnico y de alcance.

De conformidad con lo establecido en la legislación nacional, y siguiendo la definición internacionalmente aceptada, en la República Dominicana se entiende como precios de transferencia "la valoración que para efectos fiscales aplique, de los precios o montos acordados para operaciones de transferencia de bienes o servicios entre partes relacionadas, frente a operaciones similares acordadas con partes no relacionadas o independientes".

En virtud de lo anterior, las reglas o directrices establecidas sobre precios de transferencia aplican sobre las personas residentes que lleven a cabo alguna operación de tipo comercial o financiera con:

- Personas físicas, jurídicas o entidades relacionadas en el extranjero.
- Un relacionado residente.
- Personas físicas, jurídicas o entidades domiciliadas, constituidas o ubicadas en Estados o territorios con regímenes fiscales preferentes, de baja o nula tributación o países no cooperantes, sean o no estas últimas relacionadas.

Como parte de las novedades más significativas en materia de precios de transferencia que tuvieron lugar a partir de las modificaciones de la Ley No. 253-12, se encuentra el establecimiento de los Acuerdos de Precios Anticipados (APA's), la obligación de realización de un estudio para la valoración de las operaciones con relacionadas y de presentación de la Declaración Informativa de Operaciones entre Relacionadas (DIOR).

Mediante la DIOR se permite a los contribuyentes, a quienes apliquen las reglas de precio de transferencia, reportar todas las operaciones que hayan tenido con sus relacionadas o vinculadas, entre otras informaciones sobre dichas operaciones.

En relación a los APA's, éstos forman parte del Régimen de Protección establecido en el Párrafo V, Artículo 281 bis del Código Tributario y el Artículo 16 del Reglamento No. 78-14. Este

Régimen se refiere a normas aplicadas a determinados sectores o actividades económicas donde la Administración Tributaria podrá determinar y fijar un precio o margen mínimo de utilidad con el objetivo de simplificar el cumplimiento tributario en materia de precios de transferencia.

Actualmente, el país tiene 23 APA's vigentes con el sector hotelero en el cual se establecen los valores de las operaciones comerciales y financieras que realicen con partes relacionadas o vinculadas, con carácter previo a la realización de estas y por un tiempo determinado.

BIBLIOGRAFÍA

Carbajo, D., Díaz, F., Jiménez, J.P., Ramos, V.M., Pérez, P., Podestá, A., Porporatto, P., Del Río, I., Romando, A., Ruíz, R.Z., Villalón, V., & Zambrano, R. (2017) Los Sistemas Tributarios en América Latina. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Instituto de Estudios Fiscales (IEF). Madrid, España.

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) (2019) Evasión Tributaria en América Latina: Un Llamado de atención para todos. Recurso en línea: https://www.ciat.org/evasion-tributaria-en-america-latina-un-llamado-de-atencion-para-todos/

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). (2015). Modelo de Código Tributario del CIAT. Panamá: CIAT.

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). (2011) Manual de Buenas Prácticas en la Medición de los Gastos Tributarios, Una Experiencia Iberoamericana. Recurso en línea: https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTécnicos/Español/2011_manual_gasto_tributario_esp.pdf

Cetrángolo, O., Curcio, J., Gómez, J.C., & Morán, D. (2018) Gastos e ingresos públicos en América Latina desde fines de los años ochenta hasta 2015. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Macroeconomía del Desarrollo, No. 194. Santiago, Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018) Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030. Naciones Unidas. Santiago, Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019) Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Santiago, Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Oxfam. (2019) Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe. Recurso en línea: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44787/1/S1900605_es.pdf

Dirección General de Impuestos Internos (DGII) (2018) Sistema Tributario de la República Dominicana. Distrito Nacional, Rep. Dom.

Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de México (2016) Los Ingresos y el Gasto Público. México: UNAM. Obtenido de UNAM.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2014) Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas. Washington, D.C., USA.

Gil, A.M. & Estévez, R.C. (2014) Impacto de las Reformas Fiscales en la economía dominicana. Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña (UNPHU). Santo Domingo, Rep. Dom.

Gómez, J.C. & Morán, D. (2013) Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda

generación de reformas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Macroeconomía del Desarrollo, No. 194. Santiago, Chile. ISSN 1680-8843.

Gómez, J.C. & Morán, D. (2016) La situación tributaria en América Latina: raíces y hechos estilizados. Cuadernos de Economía. Volumen 35, Número 67, p. 1-37. ISSN electrónico 2248-4337. ISSN impreso 0121-4772. Recurso en línea: https://dx.doi.org/10.15446/cuad.econ.v35n67.52417

Isa-Contreras, P. & Morales, E. (2004) Potencial Fiscal y Equidad: Elementos para la Discusión en el Caso del ITBIS. Secretaría de Estado de Finanzas. Santo Domingo, Rep. Dom.

Jenkins, G. P. (1989) Tax reform: Lesson learned (Development Discussion Paper, 281). The Harvard Institute for International Development. Cambridge: Harvard University.

Longinotti, F.P. (2018) Panorama de los Gastos Tributarios en América Latina: principales estadísticas de la Base de datos del CIAT. Recurso en línea: https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2018/DT_05_2018_pelaez.pdf

Longinotti, F.P. (2019) Los Gastos Tributarios en los Países Miembros del CIAT. Recurso en línea: https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2019/DT_06_2019_pelaez.pdf

Mahon, J. (2004). Causes of tax reform in Latin America, 1977-1995. Latin American Research Review, 39(1), pp. 3-30.

Ministerio de Hacienda (2009) Momentos para el Registro del Ingreso. Dirección General de Contabilidad Gubernamental. Santo Domingo, Rep. Dom.

Ministerio de Hacienda (2014) Manual de Clasificadores Presupuestarios para el Sector Público. Dirección General de Presupuesto. Distrito Nacional, Rep. Dom.

Ministerio de Hacienda, et al (2018) Estimación del Incumplimiento Tributario en República Dominicana. Santo Domingo, Rep. Dom.

Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1992). Hacienda Pública. Teoría y Práctica. España: McGraw-Hill Interamericana.

Neumark, F. (1970) Principios de la imposición. Instituto de Estudios Fiscales, 2ª edición. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Ocampo, H. P. (2017) La Presión Fiscal en América Latina: una descripción de sus componentes y factores. Centro de Estudios Fiscales (CEF) del Servicio de Rentas Internas (SRI). Política Fiscal y Tributaria. No. 45.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) et al (2019) Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe entre 1990-2018. OECD Publishing, Paris. Recurso en línea: https://doi.org/10.1787/68739b9b-en-es

Procuraduría de Defensa del Contribuyente (PRODECON) (2015) La Facultad del Estado para Crear Impuestos. Lo que todo contribuyente debe saber, pp. 7-11.

Rossignolo, D.A. (2017) El esfuerzo fiscal en los países de América Latina y el Caribe. Universidad Católica de Colombia. Revista Finanzas y Política Económica, Vol. 9, No. 2, pp. 215-247. Bogotá. Colombia.

Vilella, L., Lemgruber, A. & Jorratt, M. (2010) Gastos Tributarios: La Reforma Pendiente. Recurso en línea:

https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/38375/luiz_villela_gtlareformapendiente.pdf

CAPÍTULO V
SECCÍON A

AUTORA

Mariam Ortiz

Licenciada en Economía, Magna Cum Laude, graduada de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), con un Máster en Economía Ambiental de la Universidad de Birmingham, Inglaterra, becaria Chevening y graduada con mérito académico. En adición, ha realizado Diplomados en Gestión de Riesgo a Desastres y en la Gerencia de Políticas y Programas Sociales.

Labora desde el 2006 en el Ministerio de Hacienda, donde actualmente se desempeña como Subdirectora General de la Dirección General de Política y Legislación Tributaria (DGPLT). Su trabajo en el Ministerio le ha permitido participar en la formulación de varias leyes y normas relacionadas con la política fiscal; en el desarrollo de la metodología utilizada para estimar los beneficios sociales de las inversiones privadas y la rentabilidad de las exenciones fiscales, con el Fondo Monetario Internacional (FMI); y en negociaciones y revisiones de contratos de inversión extranjera.

COLABORADORES/A

Fidelia Raulina Pérez

Economista, graduada de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), con un Máster en Hacienda Pública y Administración Financiera y Tributaria de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de España. Además, ha realizado diferentes cursos de Finanzas Públicas, Estadísticas de Finanzas Públicas y Gestión Macroeconómica y Política Fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Desde el 1996 ha laborado en el Ministerio de Hacienda, en las áreas de política fiscal y estadísticas. Actualmente, forma parte del equipo de la Dirección General de Políticas y Legislación Tributaria (DGPLT) donde se desempeña como encargada del Departamento de Estudios y Políticas Tributarias. Su trabajo en el Ministerio le ha permitido participar en la elaboración y actualización del Manual de Clasificadores Presupuestarios del Sector Público del año 2014; en el Proyecto de la Cuenta Única del Tesoro; y en la elaboración de las estadísticas del área de ingresos, así como en el desarrollo de la política de ingresos que anualmente se somete como parte del Presupuesto General del Estado.

Marycris Brito

Licenciada en Economía, egresada de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), con un Máster en Economía Aplicada de la misma universidad y un Máster en Políticas Públicas, con especialización en Métodos de Evaluación de Políticas y Estrategias Sociales, de la Universidad de Bristol en Inglaterra. Posee más de seis años en el sector público dominicano, donde se ha desempeñado en las áreas de política fiscal, tributación internacional y en el desarrollo de programas sociales. Actualmente, ocupa el cargo de encargada de la División de Fiscalización y Evaluación de Incentivos y Exoneraciones Tributarias. Previamente, laboró en el Ministerio Administrativo de la Presidencia, en estrategias sociales para el aumento de la producción, el empleo y la reducción de la pobreza.

Su investigación académica se ha centrado en el análisis de políticas públicas y temas de economía internacional, y comparte autoría sobre el trabajo de investigación titulado "¿Hay evidencias de déficits gemelos en la economía dominicana?", publicado en el repertorio de investigaciones económicas de la Universidad de Munich en Alemania, el junio de 2020.

Marlene Tapia

Licenciada en Derecho, egresada de la Pontificia Universidad Madre y Maestra (PUCMM), en 2007, con Maestría en Derecho Inmobiliario en la Universidad Iberoamericana (UNIBE), en el 2011. Ha tomado diversas capacitaciones en Materia de Derecho Civil y Tributación Internacional, muchos de los cuales han sido impartidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Se desempeñó como abogada en la firma Pellerano & Herrera, y labora desde el 2015 en la Dirección General de Política y Legislación Tributaria (DGPLT) del Ministerio de Hacienda, donde actualmente es la Encargada de la División de Legislación Tributaria. Su trabajo en el Ministerio le ha permitido participar en el procedimiento de evaluación realizado al país por el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información de la OCDE; representar al país ante foros y seminarios dirigidos a mejorar la transparencia y el intercambio de información con fines tributarios; y colaborar en la modificación y elaboración de varios proyectos de leyes que han cursado por el Congreso Nacional.

Yulisa Benzan

Economista, egresada de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM); profesor asistente en las materias de Econometría y Tópicos de Microeconomía; Tesorera y Presidenta del Comité de Estudiantes de Economía (CEEC) en la gestión 2018-2019 y 2019-2020, respectivamente; y estudiante nominada en el 2020, por méritos académicos y aptitudes de liderazgo, ante el Decanato de Estudiantes por la Escuela de Economía. Ha realizado cursos de Programación y Políticas Financieras, Programación Estadística y Precios de Transferencia en el área de fiscalidad internacional.

Actualmente labora en la Dirección General de Legislación y Política Tributaria (DGPLT) del Ministerio de Hacienda, como Analista de Estudios y Políticas Tributarias, desempeñándose anteriormente en el área de investigación en el sector privado. En el 2019 fue merecedora del primer lugar en la Competencia Nacional de Ensayos "Tantas vueltas, no es competencia", de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA), con la coautoría del trabajo titulado "Mercado de combustibles en República Dominicana: aspectos para mejorar la eficiencia y la competencia".

Francisco Tavárez

Licenciado en Economía, en la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). Ha realizado Maestría en Política Económica en la Université de Lorraine (Francia, 2013), así como una Maestría en Finanzas Públicas para Países en Desarrollo en la Université de Clermont-Auvergne (2014), en el Centro de Estudios e Investigaciones para el Desarrollo Internacional (CERDI) en el mismo país.

Desde el año 2014 forma parte del equipo técnico de la Dirección General de Política y Legislación Tributaria (DGPLT) del Ministerio de Hacienda, institución en la cual se desempeña como Encargado de la División de Estudios Tributarios. En el ámbito académico, es profesor de la Escuela de Economía de la UASD, desde el año 2018. También ha desarrollado una labor docente en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), en el ámbito del Diplomado en Alta Gerencia Pública.

CAPÍTULO

V

LOS INGRESOS PÚBLICOS Y LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y ADUANERA

Sección B

EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Autora

Sarah Isabel Sanchís Madera

Colaboradores/as

Rubén Darío Beras Hernández

Ledys Feliz

Rafael Alberto Vidal Gómez

Pahlad Steven Romeo Ramlakhan

1. ASPECTOS CONCEPTUALES DEL SISTEMA

1.1 Definición y propósito

La Administración Tributaria (AT) **es el órgano del Estado responsable de la aplicación de la legislación fiscal sobre los agentes que forman parte de su tejido económico y que se encuentren bajo su domicilio fiscal**.

El sistema de administración tributaria está conformado por un conjunto de procedimientos y normas, medios e instrumentos con los que las autoridades fiscales regulan y manejan los distintos impuestos. El conjunto de los impuestos (directos e indirectos) aplicados tanto a las personas físicas como jurídicas, constituye el eje transversal que sostiene el financiamiento del gasto público que sirve para llevar a cabo las políticas sociales y económicas, ejecutadas por el Gobierno. Estas recaudaciones, requeridas anualmente por el gobierno, son tarea necesaria para lograr los objetivos de desarrollo económico y el cumplimiento de las obligaciones que se tiene como nación.

El principal objetivo de la administración tributaria es el recaudo de los ingresos tributarios de manera sostenida, sin embargo, este propósito viene acompañado de una serie de objetivos estratégicos medibles que forman parte de las metas internas que establece una AT para su adecuado desempeño; la facilitación del cumplimiento, la prevención del fraude, la reducción de los costos de cumplimiento y la garantía al público de honestidad e integridad, son algunos de los más relevantes.

De ahí la importancia y el alto nivel de responsabilidad que recae sobre las autoridades de la AT en lo que concierne a la correcta interpretación y aplicación de las leyes tributarias, y su propósito de maximizar las recaudaciones, tomando en cuenta los recursos limitados que tiene toda AT y apelando al uso eficiente de los mismos para efectuar el cobro de impuestos.

Las principales tareas descritas en el Manual de Administraciones Tributarias del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias-CIAT[1] incluyen:

- Mantener un registro apropiado de los contribuyentes.
- Procesamiento de las declaraciones juradas, retenciones, e información de terceros.
- Verificación de la información recibida.
- Cobro de la deuda tributaria.
- Manejo de quejas y apelaciones administrativas.
- Brindar servicios de asistencia a los contribuyentes.
- Detectar y perseguir el fraude impositivo.
- Fomentar la educación tributaria.

1 Manual de Administración Tributaria, MatthijsAlink y Victor Van Kommer.

1.2 Antecedentes históricos

La tributación o pago de impuestos se remonta a los tiempos en donde se formaron las primeras comunidades humanas y ha sido la base para la construcción y mantenimiento de bienes y servicios de carácter público. Existe constancia de la tributación desde hace treinta siglos, siendo la tierra uno de los primeros bienes en gravarse, de ahí parte el interés recaudador del Estado.

Las primeras leyes tributarias aparecen en Egipto, China y Mesopotamia; antiguos escritos datan de aproximadamente cinco mil años. En los relatos bíblicos también aparece la figura del recaudador de impuestos.

En el antiguo Egipto las personas debían pagar los impuestos al faraón, quien era la máxima autoridad del pueblo. Una forma de tributar era por medio del trabajo físico, un ejemplo de esto fue la construcción de las pirámides del Rey Keops en el año 2,500 A.C. Por otro lado, Augusto de Roma, decretó un impuesto sobre los comercios globales del 1%: este era llamado centésima.

En los tiempos de la colonización del "nuevo mundo" los habitantes de nuestra isla tenían la obligación de enviar oro y especias a la Corona española y también debían pagar impuestos por las importaciones y exportaciones hacia España sobre los otros productos que se comercializaban en aquel entonces.

1.3 Características del Sistema Tributario

Las teorías **más aceptadas** en políticas públicas coinciden en ciertas características deseables dentro de la estructura de un sistema tributario[2]:

- Eficiencia: Los impuestos por naturaleza generan distorsión en el mercado, sin embargo, deben diseñarse de tal forma que generen la menor distorsión posible.

- Flexibilidad: El sistema tributario (junto con sus impuestos) debe adaptarse de manera rápida a los cambios si las circunstancias internas o externas lo ameritan, por ej.: efectos de la globalización o cambios en la estructura productiva del país.

- Simplicidad: El sistema tributario debe ser entendible fácilmente por el universo de contribuyentes, esto se logra evitando trámites y complicaciones innecesarias, contando con reglas claras y definiciones simples y comprensibles. En adición, el proceso de cumplimiento debe ser lo menos costoso y más transparente posible para el contribuyente.

- Factibilidad: Los impuestos deben ser fáciles de aplicar. En ocasiones se suele pensar en impuestos con un potencial atractivo, pero pueden resultar difíciles de aplicar por sus altos costos o la complejidad para determinar adecuadamente la base imponible, lo que generaría consecuencias no deseadas como altas tasas de incumplimiento tributario.

- Equidad: Los impuestos directos deben pagarse en función de la capacidad productiva del contribuyente. En este sentido, se entiende que un "sistema impositivo debe responder

2 Rosen, H.S (1989). Public finance 2002.

al principio de justicia o equidad, vinculándose éste, en mayor o menor medida, con la función redistributiva de la renta y de la riqueza a realizar por el Sector Público"[3]

2 ELEMENTOS DEL SISTEMA

El sistema de administración tributaria se compone de distintos elementos relacionados entre sí que permiten la buena gestión de los tributos. A continuación, mencionaremos los principales elementos del sistema, sus características y propósito.

2.1 Código tributario

La administración tributaria se rige generalmente por una normativa propia, especializada en materia tributaria. El Código Tributario es la base legal del sistema tributario en el que se establecen los impuestos, base imponible, responsables, sujetos de la obligación, tasas, exenciones, fechas de presentación, entre otros. El mismo, constituye la guía de tributación de un país y representa el marco referencial para el establecimiento de los reglamentos y normas que regulan las interacciones de los contribuyentes con la Administración Tributaria.

El código tributario no puede verse únicamente como la vía que permite al Estado colectar los recursos necesarios para su subsistencia. Más bien, es la base que permite el establecimiento de ciertas políticas públicas que van en beneficio de la mayoría. Esto se logra con una legislación justa, que grave a los agentes económicos en función de los beneficios que generan y que sean de carácter progresivo. Se esperaría que, a mayor acumulación de riquezas, mayor sea el pago de los contribuyentes.

En adición, las reglas del juego deben ser claras, consistentes, y sujetas a poca interpretación. Esto permite un marco jurídico idóneo y saludable, donde los inversionistas se sientan confiados de que su capital no estará sujeto a posibles arbitrariedades por parte del agente regulador.

2.2 Sistema de complementación legal

Las administraciones tributarias disponen de una serie de herramientas de complementación legal, como las normas, reglamentos de aplicación, decretos y resoluciones que permiten a la AT el pleno ejercicio de sus atribuciones, el desarrollo de las actividades y el establecimiento de procesos y procedimientos para dar cumplimiento a lo que se establece en el Código Tributario. Cada uno de los procedimientos que lleva a cabo la AT, según el Manual de Administraciones Tributarias del CIAT[4], deben ser transparentes y justos, y cada contribuyente debe tener acceso a estos procedimientos.

3 XI EDICIÓN DE LA MAESTRÍA INTERNACIONAL EN ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y HACIENDA PÚBLICA. Fundación CEDDET e Instituto de Estudios Fiscales.

4 Manual de Administración Tributaria, MatthijsAlink y Victor Van Kommer.

La transparencia resulta fundamental, ya que permite al contribuyente planificarse y conocer de antemano sus derechos y obligaciones en materia tributaria. Cuando existe transparencia, los costos transaccionales tienden a ser menores, puesto que no es necesario incurrir en costos adicionales para hacerse valer. Los costes de asesoría fiscal, la percepción de incertidumbre, entre otros, se reducen considerablemente ante procesos claros, lo que favorece a los contribuyentes y a la economía.

Por otro lado, se espera un tratamiento justo e igualitario por parte del fisco ante cada uno de los contribuyentes. Cuando impera la justicia, el clima de inversión es mucho más estable, ya que los individuos cuentan con que se aplicará lo que establece la legislación y las normas vigentes. También se tiene la garantía de que el contribuyente no será objeto de abuso o, por el contrario, de privilegios debido a factores ajenos a su condición de contribuyente ordinario.

2.3 Registro de contribuyentes

El registro de contribuyentes es una de las funciones primordiales y elementales de la AT. Esta es la base para determinar cuáles agentes económicos tienen la obligación de cumplir con la oportuna declaración y pago de impuestos. Esto viene determinado en función de características propias del contribuyente en cuestión, como es el domicilio fiscal, la actividad económica y el tipo de operaciones que realiza. Asimismo, el registro sirve para identificar y excluir a los individuos que no estén sujetos a ninguna obligación frente a determinada AT.

Por lo general se hace uso de un Número de Identificación Fiscal (NIF), con el cual se identifica a cada contribuyente, así como las características asociadas al mismo.

Resulta de vital importancia que la información de registro compilada por la administración tributaria sea lo más acertada y completa posible. Cuando el levantamiento de información se hace adecuadamente, se cuenta con la actividad económica real del contribuyente, lo que permite determinar efectivamente las obligaciones tributarias a las que estará sujeto. En adición, otras informaciones como la dirección del comercio, o un número de contacto acertado, permiten al fisco desempeñar sus funciones de una manera mucho más eficiente.

2.4 Grandes contribuyentes

Las administraciones de varios países de América Latina y el Caribe han establecido unidades especializadas de atención a grandes contribuyentes, que permiten el monitoreo del cumplimiento centrado en contribuyentes con mayor impacto en la recaudación de dicho país.

Las AT otorgan especial importancia a estas unidades en vista de que un número muy reducido de contribuyentes concentra una parte considerable de la recaudación total. Se deduce entonces que, ante un incumplimiento por parte de este grupo de contribuyentes, las recaudaciones pueden verse afectadas de manera notable. Por esta y otras razones, los grandes contribuyentes están sujetos a un control más exhaustivo y personalizado, lo que en cierta forma permite a la AT un mayor control sobre sus ingresos.

Entre las tendencias recientes para el tratamiento idóneo de los grandes contribuyentes se menciona: una mejor relación entre la administración tributaria y sus grandes contribuyentes, y aumento de la actividad de cumplimiento a través de enfoques no tradicionales.[5]

2.5 Cuenta Única del contribuyente

La Cuenta Única del contribuyente es la herramienta que permite la realización de un registro centralizado de cada contribuyente. Un hecho fundamental para sentar las bases para el sistema de la cuenta única del contribuyente es la creación de un mecanismo de identificación único para cada individuo. Estos poseen un número de identificación único que permite el seguimiento apropiado.

En este sistema se contabiliza toda la información financiera tanto de ingresos como de gastos, es decir, el conjunto de informaciones tributarias a lo largo de la vida contable del contribuyente. Constituye un registro microeconómico de cada contribuyente que se presenta ante el fisco con un detalle histórico de sus transacciones tributarias, ya sean estas personas jurídicas o físicas.

Las informaciones son ingresadas a este sistema por medio de formularios o declaraciones. Cada formulario o declaración que se ingrese al sistema debe pasar las validaciones informáticas de lugar, con la finalidad de detectar si existe algún tipo de inconsistencia o errores.

El uso de la cuenta única permite reducir costos administrativos de manera que los procesos con el contribuyente se realicen de forma más eficiente, además de que simplifica los procesos y facilita una gestión integral de la información del contribuyente.

La cuenta única del contribuyente no sólo es un registro contable para facilitar la gestión de cobro, esta garantiza una herramienta apropiada para la aplicación de inteligencia de negocio y la detección de posibles inconsistencias y delitos tributarios. Además, puede ser una fuente de información importante para el análisis y la toma de decisiones de la gestión de administración tributaria y, por consiguiente, el diseño de políticas que aseguren al contribuyente la facilitación del complimiento de sus obligaciones.

2.6 Sistema informático requerido en una administración tributaria

Para poder cumplir plenamente con sus atribuciones y lograr los objetivos que les corresponden, las administraciones tributarias deben de disponer de información completa, oportuna y veraz acerca de los contribuyentes y sus actividades. Lo anterior requiere de sistemas informáticos que optimicen esa información para, por un lado, efectuar las labores de control y gestión por parte de la administración, y por otro, facilitar el cumplimiento voluntario de parte de los contribuyentes. Todo esto en un ambiente protegido por sistemas que garanticen la seguridad de la información.

Un Sistema de Información Tributario (SIT) ideal de debe contar con una serie de principios y aspectos básicos necesarios para su correcto funcionamiento. Estas se asocian a la integridad

5 Manual de Administración Tributaria, MatthijsAlink y Victor Van Kommer.

y universalidad: se espera contar con un almacenamiento de datos organizado, que clasifique correctamente todos los impuestos, directos e indirectos, aduanales y especiales. Igualmente, se espera una integración de todas las fases de gestión y control tributario.

Idealmente, el SIT debe permitir el acceso remoto a la base de datos a cualquier funcionario de la AT, puesto que la movilidad y el trabajo a distancia se hacen cada vez más indispensables. Sin embargo, esto debe lograrse cumpliendo con todas las regulaciones establecidas de tal forma que el acceso a la información sensible sea segura y controlada.

Los procesos fundamentales que se realizan en todo SIT con la información disponible se pueden clasificar en[6]:

- Presentación, entrada y salvaguardada de información.
- Gestión de calidad, imputación de la información a los contribuyentes.
- Consolidación de la información en bases de datos, visualización y consulta.
- Gestiones de ingresos y devoluciones.
- Gestión de notificaciones.
- Gestión de expedientes electrónicos y uso de la información.
- Uso de la información en la forma necesitada para la toma de decisiones.

Una de las condicionantes del éxito de las administraciones tributarias está sujeta a la buena implementación de nuevas tecnologías, un sistema de información donde se implanten nuevas estrategias de recolección de información, repartición y procedimiento de la información.

La investigación titulada "*Administración Tributaria 5.0 y los desafíos de evitar escenarios distópicos a partir de la tecnología",* señala las características de las nuevas tecnologías implementadas por aparte de las AT, las cuales se señalan a continuación:

- El nuevo soporte de comunicación basado en 5G, lo que garantiza mayor velocidad de conexión, una mayor capacidad de almacenamiento, mayor seguridad y mejora en la calidad de transmisión.
- La implementación del Big data y la inteligencia artificial para los análisis predictivos de conducta de los contribuyentes y evaluación de riesgos. El resultado de la implementación de estas herramientas será la declaración jurada pro-forma la cual implicaría únicamente el apego del contribuyente a su obligación tributaria, la cual el fisco ya determina en función de toda la información obtenida por medio de la base de datos[7].

6 XI EDICIÓN DE LA MAESTRÍA INTERNACIONAL EN ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y HACIENDA PÚBLICA. Fundación CEDDET e Instituto de Estudios Fiscales.

7 Administración Tributaria 5.0 y los Desafíos de Evitar Escenarios Distópicos a Partir de la Tecnología.

Otra de las características ideales para un sistema informático de la AT es la realización de los sistemas de captura de datos biométricos, esto de acuerdo con los nuevos desarrollos tecnológicos de reconocimientos faciales, y futuros sistemas de pago que validen las transacciones con la detección de rostro.

2.7 Intercambio entre países y sistemas

Con la apertura económica que trajo la globalización, el quehacer de las administraciones transciende las fronteras debido al surgimiento de nuevos modelos de negocio de sociedades multinacionales, y cambios en las relaciones comerciales entre los países. Esto implica tareas más complejas de intercambio de información tributaria, comparaciones estadísticas y modelos de detección.

Una herramienta útil para cerrar brechas fiscales es mediante convenios, útiles para evitar la doble tributación y para la realización de auditorías conjuntas. En vista de que el acceso a información es vital, "existe un convencimiento prácticamente generalizado de que los esfuerzos por mejorar los instrumentos jurídicos y los procedimientos prácticos de intercambio de información no pueden ni deben limitarse a los países clásicamente considerados como informadores, sino que todos los países, cada uno a su nivel, pueden y deben mejorar permanentemente sus mecanismos de captación, almacenamiento y cesión de información".[8]

2.8 Estadísticas tributarias

Resulta de suma importancia poseer cifras actualizadas y detalladas sobre el comportamiento de las recaudaciones fiscales, así como la construcción de indicadores de eficacia y eficiencia, tales como el porcentaje de cumplimiento oportuno, omisión, niveles de morosidad, entre otros. También se deben realizar estimaciones en torno al comportamiento futuro de los tributos considerando aspectos de la economía nacional e internacional, y cambios en la política tributaria del país. Muchas de estas informaciones se hacen disponibles al público en general, y a los contribuyentes les sirve como una herramienta de apoyo y consulta que aporta información valiosa. También, contar con estas informaciones ayuda a fortalecer los procesos internos y brindan apoyo a las funciones de control y seguimiento de las administraciones tributarias.

Estas deben adaptarse a los requisitos de clara información y ser del conocimiento de cada contribuyente. Las estadísticas en los departamentos de estudios económicos de las administraciones son el eje transversal, ya que proporcionan los insumos para la realización de las evaluaciones de políticas, estudios de impacto, entre otros, siendo esta una herramienta que proporciona un análisis cabal del sistema para la toma de decisiones.

8 XI EDICIÓN DE LA MAESTRÍA INTERNACIONAL EN ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y HACIENDA PÚBLICA. Fundación CEDDET e Instituto de Estudios Fiscales.

2.9 Inteligencia tributaria

Según el manual del CIAT sobre inteligencia fiscal, "la actividad de Inteligencia, se define como el uso sistemático de técnicas especializadas, buscando la obtención, el análisis y distribución del conocimiento relativo a los hechos y situaciones de influencia inmediata o potencial sobre el proceso decisorio y la acción gubernamental, con el propósito de asesorar a las autoridades gubernamentales, en sus respectivos niveles y áreas de atribución, así como sobre la seguridad de la sociedad y del Estado".[9]

Asimismo, "se entiende por Inteligencia Fiscal la actividad de recopilar información con la finalidad de asesorar a la administración tributaria en la planificación y ejecución de sus atribuciones legales, particularmente en el combate a la elusión fiscal, a la evasión fiscal y al contrabando"[10].

Si bien el incumplimiento de las obligaciones tributarias puede darse de forma involuntaria, ya sea por desconocimiento o algún error cometido, existe un tipo de contribuyente que comete fraude de forma deliberada y constante. Por lo general, la AT cuenta con unidades especializadas en la identificación de dichos contribuyentes y la detección de posibles esquemas fraudulentos. La inteligencia tributaria abarca un conjunto de técnicas y procesos de investigación y estudios de caso, sectores y figuras involucrados en esquemas de evasión fiscal. Los resultados de dichas investigaciones sirven de insumo para mejorar la efectividad de las fiscalizaciones, o judicialización de casos.

Se pueden realizar investigaciones de posibles delitos tributarios para determinar si la acción de los sujetos investigados es del ámbito penal o civil. Fruto de dichas investigaciones se obtienen informaciones y pruebas fehacientes para casos potenciales de sometimiento que pueden abarcar lo penal, la fiscalización, el lavado de activos, las acciones de cobro, entre otros.

Según el Código Tributario dominicano, las siguientes infracciones tributarias constituyen un delito, de tal forma que son pasibles de sanción:

- La defraudación tributaria.
- La elaboración y comercio clandestino de productos sujetos a impuestos.
- La fabricación y falsificación de especies o valores fiscales.

9 Manual CIAT sobre inteligencia fiscal. https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2006_Manual_CIAT_sobre_Inteligencia_Fiscal.pdf

10 Manual CIAT sobre inteligencia fiscal. https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2006_Manual_CIAT_sobre_Inteligencia_Fiscal.pdf

Entre los principales propósitos y objetivos que se busca con la inteligencia fiscal, se encuentran:

- Identificar esquemas y/o patrones de fraudes y delitos tributarios para proponer acciones de ámbito penal o civil.
- Aumenta la percepción de riesgo, lo cual impacta en el cumplimiento de los contribuyentes.
- Reducir la evasión fiscal.

Los Instrumentos propios requeridos pueden ser instrumentos legales y técnicos con lo que disponen las áreas para apoyar la buena gestión de nuestro sistema tributario, tales como:

- Normas emitidas por la Administración Tributaria.
- Acceso a sistemas de informaciones internas y externas.
- Herramientas de búsquedas en bases de datos.
- Herramientas especializadas de análisis de datos y detección de patrones fraudulentos para la toma de decisiones.

2.10 Planificación y control

Resulta necesario contar con una planificación bien estructurada, de tal forma que los objetivos y metas trazadas dentro del sistema de administración tributaria se cumplan según lo deseado. En este sentido, se requiere de recursos para el desarrollo de procesos sistemáticos que, previendo los medios necesarios para alcanzarlo, permitan una mejor gestión y cumplimiento.

La planificación se suele dividir en varios tipos: estratégica, operativa y por proyectos. En la planificación estratégica debe definirse la visión, misión y los valores fundamentales. Asimismo, se deben definir los objetivos de mediano y largo plazo y las estrategias que se utilizarán para lograrlo. La planificación operativa es de corto plazo y se establece anualmente. Esta sirve para la ejecución de la estrategia organizacional en un período anual. La planificación por proyectos se refiere a proyectos singulares que buscan la mejora organizacional y que de igual forma deben estar vinculados a los objetivos y metas de largo plazo.

2.11 Información y asistencia al contribuyente

Se debe tratar de homogenizar la calidad de los servicios brindados, de tal forma que se reciba el mismo trato en todas las administraciones o centros de atención al contribuyente. De lo contrario, la imagen de la AT podría verse deteriorada.

Idealmente, debe de contarse con herramientas que eviten el desplazamiento de los ciudadanos y contribuyentes a las oficinas administrativas, ya que un buen trato al contribuyente no guarda relación con la distancia física, sino con la accesibilidad real. Un buen servicio de información tecnológica y virtual resulta de mayor conveniencia para todos. A través del uso pleno y masivo

de la tecnología, como los centros de atención telefónica, los sistemas de reconocimiento de voz, entre otros, se han obtenido resultados positivos y buenas experiencias.[11]

En adición, se considera que la formación de los ciudadanos en materia tributaria es un elemento fundamental y que contribuye a la facilitación del cumplimiento, ya que procura instruir y sensibilizar a los contribuyentes acerca de la importancia de cumplir con sus deberes formales. La educación tributaria puede abordarse de distintas formas y enfocarse en diferentes grupos sociales: educación a contribuyentes, educación a futuros contribuyentes, educación a entidades del Estado, educación a entidades privadas, entre otras. La difusión de la educación tributaria y el uso de especialistas y educadores tributarios como herramienta de capacitación y asistencia, son formas pragmáticas y efectivas de llevar a cabo la educación tributaria.[12]

2.12 Control de cumplimiento de las obligaciones tributarias

Se busca establecer un sistema que permita un control completo y equilibrado de las obligaciones tributarias. Para esto, resulta necesario apoyarse en "controles extensivos que permitan tener presencia en la sociedad y complementarlo con actuaciones de fiscalización en profundidad que permitan una lucha efectiva contra las formas más complejas de fraude fiscal"[13].

Mediante el uso de controles extensivos se puede lograr la detección inmediata de los incumplimientos, lo que contribuye a aumentar la percepción de riesgo frente a la AT. Al mismo tiempo, se liberan recursos cualificados, ya que no se requiere de mucho personal para su funcionamiento. En cuanto a los controles en profundidad, se debe de contar con un personal con mucha capacitación técnica, puesto que deberá lidiar con formas complejas de fraude fiscal.

3 PRINCIPALES MACROPROCESOS Y PROCESOS ADMINISTRATIVOS CLAVES DEL SISTEMA RELACIONADOS CON LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO

A continuación, se detallan los principales procesos que permiten la buena gestión del sistema de administración tributaria. Más abajo se desarrolla brevemente la gestión básica de cada micro proceso y el proceso clave identificado, indicando sus insumos, flujo básico y productos de estos.

3.1 Macroproceso de inscripción o registro de contribuyentes

El registro de contribuyente se compone de tres principales procesos: Inscripción, mantenimiento y cancelación.

11 XI EDICIÓN DE LA MAESTRÍA INTERNACIONAL EN ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y HACIENDA PÚBLICA. Fundación CEDDET e Instituto de Estudios Fiscales.

12 Ver enlace: https://dgii.gov.do/et/sobreEducaci%C3%B3nTributaria/Paginas/default.aspx

13 XI EDICIÓN DE LA MAESTRÍA INTERNACIONAL EN ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y HACIENDA PÚBLICA. Fundación CEDDET e Instituto de Estudios Fiscales.

En el primer proceso, el sistema de registro recolecta información del contribuyente que va desde el nombre, teléfono, dirección y actividad económica que desempeña, hasta variables específicas de personas jurídicas como detalle de los accionistas. Toda esta información comprendida en el sistema de registro permite a la administración tributaria mantener contacto con el contribuyente.

La construcción de un registro efectivo de contribuyentes, según el FMI[14], debe contar con:

1. Un requerimiento legislativo claro para registrarse a efectos fiscales.
2. Una población de personas (física o jurídica) identificables para cada tipo de impuesto.
3. El uso de un número de identificación único.
4. Procedimientos claros para actualizar y mantener la integridad del registro.

El proceso de inscripción termina con la asignación del número de identificación del contribuyente. Este número es único para cada individuo y es utilizado en todas las declaraciones, pagos y actividades realizadas entre el contribuyente y la administración.

A continuación, le sigue el proceso de mantenimiento, que abarca las tareas de actualización de los registros. Es importante garantizar la integridad de la inscripción de los contribuyentes. El CIAT sugiere establecer un sistema de notificación que permita a la administración estar al tanto de acontecimientos externos como el establecimiento de las empresas, transferencias de oficinas registradas, cambios de domicilio, información de nómina, entre otros. Debido a que la información del contribuyente es dinámica, el sistema de administración tributaria generalmente utiliza mecanismos de actualización periódica de los registros.

El tercer proceso asociado al macroproceso de registro es la cancelación. Cuando finaliza el ciclo de vida del contribuyente, es necesario la eliminación o baja del registro. Para esto es necesario, un acta de disolución o cese definitivo. En ciertas ocasiones la baja puede ser producto de un tiempo prolongado de inactividad por parte del contribuyente, donde luego de haberse agotado una serie de pasos se procede a inhabilitar ese registro.

3.2 Macroproceso administración de la cuenta única del contribuyente

El número de identificación del contribuyente sirve de instrumento para dar seguimiento al comportamiento de este. Es posible observar las obligaciones que tiene activas, las declaraciones presentadas, los pagos realizados, los servicios solicitados, entre otros.

Cada número de identificación tiene asociado una cuenta corriente. El sistema de cuenta corriente refleja las transacciones de débito y crédito resultantes de la relación del contribuyente con la administración. Esta cuenta incluye información de impuestos, períodos, conceptos, morosidades, deudas o saldos a favor, montos pagados, entre otros.

14 Fondo Monetario Internacional (FMI, 2012). Understanding Revenue Administration.

3.3 Macroproceso de seguimiento y control de grandes contribuyentes

Como mencionado anteriormente, dada su naturaleza y su impacto en las recaudaciones, estos contribuyentes requieren un mayor seguimiento por parte de la Administración. Los criterios de selección de este grupo presentan variaciones entre países, siendo alguno de los más comunes el aporte al recaudo y su peso en la recaudación total, el volumen de operaciones, la cantidad de empleados, entre otros.

Al tratarse de grandes empresas, un seguimiento oportuno también exige el análisis del comportamiento de empresas con las que interactúa. Las actividades de seguimiento de este grupo de contribuyentes abarcan factores como características de la industria a la que pertenecen, cambios en los resultados financieros, propiedades, pago de impuestos, caracterización de las transacciones, desempeño tributario, actividades entre empresas relacionadas, entre otros.

3.4 Macroproceso de recaudación

El objetivo principal de este macroproceso se relaciona con la elaboración de procedimientos para la realización de actividades inherentes a la captación y/o devolución de los impuestos. Una vez identificados los sujetos obligados para cada impuesto, el proceso inicia con la presentación de la declaración por parte de los contribuyentes. A través de estos formularios y declaraciones juradas, es posible determinar la base imponible y aplicar la tasa vigente de acuerdo con la legislación. El resultado obtenido corresponde al monto a liquidar por parte del contribuyente, luego de realizados ajustes por saldos y pagos anticipados. Dicho monto debe ser pagado a la administración en fecha oportuna, o será sujeto a sanciones como multas por morosidad o intereses.

En caso de que el contribuyente no realice la declaración de forma oportuna, la administración está facultada para realizar una determinación de oficio, mediante la cual se calcula el monto que debe ser pagado por el contribuyente durante el período en cuestión.

Las funciones de recaudación abarcan la recuperación del monto del impuesto calculado a partir de las declaraciones de parte de los contribuyentes, y la conciliación de los depósitos realizados por las unidades recaudadoras en relación con las cuentas bancarias de la institución recaudadora. Dentro de sus funciones también se encuentran generar base de datos de declaraciones y pagos, verificar declaraciones e informes para detectar inconsistencias tempranas, procedimientos como los de control de omisión y morosidad, las labores relacionadas al registro, traspaso, tasación y valoración de los bienes muebles e inmuebles de los contribuyentes, entre otras.

La gestión de reembolsos, compensaciones y exenciones también se lleva a cabo como parte del macroproceso de recaudación. El manejo del saldo a favor de ISR para personas físicas y jurídicas, pagos en exceso, o cualquier mecanismo de devolución de impuestos, debe de agotarse siguiendo los procesos internos establecidos por la administración tributaria. En el mismo sentido, los

contribuyentes a los que la legislación les otorga beneficios o exenciones en materia tributaria también están sujetos a un proceso de verificación y control.

3.5 Macroproceso de control de brechas

La brecha tributaria es un indicador que permite identificar las diferencias existentes entre el pleno cumplimiento de una obligación y su cumplimiento real para un grupo de contribuyentes dado. Las brechas constituyen el espacio que provoca que el cumplimiento de las leyes tributarias prácticamente nunca llegue a su potencial. El primer paso en este macroproceso consiste en la determinación de las distintas brechas de incumplimiento, a fin de determinar el procedimiento requerido; estas son las más relevantes:

- Brecha de registro: Están vinculadas al registro y al ciclo de vida del contribuyente, tiene relación con la información a suministrar al momento de la incorporación y la posterior actualización que realizan estos respecto a cualquier impacto en cuanto a identificación, domicilio, tipo de actividad económica u obligaciones.
- Brecha de información: Se relacionan con la entrega de información, ya sea propia o de terceros, en cuanto a las obligaciones tributarias relacionadas con ingresos, impuestos especiales y bienes raíces, entre otros.
- Brecha de declaración: Se relacionan con la obligación de presentar declaraciones de impuestos (en tiempo y forma) mediante el uso de formularios u otras modalidades que den cuenta de impuestos que impliquen un pago o una devolución.
- Brecha de pago: Se relacionan con el pago oportuno de las obligaciones tributarias, conforme a las fechas límites por las normativas vigentes y disposiciones administrativas.

3.6 Macroproceso de registro contable de cuentas por cobrar: cobranza persuasiva y coactiva

Ante el incumplimiento de los deberes formales por parte del contribuyente, la administración tributaria incurre en mecanismos que le permitan realizar el cobro oportuno de los tributos dejados de pagar. En algunos casos, se puede generar una deuda ante el fisco mediante una estimación de oficio, ya sea utilizando información facilitada por terceros o proveniente del propio contribuyente.

La cobranza persuasiva o amigable se compone de una serie de acciones que la administración tributaria realiza para que el contribuyente cumpla con sus obligaciones de pago de impuestos. Este método es el más sencillo y económico, puesto que reduce los costos de la AT y favorece al contribuyente, ya que no es necesario llegar a la ejecución de sus activos. La cobranza persuasiva incluye notificaciones al contribuyente, llamadas telefónicas, o comunicaciones directas instando al contribuyente al pago del monto adeudado.

Luego de agotar este proceso de manera no satisfactoria, la deuda se pasa a nivel coactivo. Al entrar en esta etapa, la AT cuenta con herramientas adicionales que le permiten efectuar el cobro

del monto adeudado. Si el contribuyente no cumple con el pago correspondiente, es notificado por la administración tributaria mediante una intimación de pago.

Los principales insumos son el listado de contribuyentes deudores y el monto por pagar a partir de la declaración o la determinación de oficio realizada por la administración. La autoridad competente elabora un acta que contiene la información relevante en torno a la deuda (nombre del contribuyente, monto, impuesto, entre otros), y notificará al contribuyente. En caso de existir riesgo para la realización del pago, las administraciones suelen estar facultadas para la toma de medidas cautelares como el embargo o la retención de bienes.

El cobro coactivo finaliza con la extinción de la obligación tributaria, ya sea mediante la realización del pago, el establecimiento de facilidades, garantías económicas, entre otros[15].

3.7 Tratamiento contable y físico de las mercancías y bienes incautados

Gran parte de las administraciones tributarias de América Latina están facultadas para imponer sanciones (como clausura o incautación de bienes) a contribuyentes que se encuentran en medio de alguna investigación o proceso legal. Sin embargo, en algunos países la incautación es competencia de otra institución.

El funcionario que efectúa la incautación elabora un acta con los datos del bien incautado (ubicación, tamaño, estado, uso del bien, etc.). Luego del levantamiento del inventario, los bienes se registran en cuentas deudoras, hasta que la autoridad competente determine la situación legal y se determine su destino (devolución, donación, destrucción o remate). En caso de que el proceso sea extenso, se establecen plazos para verificar el estado físico de los bienes incautados.

3.8 Sistema de estudios y análisis económicos relacionando las cuentas macroeconómicas con la recaudación sectorial

Existen factores externos a la administración tributaria que condicionan su desempeño y su capacidad de recaudar impuestos. Las condiciones macroeconómicas juegan un rol importante, ya que también afectan directamente el desempeño de las empresas y el clima de inversión. Sin duda, los contribuyentes se verán impactados de forma distinta ante cambios en la situación económica, por lo que resulta necesario un análisis detallado de los efectos de las cuentas macroeconómicas sobre la recaudación a nivel desagregado.

En este proceso se analizan las variables macroeconómicas tanto nacionales como internacionales a fin de encontrar su relación con el desempeño de las recaudaciones, y ser capaces de estimar y explicar comportamientos presentes y futuros a través del uso de distintas metodologías. Para lograr esto, se hace uso de la data interna que dispone la administración

15 Castillo F. (2009). *La cobranza coactiva en la Administración Tributaria. Facultad, oportunidad y eficiencia.* Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). México.

tributaria, y se analiza en conjunto con los principales indicadores económicos (Producto Interno Bruto, inflación, tasas de interés, tipo de cambio, entre otros).

A partir de ahí es posible la elaboración de informes del comportamiento de las recaudaciones desagregado por sectores, tipo de contribuyente e impuesto. En adición, permite la posibilidad de observar patrones, detectar tendencias y analizar efectos que resultan de interés para la administración tributaria.

3.9 Sistema informático: relación insumo/producto a generar para la gestión del sistema tributario

Los componentes informáticos permiten a la administración establecer un flujo de trabajo e información permanente a través de distintas áreas. Esta integración de procesos mediante herramientas tecnológicas facilita el seguimiento de cada tarea, proceso u objetivo trazado.

El CIAT pone a disposición un modelo integral de sistemas de información, incorporando varios niveles atendiendo a las diferentes necesidades de gestión. Estos componentes son[16]:

- Básicos: Buscan solucionar necesidades primarias como el registro, la recepción de declaraciones, pagos y la provisión de servicios.
- De control. Buscan mejorar el desempeño de la administración como la cuenta corriente, cruce con información de terceros, control de facturación, entre otros.
- Estratégicos. Abarca la automatización de procesos, selección y seguimiento de casos.
- Externos. Se relaciona con áreas de apoyo como recursos humanos, funciones administrativas, financieras, entre otros.

Este modelo integral aumenta la efectividad de las acciones de control, eficientiza la realización de tareas, reduce el costo de cumplimiento por parte del contribuyente y reduce el tiempo de procesamiento de la información.

3.10 Atribuciones que requiere el Órgano Central del Sistema

El servicio de Administración Tributaria puede, en algunos países, gozar de autonomía ejecutoria y presupuestaria, además de ser una institución descentralizada con la autoridad suficiente para dictar sus propias resoluciones. Este tipo de estructura ha resultado exitosa en determinados países, sin embargo, esta valoración queda sujeta a las características según cada caso.

Por otro lado, se espera que las políticas de orden fiscal trazadas por los congresistas sean previamente evaluadas y sean consecuencia de una recomendación de las Administraciones

16 Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (2004). *Conceptos sobre el modelo de sistemas de información para las administraciones tributarias.*

Tributarias. En este mismo ámbito, la AT debe fungir como órgano de consulta del Estado en todo lo concerniente a temas fiscales.

Se debe atribuir una agencia oficial especializada en la investigación, persecución, represión, cierre de establecimientos, entre otros. También una agencia que combata los delitos organizados contra el fisco. En algunos países se observa cómo se cuenta con cuerpo armado de carácter policial que vela por los intereses específicos del fisco.

El secreto bancario en muchas administraciones tributarias constituye barreras para la obtención de información necesaria para una investigación rigurosa del nivel de ingresos de los contribuyentes, por lo que sería imprescindible contar con un marco legal que autorice a las AT las consultas de cada movimiento bancario de sus contribuyentes. A pesar de que muchas naciones ya han superado esta barrera, todavía sigue siendo tema de conversación en algunas economías.

4. El SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN REPÚBLICA DOMINICANA.

4.1 Historia del Sistema Tributario en la República Dominicana

La tributación se remonta al surgimiento de la República; en el artículo 37 de la Constitución del 6 de noviembre del 1844, se establece el cobro de tributos, otorgando al Congreso el poder para la creación y aprobación de estos. Más adelante, el 23 de abril del 1929, la Administración Tributaria se consolida con la creación del Sistema Presupuestario Dominicano.

La creación del sistema de Impuestos Sobre la Renta (ISR) constituyó uno de los hechos más significativos para el país en el campo de la tributación, mediante la Ley No. 5911. Para el año 1935 se crea Rentas Internas, y este organismo se encargaría de colectar y administrar los tributos y las tasas internas.

En el 1949 se establece la Ley 1927, que crea el Impuesto Sobre la Renta, publicada en la Gaceta Oficial No. 6896 en el mismo año, luego modificada por la Ley 1928. La misma tuvo un buen alcance a pesar del corto tiempo de vigencia. El 17 de abril del año 1950, se crea la Ley No. 2344 que unifica las legislaciones anteriores, la cual fue derogada el 26 de diciembre del mismo año por la Ley No. 2563. Esta última concedía poder al Presidente para que designara a uno o varios funcionarios públicos para que dirigieran y controlaran su ejecución.

El Impuesto Sobre la Renta fue sustituido por el Impuesto sobre el Beneficio en diciembre del 1950 con la promulgación de la Ley No. 2642, un nuevo orden jurídico que cambió no sólo el nombre de la entidad sino también de objetivo, quedando oficialmente como la Dirección General del Impuesto Sobre el Beneficio.

En el 1958 la Dirección General de Rentas Internas se fusiona con la Administración General de Bienes, mediante el Decreto No. 3877, lo que dio origen a la Dirección General de Rentas Internas y Bienes Nacionales.

Para el año 1963 se fusionan las Direcciones de Rentas Internas e Impuesto sobre la Renta la cual duraría hasta el 1966 donde una nueva Ley (No.301) dispone que estas funcionen por separado. En el año 1974 se promulga la Ley No.53 sobre el Registro Nacional del Contribuyente la cual vino de un programa de reforma fiscal.

Para el año 1997, mediante la Ley 166-97, se vuelven a fusionar las Direcciones de Rentas Internas e Impuesto Sobre la Renta y se crea la Dirección General de Impuestos Internos, con sus siglas DGII, la cual queda a cargo del cobro de los impuestos más importantes del país; esta institución es una dependencia del Ministerio de Hacienda de la República Dominicana. La Ley No. 227-06, publicada el 19 de junio del 2016, otorga personalidad jurídica y autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica y patrimonio propio a la Dirección General de Impuestos Internos. El Decreto 166-10, publicado el 23 de marzo del 2010, aprueba el Reglamento Interno de Recursos Humanos de la Dirección General de Impuestos Internos.

El accionar de Impuestos Internos está delimitado por la Ley 11-92, publicada el 16 de mayo del 1992, la cual instituye el Código Tributario, y por las leyes que lo modifican y complementan.

A partir del año 2000, se han realizado modificaciones al Código Tributario con el objetivo de incrementar las tasas o la base tributaria con la creación de nuevos impuestos. Entre los principales cambios, se encuentran:

- La reforma arancelaria y compensación fiscal mediante la Ley No.146-00.
  Para el mismo año se encuentra la modificación por impuestos por intereses pagados o acreditados en el exterior. Modificado por las Leyes 147-00, 92-04, 557-05 y 253-12: "Quienes paguen o acrediten en cuenta intereses de fuente dominicana a personas físicas, jurídicas o entidades no residentes, deberán retener e ingresar a la Administración, con carácter de pago único y definitivo el impuesto de diez por ciento (10%) de esos intereses".
- Surgen también las modificaciones a los Impuestos por Provisiones de Bienes y Servicios en General; aquí se establece una retención de 5% sobre los pagos realizados por el Estado y sus dependencias (incluyendo las empresas estatales y los organismos descentralizados y autónomos) a personas físicas y jurídicas, por adquisición de bienes y servicios en general no ejecutados en relación de dependencia.
- Impuesto por Pagos al Exterior en General, Modificado por las Leyes 557-05, 172-07, 139-11 y 253-12: "Salvo que se disponga un tratamiento distinto para una determinada categoría de renta, quienes paguen o acrediten en cuenta rentas gravadas de fuente dominicana a personas físicas, jurídicas o entidades no residentes o no domiciliadas en el país, deberán retener e ingresar a la Administración, con carácter de pago único y

definitivo del impuesto la tasa equivalente a la del Impuesto sobre la Renta de la Personas Jurídicas".

- Impuesto sobre las Ganancias de Capital, modificado por la ley 288-00. La tasa se desmontaría gradualmente: 27% para 1993, 26% para 1994 y 25% para los años siguientes.[17]

Estas y otras modificaciones sufren su mayor transformación en el **año 2012 con la reforma fiscal**, contemplada en la Ley No. 253-12 para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible.

4.2 Concepción actual del sistema de administración tributaria

Los ingresos tributarios de la República Dominicana son recaudados por tres oficinas recaudadoras dependientes del Ministerio de Hacienda: la Dirección General de Impuestos Internos, cuyas recaudaciones representan cerca del 73% de los ingresos tributarios totales del país; la Dirección General de Aduanas, con aproximadamente el 22% de las recaudaciones tributarias, y el resto de los tributos y tasas lo recauda la Tesorería Nacional[18].

Dentro de los tributos recaudados por la Dirección General de Impuestos Internos, cerca del 85% de las recaudaciones proviene de tres tipos de tributos: Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS)[19], Impuestos sobre los Ingresos, tanto de Personas Físicas como Jurídicas, e Impuestos Adicionales y Selectivos sobre Bienes y Servicios, que abarca los impuestos sobre bebidas alcohólicas y tabaco, hidrocarburos, servicios de telecomunicaciones, entre otros.

Los ingresos tributarios están compuestos por impuestos directos que gravan la renta y el patrimonio, y por los impuestos indirectos que gravan el consumo. En el 2019 las participaciones de dichos impuestos para la DGII fue la siguiente[20]:

- Impuestos Directos 46%.
- Impuestos Indirectos 54%.

La presión fiscal, que se refiere a la cantidad de dinero que recibe el Estado por parte de los contribuyentes, tomando como referencia del Producto Interno Bruto, en la República Dominicana se encuentra dentro de las más bajas comparada con otros países de la región de

17 Documentación Histórica de las figuras impositivas según el clasificador de ingresos de la República Dominicana, *Departamento de Estudios e investigaciones Tributarias. Dirección General de Impuestos Internos. DGII.*

18 Cifras corresponden al año 2019.

19 El ITBIS es equivalente al Impuesto al Valor Agregado (IVA).

20 Fuente: Informe mensual de recaudación 2019. Gerencia de Estudios Económicos y Tributarios, Dirección General de Impuestos Internos. Enlace: https://dgii.gov.do/estadisticas/informeRecaudacionMensual/Documents/2019/Diciembre2019.pdf

América Latina y el Caribe. Para el año 2018 la presión fiscal de la República Dominicana se encontraba en 14.2%, la cual se mostró inferior al promedio de América Latina de 25.21%[21].

El gasto tributario corresponde al monto de ingresos que deja de percibir la Administración Tributaria al otorgar tratamientos impositivos preferenciales con el objetivo de incentivar ciertas actividades económicas; este funciona a través de exenciones, deducciones, créditos o pagos diferidos. Para el año 2018, el gasto tributario en República Dominicana fue equivalente al 5.1% del PIB[22]. El gasto tributario en República Dominicana se coloca por encima del promedio de América Latina.

El incumplimiento tributario, que abarca la evasión (sub-declaración voluntaria e ilegal de los tributos), elusión (uso abusivo de la legislación con el propósito de disminuir los pagos), mora (diferencia temporal entre el impuesto declarado y el efectivamente ingresado), y la sub-declaración involuntaria (que se da a partir de errores al momento de llenar la declaración o por desconocimiento de las normas), la definimos como la brecha existente entre la recaudación potencia y la recaudación observada. Para el año 2017, el estimado es de 43.6% para el ITBIS, y de 60.4% para el caso del Impuesto Sobre La Renta de Personas Físicas y Jurídicas[23].

4.3 Estructura administrativa

La estructura orgánica de la Dirección General de Impuestos Internos está basada en la lógica de los macroprocesos tributarios y su interrelación, integrando directrices tanto vertical como horizontalmente desde una perspectiva jerárquica y técnica, respectivamente. Esta estructura permite a la institución el uso de los recursos humanos en función de las necesitadas de ejecución de proyectos planteados en el plan estratégico[24]. Esta consta de cinco niveles, que se presentan a continuación[25]:

El primer nivel de la estructura corresponde a la Dirección General. Esta es responsable de dirigir la aplicación de las políticas y estrategias de la institución, de aprobar los programas administrativos y operativos, y de supervisar la ejecución y cumplimiento de las funciones de la institución en el marco de la ley.[26]

21 Datos disponibles en CIATDATA.

22 Gastos Tributarios en República Dominicana: Estimación para el Presupuesto General del Estado del año 2018, Ministerio de Hacienda. Enlace: https://www.hacienda.gob.do/wp-content/uploads/2019/08/Estimacion_del_Gasto_Tributario_2019.pdf

23 Estimación del incumplimiento tributario en la República Dominicana (2018), Dirección General de Impuestos Internos. Enlace: https://dgii.gov.do/publicacionesOficiales/estudios/Documents/2018/Incumplimiento-Tributario-en-RD.pdfhttps://dgii.gov.do/publicacionesOficiales/estudios/Documents/2018/Incumplimiento-Tributario-en-RD.pdf

24 Estructura Orgánica, Dirección General de impuestos Internos. www.dgii.gov.do

25 Ver Organigrama de la DGII en Anexo 1.

26 Reglamento Orgánico y Funcional de la DGII. Obtenido de: https://dgii.gov.do/sobreNosotros/estructuraOrganica/Documents/ReglamentoOrg%C3%A1nicoDGII21062010.pdf

1er. Nivel: Estratégico CONSEJO SUPERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

DIRECCIÓN GENERAL

El segundo nivel lo componen las cuatro Subdirecciones con que cuenta la DGII. A continuación, sus principales funciones:

2do Nivel: Estratégico SUBDIRECCIONES

Subdirección General de Gestión del Cumplimiento

Subdirección de Facilitación y Servicios

Subdirección Jurídica

Subdirección de Fiscalización

Subdirección General de Gestión del Cumplimiento, cuyas funciones giran en torno al seguimiento del desempeño de las recaudaciones y la gestión de créditos para cada tipo de contribuyente.

Subdirección de Facilitación y Servicios, que abarca los procesos relacionados con el registro de contribuyentes, el cobro de los tributos, la provisión de servicios a los contribuyentes, así como la orientación al mismo, a fin de facilitar el cumplimiento por parte de los contribuyentes.

Subdirección Jurídica. Se encarga de la interpretación y alcance de las normas tributarias, elaborar proyectos de normas o disposiciones, representar a la institución ante los órganos jurisdiccionales, y otros procedimientos de carácter legal.

Subdirección de Fiscalización, cuyas atribuciones abarcan la verificación del cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, la generación de indicadores de riesgo ante incumplimiento y los cruces de información a fin de mejorar las acciones de control de cumplimiento tributario (segundo eje del Plan Estratégico 2017-2020).

El tercer nivel en la estructura es el Estratégico-Táctico y corresponde a aquellas Gerencias (staff) que responden a la Dirección General por tratarse de áreas que trabajan en la ejecución de planes y funciones transversales a toda la Institución, y quienes colaboran de manera constante con todas las Subdirecciones. Este nivel también abarca el resto de las Gerencias que realizan tareas más específicas.

3er Nivel: Estratégico-Táctico GERENCIAS (Staff)

Planificación Estratégica

Comunicación Estratégica

Recursos Humanos

Auditoría

Estudios Económicos y Tributarios

Administrativa y Financiera

Apoyo Logístico

Investigación de Fraudes y Delitos Tributarios

Tecnología de Información y Comunicaciones

GERENCIAS I

Registro y Actualización de Información de Contribuyentes

Gestión del Servicio

Facturación

Cobranza

Grandes Contribuyentes

Medianos y Pequeños Contribuyentes

Regímenes Especiales

Legal

Planes Selectivos

Planes Masivos

Riesgo Tributario

Fiscalización Externa de Medianos Contribuyentes

También, dentro de este nivel se encuentran las Administraciones Locales, que son una combinación entre lo táctico-operativo, y se clasifican en:

Administración local A

Administración local B

Administración local C

Cabe resaltar dentro de la estructura operativa a las Administraciones Locales, que son áreas que dependen de la Subdirección de Gestión del Cumplimiento y son responsables de los procedimientos de recaudación, fiscalización interna y cobranza persuasiva de los contribuyentes que se encuentran bajo su demarcación geográfica.

El cuarto nivel pertenece a la parte operativa en la que se encuentran aquellos departamentos cuyas funciones responden a la realización de proyectos llevados de forma concreta por una Subdirección. Los departamentos staff son áreas que por la naturaleza de sus funciones dependerán directamente de la Dirección General.

4to Nivel: Operativo

A) DEPARTAMENTOS (STAFF)

Protocolo

Libre Acceso a la Información Pública

Cooperación Internacional

Seguridad de la Información y Monitoreo

B) DEPARTAMENTOS NIVEL I

Educación Tributaria

Vehículos de Motor

Valoración de Bienes

Operaciones Tarjeta de Turista

Control de Recaudación

Fiscalidad Internacional

Representación Externa

Reconsideración

Prevención Lavado de Activos

Control de Gestión de Fiscalización

Por último, está el nivel Operativo en el que se encuentran aquellos departamentos cuyas funciones responden a la realización de proyectos llevados de forma concreta por una Gerencia.

5to Nivel: Operativo

DEPARTAMENTOS NIVEL II

Planificación

Riesgo Organizacional y Control de Gestión

Procesos

Gestión de Operaciones

Desarrollo de Carrera

Bienestar Laboral

Medios y Contenido

Relaciones Públicas

Comunicación Digital y Diseño Institucional

Control Previo Financiero

Investigaciones y Denuncias

Auditoría Interna

Tesorería

Contabilidad

Compras

Administración de Inventarios

Notificación y Correspondencia

Ingeniería

Seguridad Física

Proyectos de Mantenimiento de Infraestructura Física

Estudios e Investigaciones

Análisis de Recaudación y Estadísticas

Inteligencia Tributaria

Investigación Tributaria

Sistemas de Apoyo a Recaudación, Cobranza y Administrativo

Sistemas de Apoyo a Fiscalización, Análisis y OFV

Estructura Tecnológica

Planificación y Control de TI

Arquitectura Tecnológica

Operaciones Centralizadas de Registro

Asistencia al Contribuyente
Calidad e Innovación
Cumplimiento y Gestión
Autorización y Verificación
Contribuyentes Especiales y Sector Público
Cobros
Análisis y Desarrollo de las Cobranzas
Registro (GGC)
Gestión y Control de Contribuyentes (GGC)
Legal (GGC)
Créditos y Compensaciones (GGC)
Recaudación (GGC)
Impuesto Selectivo al Consumo
Fiscalización Externa (GGC)
Fiscalización Interna (GGC)
Fiscalización Externa de Medianos Contribuyentes
Fiscalización Externa de Pequeños Contribuyentes
Gestión y Control de Administraciones Locales
Fideicomisos
Créditos y Compensaciones
Régimen Simplificado de Tributación
Consultas Técnicas
Normas Tributarias
Litigio Judicial
Control y Verificación de Deberes Formales
Legal de Compras y Contrataciones
Análisis de Precios de Transferencias
Riesgo Global Tributario
Análisis de Priorización y Tratamiento

4.4 Base jurídica del sistema de administración tributaria

La Administración Tributaria requiere de un marco jurídico propio; los impuestos no son de percepción clara cuando no existe una autoridad que regule los mismos, y esta a su vez se encuentre respaldada por una ley. La ley debe procurar que los impuestos sean aplicados de manera imparcial y equitativa, cuidando de que no sean discriminatorios.

El sistema de la administración tributaria dominicana se sustenta en lo estipulado en la Constitución de la República mediante los artículos 243 y 244, donde se describen los principios del régimen tributario, así como las exenciones de impuestos y trasferencias de derechos.

Fundamentado en lo anterior, la principal base legal del sistema tributario dominicano la constituye la Ley No. 11-92 que crea el Código Tributario, donde se establecen los principales impuestos y tasas impositivas, se identifican los derechos y deberes de los contribuyentes, las facultades de la administración, y los principales procedimientos en torno a la recaudación de tributos. A este Código se le han realizado varias modificaciones o reformas con los años a fin de adecuar la normativa a los requerimientos de desarrollo del país.

Por otro lado, se encuentran las leyes orgánicas de la institución como Ley No.166-97 que crea la Dirección General de Impuestos Internos a partir de la fusión de la Dirección General de Impuesto Sobre la Renta y la Dirección General de Rentas Internas. Más tarde, es promulgada la Ley No. 227-06 que otorga personalidad jurídica y autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica y de patrimonio a la DGII.

Adicionalmente, existen otras leyes que complementan el sistema tributario, tales como leyes de incentivos y fomentos, leyes de instituciones y fondos de terceros, leyes sobre alcoholes, tabaco y fósforo, leyes sobre casinos y juegos de azar, leyes sobre tenencia y transferencia de patrimonio, entre otras legislaciones.

La administración tributaria también cuenta con una serie de reglamentos y normas generales para la aplicación de los tributos en donde se detallan los procedimientos a seguir en torno al cumplimiento de las leyes tributarias.

4.5 Atribuciones de la Dirección General de Impuestos Internos

Partiendo de la Ley 227-06, que otorga personalidad jurídica y autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica y patrimonio propio a la DGII, se muestra una serie de atribuciones conferidas a la DGII. En adición, el C**ódigo** Tributario, al igual que otras leyes, le otorgan atribuciones y facultades adicionales. A continuación, se mencionan las atribuciones **más importantes** de la DGII:

- El recaudo de impuestos conforme a las leyes y políticas tributarias definidas por el poder ejecutivo. Entre ellas, el hacer cumplir las disposiciones que surjan debido a la aplicación de la Constitución de la República Dominicana, los Tratados Internacionales, el C**ódigo** Tributario, los Decretos, las Resoluciones o cualquier otra Norma Tributaria.

- Queda bajo su mando el establecimiento de programas de gestión administrativa que vayan acorde a la política económica establecida por el Gobierno Central, con el propósito de cumplir con las metas de recaudación establecidas cada año.

- Se le permite a la administración tributaria la definición de su estructura orgánica, por lo

que queda a su criterio la distribución de competencias y la modificación o supresión de unidades administrativas según lo crea oportuno. Para esto, se adoptan los lineamientos generales establecidos en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

- Se le atribuye la contratación de servicios técnicos y operativos, siempre que no se vulnere su facultad específica y fiscalizadora y se cumpla con el marco legal establecido para los efectos de compras y contrataciones.

- Por otro lado, le compete trabajar en la mejoría continua de los servicios de atención a los contribuyentes, así como el diseño de sistemas y procedimientos vinculados a la mejora del cumplimiento de las obligaciones tributarias. También queda bajo su responsabilidad la prevención de ilícitos tributarios y, por ende, aplicar las sanciones administrativas que correspondan según cada caso. Para este y otros objetivos, la DGII cuenta con la facultad de requerir a terceros la información necesaria de carácter exclusivamente tributario.

En adición, se debe velar por el cumplimiento de las disposiciones que apliquen a la Ley General de Acceso a la Información P**ública, así como velar por que los empleados públicos bajo su dependencia se adhieran al** Código de Ética del Servidor Público.

Junto a lo mencionado con anterioridad, el Consejo Superior de la Administración P**ública, que supone el nivel estratégico más elevado dentro de la estructura interna de la DGII, cuenta con funciones como conocer y autorizar la remisión del proyecto de presupuesto anual de la DGII para luego incluirse en el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos.**

Por su parte, el reglamento orgánico y funcional de la DGII establece las atribuciones que le corresponden al Director General de la DGII: El Director General es la máxima autoridad ejecutiva de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), y es responsable de dirigir la aplicación de las políticas, estrategias, planes de la institución y de aprobar sus programas administrativos y operativos, así como de la supervisión de la ejecución y seguimiento de las funciones de la Dirección General de Impuestos Internos que en el marco de la ley le correspondan.

4.6 Principal documentación e información que se genera en la DGII

Se generan en la Administración Tributaria dos tipos de informaciones acerca del operar del sistema:

1. Documentos que son generados de manera voluntaria y a la vez sirven de insumo para garantizar reglas claras a los contribuyentes para su correcta actuación fiscal, y así facilitar el cumplimiento de sus obligaciones y deberes formales.

<u>Documentación Generada de Manera Voluntaria:</u>

- Informe de Gastos Educativos: Este informe presenta un análisis detallado sobre el beneficio tributario otorgado a las Personas Físicas que les permite la deducción de la inversión

en educación de su Impuesto Sobre la Renta.

- Informe Mensual de Recaudación. Consiste en un análisis del desempeño mensual de las recaudaciones, por tipo de impuesto.

- Boletín Estadístico Territorial: Este boletín contiene las principales estadísticas y transacciones realizadas por los contribuyentes, mostrando la composición de éstas según su domicilio fiscal.

- Estudios sobre Concentración de Mercado República Dominicana. Se estudia la concentración de mercado en República Dominicana, medida a través del Índice Herfindahl-Hirschman (IHH) y su evolución en el tiempo, por actividad económica.

- Boletín Estadístico Parque Vehicular: Este boletín contiene las principales estadísticas de la composición del parque vehicular por clase de vehículo, origen, marca, color, año de fabricación, así como por género y edad de los propietarios, entre otras.

- Estudio sobre Soluciones Fiscales: Ofrece una descripción y análisis de los resultados de la aplicación de las soluciones fiscales en República Dominicana, como mecanismo utilizado para el control de las ventas a consumidores finales.

- Ranking de Actividades Económicas: Este estudio presenta el ranking de las diez principales actividades económicas en la República Dominicana bajo el criterio de los impuestos más importantes recaudados por la DGII.

- Balance General: Balance general de la Administración tributaria.

- Vacantes: Puestos que se encuentran sin ocupar en la institución.

- Informes de Tesorería: Los informes de tesorería tienen como objetivo presentar el uso dado a los fondos recibidos y los desembolsos de las cuentas bancarias administrativas[27].

- Guías y Manuales: Se publican una serie de guías y manuales que contienen información detallada de los distintos impuestos y de los pasos administrativos a seguir para cumplir con la declaración y pago, lo cual contribuye al cumplimiento tributario.

- Estadísticas sobre el desempeño de la economía: Basado en el comportamiento de las ventas por actividad económica y en los impuestos recaudados, se realizan proyecciones que sirven de apoyo para la estimación del marco macroeconómico que se utiliza para elaborar el Presupuesto General del Estado.

2. Documentos requeridos por los contribuyentes.

Certificaciones requeridas por los contribuyentes:

En vista de que el acceso a la información pública es una de las atribuciones que se confieren a la DGII, se presentan solicitudes de información constantes por parte de los contribuyentes o

27 Dirección General De Impuestos Internos, DGII. www.dgii.gov.do

ciudadanos. En este sentido, la DGII dispone de una base robusta y permite facilitar datos de interés general. Además, la institución cuenta con una Carta Compromiso al Ciudadano, en la que presenta una relación de todos los servicios ofrecidos al ciudadano que van desde certificaciones, actas, licencias, entre otros[28]. Dentro de las certificaciones más solicitadas por los contribuyentes, se encuentran:

-Certificación de Recibo de Pago de Impuestos (ITBIS, ISR). Documento utilizado para confirmar los pagos realizados por los contribuyentes por concepto de impuestos.

-Certificación de Asalariado. Se utiliza para dar constancia de los ingresos y las retenciones del Impuesto Sobre la Renta realizadas a los asalariados por su trabajo en relación de dependencia.

-Certificación de Cumplimiento de Obligaciones Fiscales. Da constancia de que el contribuyente no presenta pagos pendientes en sus obligaciones tributarias.

-Certificación de Inscripción al Registro Nacional del Contribuyente (RNC). Es el documento que se utiliza para validar que un contribuyente se encuentra incorporado al Registro Nacional de Contribuyentes.

-Certificación de Comprobantes Fiscales. Sirve para dar constancia de la validez de las informaciones contenidas en los Números de Comprobantes Fiscales (NCF).

En lo que respecta a la información requerida por el público en general, las solicitudes más recurrentes son:

- **Estadísticas de recaudación**. Estadísticas detalladas por actividad económica, impuesto, período histórico, tipo de contribuyente, municipio, provincia, entre otros.
- **Estadísticas sobre clasificación de empresas**. Cantidad de empresas MIPYMES activas por provincia, cantidad de declaraciones presentadas, recaudación realizada por tipo de impuesto, entre otros.
- **Listado agregado de los vehículos de motor a los que se le expidió placas.** La AT lleva registro de los vehículos de motor que circulan a nivel nacional y se encarga de cobrar impuestos relativos a los mismos.

4.7 Principales impuestos vigentes[29]

Cerca del 80% de la recaudación de Impuestos Internos proviene de los Impuestos Sobre los Ingresos, ITBIS, e Impuestos Selectivos al Consumo, en el período 2017-2019.

28 Para más información sobre la Carta Compromiso al Ciudadano, visitar: https://dgii.gov.do/sobreNosotros/Documents/Carta-compromiso-ciudadano.pdf?csf=1&e=BVV0Vn

29 Para un mayor detalle referirse al Código Tributario (Ley 11-92) y sus modificaciones.

Peso relativo de los principales impuestos en la Recaudación Total de DGII
Periodo 2017-2019; en porcentaje

Concepto	Promedio 2017-2019
Impuesto sobre la Renta a las Personas Físicas	11.8%
Impuesto sobre la Renta a las Empresas	20.6%
Otros Impuestos sobre los Ingresos	7.1%
Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Industrializados y de Servicios (ITBIS)	24.8%
ISC Alcoholes y Tabaco	5.2%
ISC Ad-Valorem Hidrocarburos	4.5%
ISC Específico Hidrocarburos	8.9%
Impuestos sobre la Propiedad	6.0%
Otros Impuestos	11.2%
Total	**100.0%**

A continuación, una breve descripción y las tasas vigentes de cada uno de ellos.

Impuesto Sobre la Renta (ISR):

Es el impuesto que grava toda renta, ingreso, utilidad o beneficio, obtenido por personas físicas, sociedades y sucesiones indivisas, en un período fiscal determinado.

Toda persona natural o jurídica residente en el país y las sucesiones indivisas de causantes con domicilio en el país, le corresponde el pago del impuesto sobre sus rentas de fuente dominicana, y de fuentes fuera de la República Dominicana provenientes de inversiones y ganancias financieras.

Esta figura impositiva cuenta con agentes de retención designados legalmente, tales como las entidades públicas, las sociedades comerciales, entre otros. Se encuentran exentos de este impuesto las instituciones religiosas, los centros sociales, las asociaciones deportivas, las organizaciones sin fines de lucro, entre otros.

La actual tasa de gravamen para las Personas Jurídicas es de 27%. Por otro lado, la tasa de gravamen de las Personas Físicas es escalonada y por lo tanto se ajusta progresivamente a medida que aumenta su ingreso anual.[30]

30 Aplicable a la retención de asalariados para el año calendario 2020.

Escala anual	Tasa
Rentas hasta RD$416,220.00	Exento
Rentas desde RD$416,220.01 hasta RD$624,329.00	15% del excedente de RD$416,220.01
Rentas desde RD$624,329.01 hasta RD$867,123.00	RD$31,216.00 más el 20% del excedente de RD$624,329.01
Rentas desde RD$867,123.01 en adelante	RD$79,776.00 más el 25% del excedente de RD$867,123.01

Impuestosobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS):

Este es el equivalente al Impuesto al Valor Agregado (IVA) en República Dominicana. El ITBIS es un impuesto de naturaleza indirecta que recae sobre el consumo y grava en la forma y condiciones previstas por la Ley No.11-92 (Código Tributario), las siguientes operaciones:

- La transferencia de bienes industrializados: La transmisión de los bienes industrializados independientemente del estado en que se encuentren dichos bienes y de las condiciones pactadas por las partes, por lo cual podrá tratarse de bienes nuevos o usados transferidos, al por mayor o detalle, a crédito o al contado.
- La importación de bienes industrializados: La importación de bienes industrializados, independientemente de que se destinen a la transformación, mejora o producción de otros bienes o para cualquier otro propósito.
- La prestación de servicios: A estos fines se considerará como servicio la realización de una actividad que no conlleve la producción o transferencia de un bien o producto tangible, cuando se reciba a cambio un pago en dinero o especie.

La última modificación a este impuesto fue realizada en el año 2012 mediante la Ley No. 253-12 para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible. Esta modificación consistió en un aumento gradual de la tasa hasta llevarla al 18%, y adicionalmente se agregó una tasa reducida que también aumentó gradualmente hasta llegar al 16%, y grava los siguientes productos: yogurt y mantequilla, café, grasas animales o vegetales comestibles, azúcares, cacao y chocolate[31].

Quedan sujetos al pago de este impuesto:

- Las Personas Físicas y Jurídicas, nacionales o extranjeras cuando realicen transferencias, importaciones o prestación de servicios gravados.
- Las empresas públicas y privadas que realicen o no actividades gravadas cuando estén obligadas a retener el ITBIS en los servicios que reciben por Personas Físicas y cuando paguen las prestaciones de servicios a profesionales liberales, y cuando estén en la

31 Ver Ley 253-12. Artículo 23.

obligación de retener el ITBIS involucrado en el alquiler de bienes muebles a otras sociedades con carácter lucrativo o no.

- Los contribuyentes acogidos al Régimen Simplificado de Tributación (RST) basado en Compras.

Quedan exentos de este impuesto los bienes y servicios establecidos en el Código Tributario dominicano. Para los contribuyentes cuya actividad comercial es la exportación, la tasa del ITBIS es de un 0%.

Impuestos Selectivos al Consumo (ISC):

Alcoholes:

Los productos de alcohol, bebidas alcohólicas y cervezas se encuentran sujetos a un impuesto Ad-Valorem del 10% sobre el precio de venta al por menor. En adición, el litro de alcohol absoluto se encuentra gravado con un monto específico de RD$633.85.[32]

Cigarrillos:

Los cigarrillos de tabaco se encuentran sujetos al pago de un 20% Ad-Valorem sobre el precio de venta al por menor, mientras que la cajetilla de cigarrillos de 10 unidades se encuentra sujeta al monto específico de RD$26.81.[33]

Hidrocarburos:

Los combustibles fósiles se encuentran gravados por un impuesto Ad-Valorem del 16%, mientras que también se encuentran sujetos al pago de un monto específico por galón que dependerá del tipo de combustible.[34] En adición, el gasoil y la gasolina cuentan con un gravamen adicional de RD$2.00 por galón.

Otros:

Otros productos y servicios que se encuentran gravados con ISC incluyen los servicios de telecomunicaciones, los seguros, y la emisión de cheques y transferencias electrónicas.

4.8 Principales instrumentos vigentes

La Administración Tributaria dispone de un Plan Estratégico que tiene como directriz aumentar sostenidamente las recaudaciones, y sus objetivos estratégicos están orientados a reducir la evasión y mejorar los procesos con el contribuyente. Este es el principal instrumento para orientar los esfuerzos y recursos de la Administración.

32 Según las disposiciones legales, este impuesto debe ajustarse trimestralmente por inflación. Monto correspondiente al periodo comprendido entre el 01 de abril al 30 de junio de 2020.

33 Según las disposiciones legales, este impuesto debe ajustarse trimestralmente por inflación. Monto correspondiente al periodo comprendido entre el 01 de abril al 30 de junio de 2020.

34 Según las disposiciones legales, este impuesto debe ajustarse trimestralmente por inflación.

El Plan Estratégico 2017-2020 se centra en la ejecución de tres ejes principales:

1. Apoyo al cumplimiento voluntario.
2. Control del cumplimiento tributario.
3. Desarrollo Institucional.

Para cumplir con los objetivos planteados en el Plan Estratégico, la institución dispone del uso de herramientas como las que se mencionan a continuación:

- Comprobantes Fiscales: Desde el 2007 ha constituido una de las principales herramientas de control sobre las operaciones (compra y venta) realizadas entre contribuyentes. Son documentos o facturas que acreditan la transferencia de bienes, la entrega en uso, y/o la prestación de servicios, los cuales deben cumplir con los requisitos mínimos establecidos por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).[35]
- Tecnología de la Información: La infraestructura tecnológica, compuesta por servidores de alta capacidad y equipos de vanguardia, permiten a la DGII contar con un sistema de almacenamiento de datos confiable y seguro. Esto hace de la tecnología un aliado en capacidad recaudatoria, control y seguimiento, lo que permite un desempeño de estándar internacional.
- Impresoras o Soluciones Fiscales: Es un medio de facturación que, bajo la aprobación y el control de la DGII, deben utilizar los negocios cumpliendo con lo dispuesto por el Decreto 451-08. Pueden abarcar desde una impresora, una caja registradora, hasta una interfaz fiscal.[36]
- Formatos de Envío de Datos: Reportes de información periódicos que debe realizar el contribuyente sobre sus operaciones comerciales en fechas específicas. Permiten los cruces de información para realizar validaciones o detectar inconsistencias.
- Sistema de Control de Casos (SECCON): Mecanismo que permite controlar las gestiones de los funcionarios en las acciones de control.
- Sistema de Información Cruzada (SIC): Muestra una visión integrada y resumida de todas las operaciones del contribuyente de sus declaraciones, patrimonio y operaciones con terceros.[37]
- Oficina Virtual (OFV): Es un medio electrónico que permite al contribuyente realizar de forma segura y oportuna, consultas, transacciones y declaraciones de impuestos, las 24 horas del día, los 7 días de la semana, constituyendo un espacio equivalente a una oficina física de la DGII. Por tanto, las informaciones mostradas en la misma y las transacciones que se realizan vía electrónica tienen la misma validez que las efectuadas en oficinas locales de la institución.[38]

35 https://dgii.gov.do/cicloContribuyente/facturacion/comprobantesFiscales/Paginas/default.aspx

36 https://dgii.gov.do/cicloContribuyente/facturacion/solucionesFiscales/Paginas/default.aspx

37 Los sistemas de información y su apoyo en la gestión de cobro amigable y coactivo. Enlace: https://www.ciat.org/Biblioteca/ConferenciasTecnicas/2011/Espanol/portugal_tema_3_1-montas_r-dominicana.pdf

38 Ver más información en: https://dgii.gov.do/cicloContribuyente/accesoOFV/Paginas/default.aspx

- Análisis de Precios de Transferencias: Para ejercer control sobre los precios manejados entre empresas relacionadas o con algún tipo de vinculación.
- Clasificación de Riesgo: Consiste en la segregación de los contribuyentes en función del riesgo de incumplimiento de sus obligaciones, entre otros factores.
- Mapa de Brechas. Permite tener una mirada global de los niveles de cumplimiento de las obligaciones tributarias (registro, entrega de información, declaración, pago, entre otros).

4.9 Macroprocesos vigentes

GESTIÓN DE REGISTRO O INSCRIPCIÓN DE CONTRIBUYENTES

Al momento de inscribirse, el contribuyente debe cumplir con los requisitos e informaciones solicitadas que van desde la declaración de la actividad económica principal según la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) hasta la dirección del comercio, la cual es verificada por funcionarios de la AT cuando fuera necesario.

Actualmente se cuenta con procesos simplificados que permiten al propio contribuyente la actualización de sus datos básicos de manera virtual. Ajustes de nombre comercial, actividad económica, dirección, correo electrónico y teléfono puede realizarse de manera mucho más eficiente. La AT cuenta con mecanismos de validación automáticos que permiten una reducción considerable en los tiempos de respuesta.

Para la clausura o cese de operaciones definitivas, el contribuyente debe acercarse a la administración tributaria y agotar el proceso establecido para cerrar formalmente la empresa y así inhabilitar cualquier posibilidad de que se generen nuevas obligaciones tributarias. Sobre la Gerencia de Registro recae la mayor responsabilidad de este macroproceso. Otras áreas como: las Administraciones Locales, la Gerencia de Facturación, el Departamento de Vehículos de Motor y el Departamento de Fideicomiso, asisten y se involucran en este macroproceso aportando insumos necesarios.

GESTIÓN DE RECAUDACIÓN

La DGII cuenta con las herramientas necesarias que le permiten gestionar y mantener el control del recaudo que proviene de la declaración y pago de los diferentes impuestos que gestiona la Institución. Dentro de la gestión de recaudación se identifican varios subprocesos:

- La presentación de declaración y pago de impuestos y servicios.
- Control de la recaudación, donde se busca controlar el recaudo de los impuestos por las vías establecidas, mediante conciliación de cuentas y la generación de reportes. Este subproceso abarca desde el cobro del impuesto hasta la conciliación del recaudo. Las áreas encargadas del control de la recaudación en conjunto con las Administraciones Locales, las Colecturías, los Centros de Servicios y las Estafetas de Pago, son los protagonistas de este proceso.

- Por último, la gestión de los reembolsos, compensaciones y exenciones, que se encarga de atender, evaluar y responder a las solicitudes de reembolsos, compensaciones y exenciones de los contribuyentes, acorde a los criterios y lineamientos establecidos para cada tipo de solicitud. Este subproceso recae sobre la Gerencia de Regímenes Especiales y la Gerencia Legal. La Gerencia Administrativa y Financiera y la Sección de Correspondencia forman parte de las áreas involucradas en esta tarea. En el caso de las entidades religiosas, los organismos internacionales y las instituciones sin fines de lucro, se deben agotar los pasos establecidos para la aprobación de las exenciones de lugar. Para esto se espera que el contribuyente facilite toda la documentación requerida por la administración tributaria para tales fines.

GESTIÓN DE CUMPLIMIENTO

Dentro del macroproceso de gestión de cumplimiento, el primer subproceso consiste en identificar los contribuyentes sobre los cuales implementar las acciones y medidas de control pertinentes para procurar el cumplimiento de estos ante la Administración Tributaria; esto se realiza mediante cruces de información que permiten detectar inconsistencias. Mediante este proceso se identifican los contribuyentes de interés para fiscalización y verificación de cumplimiento de deberes formales, se establecen las metas de control de omisión y morosidad, y luego se suministra dicha información a las áreas ejecutoras.

Luego se identifica la gestión de fiscalización que consiste en fiscalizar y aplicar, conforme el caso, las medidas sancionatorias a los contribuyentes con incumplimiento o con irregularidades en sus declaraciones juradas, con miras a que regularicen su situación fiscal o adecuen sus declaraciones conforme a la realidad de sus operaciones. Este proceso abarca el envío de la notificación o la visita al contribuyente para verificación de su situación fiscal, la entrega de las actas o resoluciones en las que se indique las acciones correctivas necesarias, y la aplicación de las medidas sancionatorias correspondientes, en caso de inobservancia del contribuyente. Lideran este proceso las áreas encargadas de la fiscalización externa, el Departamento de Gestión y Control de Contribuyentes de la Gerencia de Grandes Contribuyentes, y la Gerencia Legal.

En adición, se cuenta con la gestión de recurso de reconsideración que busca evaluar y decidir respecto a los recursos elevados por los contribuyentes en desacuerdo con las determinaciones efectuadas como parte del proceso de fiscalización. Este subproceso va desde la recepción de la solicitud de reconsideración hasta el fallo del recurso interpuesto y la notificación del resultado al contribuyente. El Departamento de Reconsideración de la Subdirección Jurídica es quien lidera este último proceso.

GESTIÓN DE COBRANZAS

EL proceso general de la Cobranza en la DGII se lleva a cabo sobre la base de lineamientos estratégicos, sistemas y estructura eficiente que permite una gestión transparente y eficaz, cuya finalidad es el aumento de la recaudación. En el año 2019, la DGII inició el proceso de

optimización y automatización de la gestión de cobranza (SIGECO) en una herramienta BPM (Bizagi) a los fines de contar con procedimientos y políticas robustas que garanticen la seguridad y eficiencia de los procesos de cobro y el registro de la deuda tributaria. La gestión de la cobranza puede ser de dos tipos: cobranza persuasiva y cobranza coactiva.

En cuanto a la cobranza persuasiva, esta inicia desde que se reciben los expedientes de deuda para gestión de cobro, hasta que el contribuyente paga o se genera un acuerdo de pago, o hasta que se descarga la deuda a cobranza coactiva. Las áreas que más protagonismo presentan en este proceso son la Gerencia de Fiscalización Externa de Medianos Contribuyentes, Gerencia de Fiscalización de Pequeños Contribuyentes, y el Departamento de Reconsideración.

Para fines de cobranza coactiva, la gestión se aborda desde que se reciben los expedientes de deuda, hasta que el contribuyente paga o se genera un acuerdo de pago, o hasta que se remita el expediente a la Gerencia Legal. Para estos fines interviene la Gerencia de Cobros, la Gerencia de Fiscalización Externa de Grandes Contribuyentes, la Gerencia de Fiscalización Externa de Medianos Contribuyentes, entre otros.

ASISTENCIA Y SERVICIO AL CONTRIBUYENTE

Los servicios de Impuestos Internos se ofrecen en modalidad presencial, telefónica y a través de la web. La ubicación de sus oficinas facilita que el ciudadano y contribuyente pueda acceder a los servicios que brinda la Institución de una manera ágil y oportuna. La asistencia al contribuyente se basa en gestionar la creación, la difusión y el acceso de la información requerida por el contribuyente. Esto va desde que se recibe la solicitud de información o se detecta la necesidad de capacitación hasta que se brinda la misma al contribuyente o interesado. Esto se logra mediante la interacción de los distintos departamentos como el de Educación Tributaria y Gestión de Servicio, con otras áreas dueñas y generadoras de la información solicitada. La Gerencia de Registro de los contribuyentes o la Gerencia de Estudios Económicos y Tributarios resultan de utilidad para facilitar los recursos requeridos.

4.10 Procesos de apoyo

En adición a los principales macroprocesos que se identifican en la DGII, existe una serie de procesos de apoyo que hacen posible una gestión estratégica adecuada. A continuación, nombraremos cuales son los principales procesos de apoyo, y sus actividades más destacadas:

Gestión Humana

- Reclutamiento y Selección: Reclutamiento y registro del personal.
- Remuneración: Gestión de remuneración.
- Formación y Desarrollo: Gestión de formación, administración del sistema de carrera, evaluación de desempeño del personal.
- Riesgo Ocupacional: Planificación y ejecución de la gestión de riesgos.
-

Gestión Administrativa

- Compras y Contrataciones: Planificación de compras, gestión de adquisiciones y evaluación de proveedores.
- Administración de Activos: Gestión de registros de activos, de inventario de activos, de mantenimiento de activos y de reubicación de activos.
- Infraestructura Física: Gestión de construcciones y remodelaciones, instalación y mantenimiento de obras y equipos.

Gestión Financiera

- Contabilidad: Gestión de registro de entradas de diarios, cuentas por pagar y estado financiero.
- Tesorería: Recepción de ingresos y ejecución de pagos.
- Presupuesto: Elaboración de presupuesto y monitoreo de la ejecución presupuestaria.

Gestión Tecnología de la Información y Ciberseguridad

- Gestión de Seguridad de Sistemas: Control de acceso a los sistemas tecnológicos y gestión de riesgo tecnológico.
- Gestión de Servicios de TI: Resolución de incidentes de servicios TI, gestión de solicitudes de servicio TI.
- Administración de los Sistemas de Información: Manejo de cambios de los sistemas de información, gestión de liberaciones e implementaciones, mejora y desarrollo de aplicaciones.
- Gestión de Continuidad de los Servicios TI: Definición del plan de continuidad de servicios tecnológicos, gestión de implementación del plan de continuidad de servicios tecnológicos.

Gestión de la Comunicación

- Comunicación Interna: Planificación de la comunicación interna, gestión de los medios de comunicación a lo interno de la institución.
- Comunicación Externa: Gestión de relaciones públicas, medios de comunicación externos y solicitudes bajo acuerdos con organismos internacionales.

Gestión Legal

- Representación Jurídica: Análisis y evaluación de casos en materia y representación legales externa.
- Asesoría Jurídica: Gestión de consultas legales y elaboración de normas tributarias.

Gestión de Auditoría Interna

- Planificación y Ejecución del Plan de Auditorías: Elaboración de plan de auditorías internas, ejecución de auditorías internas y definición de planes de acción y recomendaciones.

Gestión de Apoyo Logístico

- Seguridad y mantenimiento de la infraestructura física.

4.11 Administración de la cuenta única del contribuyente

La AT en República Dominicana cuenta con una base de datos estructurada que le permite acaparar toda la información concerniente a un contribuyente en particular. No obstante, se realizan mejoras continuas para que esta información sea más digerible y de más fácil acceso para la toma rápida de decisiones a lo interno de la Institución.

En lo referente al Sistema de Gestión Documental (SGD), en la AT se encuentra en el desarrollo de una plataforma digital que tiene como objetivo el almacenamiento de documentos electrónicos (nativos o digitalizados) que son generados o recibidos por la AT, con relación a los procedimientos en los que es competente. Por esta vía, se canaliza el acceso de toda la información disponible en la base de datos sobre un contribuyente en particular.

Este catálogo de documentos almacenados permite la visión documental integral de la organización, independientemente de las aplicaciones que los generaron o de la forma de entrada del documento al sistema de información. Por esto, a cada documento se le asignan características que permiten que cualquier funcionario o sistema de información pueda identificarlo y localizarlo.

4.12 Seguimiento y control de grandes contribuyentes

La DGII cuenta con una gerencia que se enfoca exclusivamente en los contribuyentes considerados Grandes Nacionales. Esta área de la administración tributaria es de vital importancia ya que por esta vía se ingresa casi dos tercios de la recaudación total de Impuestos Internos. Estos contribuyentes cuentan con un trato más personalizado, lo que permite a los oficiales de la DGII mantener un mayor control y seguimiento, asegurando así niveles más altos de satisfacción y cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Algunos de los criterios considerados en el proceso de identificación y selección de contribuyentes considerados Grandes Nacionales son: contribuyentes que representan el setenta y cinco por ciento de la recaudación anual ponderada, contribuyentes obligados al pago de Impuesto Selectivo al Consumo de hidrocarburos, alcoholes y tabaco, contribuyentes que tienen operaciones de precios de transferencia, entre otros.

En vista de que los indicadores que se utilizan para definir a los contribuyentes Grandes Nacionales están sujetas a variación en cada periodo fiscal, resulta necesario una revisión y actualización de este listado con cierta recurrencia.

4.13 Relaciones de los procesos del sistema con otros procesos de la SIAFE (recepción-emisión de información)

La DGII cuenta con una serie de acuerdos interinstitucionales que tienen como objetivo la mejora del funcionamiento de la administración tributaria, en base al intercambio de información útil, para el cumplimiento de sus objetivos institucionales. Dentro de los acuerdos de mayor relevancia se mencionan los siguientes:

- **Acuerdo de cooperación interinstitucional entre la Unidad de Análisis Financiero (UAF) y la DGII.**[39] Este acuerdo tiene como objetivo la incidencia en el cumplimiento de la Ley Contra el Lavado de Lavado de Activos, el financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva (155-17), mediante la facilitación de informaciones, tales como datos de registro, informes estadísticos mensuales, análisis de riesgo, entre otros.

- **Acuerdo de cooperación interinstitucional entre el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) y la DGII.**[40] Su finalidad es establecer un mecanismo de comunicación entre ambas entidades con el propósito de una mejor regulación de las empresas que operan en el renglón de las telecomunicaciones. Esto mediante el intercambio de información y la definición de protocolos de acción para la obtención de mejores resultados para ambas partes.

- **Acuerdo de cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Industria, Comercio y MIPYMES (MICM) y la DGII.**[41] Busca el intercambio de recursos técnicos y la coordinación en el desarrollo de actividades que contribuyan al proceso de formalización de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES).

- **Acuerdo de cooperación interinstitucional entre la Dirección General de Aduanas (DGA) y la DGII.**[42] Intercambio de información para verificar, entre otras cosas, las declaraciones juradas de los agentes económicos, tanto en la DGA como en la DGII.

- **Acuerdo de cooperación interinstitucional entre la Tesorería Nacional y la DGII.**[43]El principal objetivo del acuerdo es la incorporación de la DGII a la Cuenta Única del Tesoro (CUT) que administra la Tesorería Nacional.

4.14 Convenios multilaterales de intercambio de información

39 Información disponible en: https://dgii.gov.do/legislacion/acuerdos/1Acuerdos%20nacionales/ACUERDO%20DGII-UAF.PDF

40 Información disponible en: https://dgii.gov.do/legislacion/acuerdos/1Acuerdos%20nacionales/Acuerdo-DGII-INDOTEL.pdf

41 Información disponible en: https://dgii.gov.do/legislacion/acuerdos/1Acuerdos%20nacionales/AcuerdoDGII-MIC.pdf

42 Información disponible en: https://dgii.gov.do/legislacion/acuerdos/1Acuerdos%20nacionales/AcuerdoDGII-ADUANAS.pdf

43 Información disponible en: https://dgii.gov.do/legislacion/acuerdos/1Acuerdos%20nacionales ACUERDOCONLATESORERIANACIONAL.pdf

La República Dominicana es signataria de varios acuerdos internacionales en este ámbito, a saber:

- Asistencia mutua en materia tributaria, basado en una estructura que permite el intercambio automático de información para el Cumplimiento Fiscal Relativo a Cuentas en el Extranjero (FATCA).

- Convenio entre la República Dominicana y el Reino de España para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal en materia de Impuestos Sobre la Renta (ISR).

- Convenio entre la República Dominicana y Canadá para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal con respecto al Impuesto Sobre la Renta y al Impuesto sobre el Patrimonio.

- Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal (MAC), donde se acuerda el intercambio de información, asistencia en el cobro, auditorías conjuntas, entre otros, a los países signatarios del acuerdo. Este convenio tiene alcance sobre los principales impuestos como el ISR, ITBIS, ganancia de capital y otros.[44]

4.15 Reformas legales, institucionales y de procesos del sistema

La DGII se encuentra en continua mejora de procesos internos y de mecanismos que le permitan efectuar de la manera más eficiente las tareas que le corresponde por Ley.

Entre las reformas recientes se destacan: la reestructuración del organigrama institucional según las recomendaciones de organismos internacionales, la implementación de tecnología de vanguardia para mejorar la infraestructura tecnológica, la implementación de mecanismos de control y apoyo al cumplimiento como la implementación de facturación electrónica, la mejora y reorganización del registro de contribuyentes, reformas al sistema de cobranzas, mejoras en la cuenta corriente del contribuyente, fiscalidad internacional, mejoras en el proceso de facturación, entre otros. Se apunta al uso de herramientas y procesos que permitan un mayor control sobre los bienes comercializados, principalmente los que están sujetos a impuestos selectivos al consumo, como el alcohol, el tabaco y los combustibles. En este aspecto, ya existen controles en proceso y otros que se seguirán incorporando a la AT.

Cabe destacar que el panorama tributario a nivel global y regional se encuentra en cambio constante. Esto se debe, entre otros factores, a la evolución de los modelos de negocio, donde cada vez más la tecnología, la digitalización y la globalización se entrelazan y hacen necesario la implementación de controles y ajustes de carácter fiscal con el fin de adaptarse a los nuevos retos. En este sentido, la Administración Tributaria debe de hacer esfuerzos constantes para mantenerse al tanto de esta situación y determinar la mejor manera de enfrentarlo.

44 Ver Res. No. 18-19 que aprueba la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal.

4.16 Integración con el resto de los sistemas del SIAFE

La Administración Tributaria mantiene interacciones directamente con la División de Registro y Control de Ingresos y la División de Procesamiento de Pago de la Tesorería Nacional, para el envío de los informes de recaudación para que estos sean cargados en el Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF).

Entre los archivos enviados al SIAFE para ser cargados en la plataforma SIGEF se encuentran archivos que se envían diario con informaciones relativas al recaudo general, tanto de las Administraciones como de entidades externas (en RD$, US$ y EU$), depósitos realizados en la cuenta colectora en RD$ y US$ por concepto de recaudo en bancos, depósitos realizados en la cuenta colectora en dólares por concepto recaudo tarjetas de turismo. De igual forma se envían de forma quincenal las retenciones cobradas vía Tesorería Electrónica, y los libramientos tanto en dólares como en pesos.

Como parte del proceso de Planificación y elaboración del Presupuesto Anual, en el SIGEF se registran los siguientes procesos:

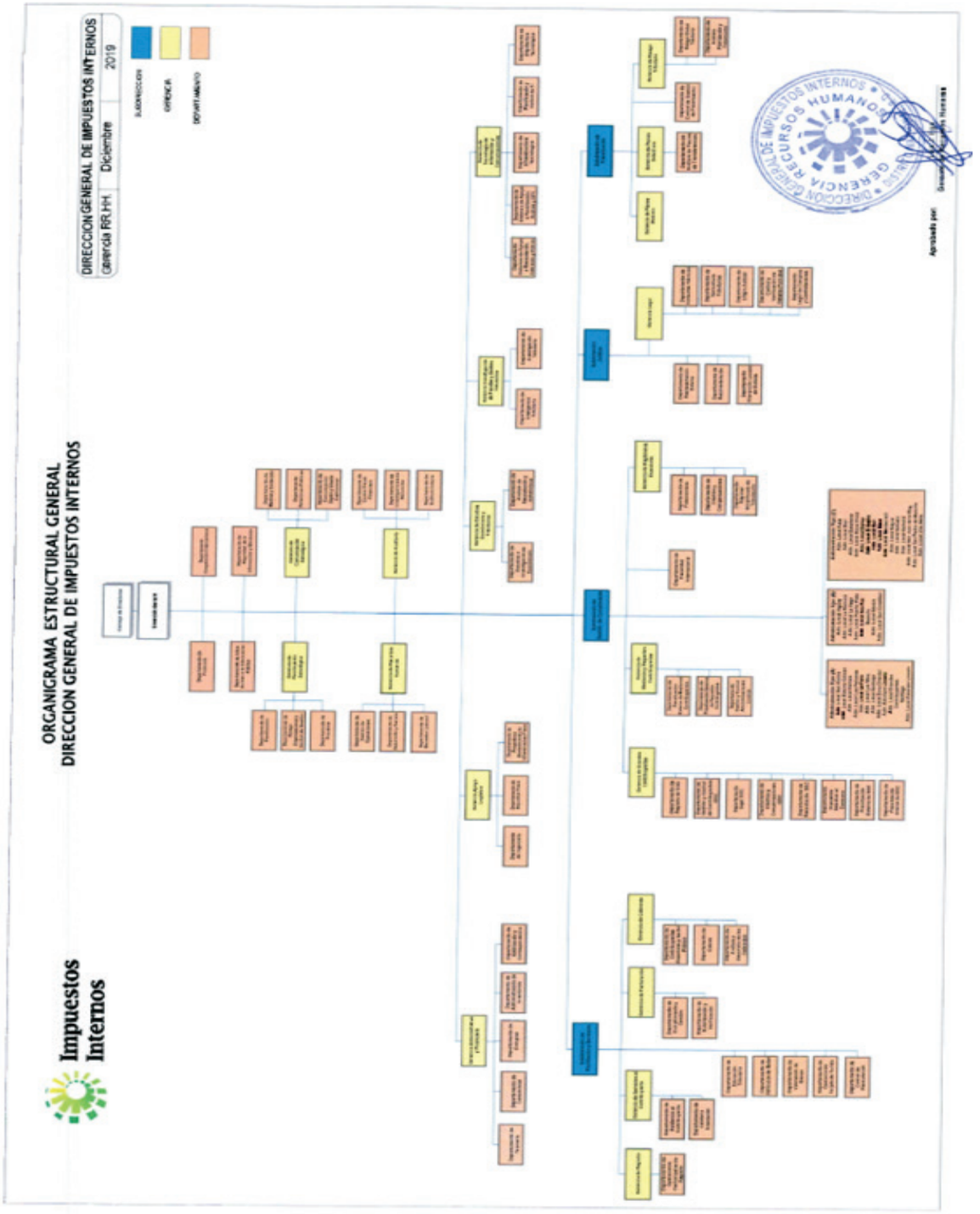
- La Formulación del presupuesto físico – financiero de cada año, el cual consiste en registrar las metas físicas de los productos y las partidas presupuestarias para cada una de las actividades asociadas a la estructura programática de la DGII.
- Seguimiento de la ejecución física-financiera de cada año, el cual consiste en registrar trimestralmente el cumplimiento de las metas de los productos y la ejecución presupuestaria de cada una de las actividades asociadas a la estructura programática de la DGII, esto se realiza en el marco del proceso de seguimiento presupuestario, a los fines de proveer información sobre el cumplimiento de los indicadores de eficacia y eficiencia, instruido por la Presidencia de la República, a través del Sistema de Monitoreo y Medición de la Gestión Pública (SMMGP).

En el tercer trimestre de cada año inicia el proceso de formulación del anteproyecto institucional de presupuesto físico y financiero para el año siguiente, el cual es utilizado para la asignación del techo presupuestario. Una vez se tiene el monto asignado (techo) se procede a definir las metas físicas y la distribución presupuestaria por actividad. En el caso de DGII, se debe planificar las metas físicas para los tres productos:

Código	Producto físico	Indicador
6168	Servicios de recaudaciones de impuestos	% Cumplimiento meta de recaudación de impuestos
6169	Contribuyentes fiscalizados en el cumplimiento de las obligaciones tributarias	Auditorías realizadas de acuerdo con el plan anual de auditorias
6170	Contribuyentes con consultas técnicas vinculantes respondidas de acuerdo con las normas vigentes	% cumplimiento del tiempo de respuesta (7 días laborables)

Al cierre de cada trimestre, durante los primeros 10 días del mes siguiente, se abre el proceso para registrar el cumplimiento de las metas físicas. Para completar este registro también debe cargarse a la plataforma del SIGEF las evidencias que permitan validar el resultado obtenido. Adicionalmente este módulo en SIGEF permite registrar comentarios adicionales.

Anexo 1



BIBLIOGRAFÍA

ALINK, M., & VAN KOMMER, V. (2011). Manual de administración tributaria (CIAT, IBFD, Ámsterdam.)

ROSEN, H.S (2002). Public finance.

CEDDET) Xi Edición Maestría Internacional En Administración Tributaria Y Hacienda Pública. Fundación e Instituto de Estudios Fiscales.

ANÓNIMO (2018). Administración Tributaria 5.0 y los Desafíos de Evitar Escenarios Distópicos a Partir de la Tecnología.

Manual CIAT sobre inteligencia fiscal. Disponible en:

https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2006_Manual_CIAT_sobre_Inteligencia_Fiscal.pdf

LEMGRUBER, M. A., MASTERS, M. A., & CLEARY, M. D.(2015). Understanding revenue administration: an initial data analysis using the revenue administration fiscal information tool. International Monetary Fund.

CASTILLO F. (2009). La cobranza coactiva en la Administración Tributaria. Facultad, oportunidad y eficiencia. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). México.

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (2004). Conceptos sobre el modelo de sistemas de información para las administraciones tributarias. Disponible en: https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2004_conceptos_modelo_sistemas_informacion_MSI-ATCIAT.pdf

Dirección General De Impuestos Internos (DGII) Rep. Dominicana. www.dgii.gov.do

CAPÍTULO V
SECCÍON B

AUTORA

Sarah Isabel Sanchís Madera

Licenciada en Economía de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Cursó estudios de maestría en Comercio Internacional, Finanzas y Desarrollo, en Barcelona Graduate School of Economics, y maestría en Educación y Política Social en New York University.

Cuenta con experiencia en el área de consultoría de empresas y finanzas corporativas, y trabajó como Education Pioneers Fellow, en el Departamento de Educación del Estado de Nueva York. También se ha desempeñado como asistente de investigación en estudios sociales. Desde el 2010 pertenece a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), donde ha trabajado en la elaboración de estimaciones de ingresos tributarios, evaluación de impacto de diferentes medidas de política tributaria y coordinación de estudios de investigación relacionados con temas tributarios. Actualmente es la Gerente de Estudios Económicos y Tributarios de la DGII.

COLABORADORES/A

Rubén Darío Beras Hernández

Economista, Egresado de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Máster en Economía Aplicada, con especialidad en economía industrial, de la Universidad de Alcalá de Henares y la Complutense de Madrid.

Experiencia en temas de regulación económica y evaluación de políticas públicas; trabajó como Economista en el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (Procompetencia) y en el Departamento de Planificación de Energía de la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE). Actual Especialista del Departamento de Estudios e Investigaciones de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

Ledys Feliz

Economista, egresada del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC). Con experiencia en el análisis y estudio de políticas económicas tanto nacionales como internacionales. También, en la elaboración de estimaciones, inteligencia de negocios y modelos econométricos de temas tributarios. En la actualidad, se desempeña como Analista del Departamento de Estudios e Investigaciones de la Dirección General de Impuestos Internos de la República Dominicana.

Rafael Alberto Vidal Gómez

Economista, egresado de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Cuenta con una maestría en Finanzas del Rochester Institute of Technology (RIT), donde fue profesor asistente de grado.

Recientemente ha contribuido en la evaluación de regímenes de incentivo fiscal, estimaciones de incumplimiento tributario y análisis de evaluación de impacto en materia tributaria. Es encargado del Departamento de Estudios e Investigaciones, perteneciente a la Gerencia de Estudios Económicos y Tributarios de la Dirección General de Impuestos Internos.

Pahlad Steven Romeo Ramlakhan

Doctorandus en Economía en la Anton de Kom Universidad de Surinam (ADEKUS), con Maestría en Gestión Pública de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), y Maestría en Ciencia Política para el Desarrollo del Instituto Global de Altos Estudios en Ciencias Sociales de Santo Domingo. Cuenta, además, con especializaciones en Desarrollo Humano, Democracia en América Latina y Relaciones entre el gobierno nacional y gobiernos locales.

Ha trabajado como funcionario público desde el año 2000, ocupando los cargos de consultor y director del Depto. de Descentralización en el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE); director del Depto. de Planificación y Desarrollo Institucional de la Cámara de Diputados y director de Planificación y Desarrollo Institucional de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales de Electricidad (CDEEE). Actualmente se desempeña como Coordinador de Gabinete de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

CAPÍTULO

V

LOS INGRESOS PÚBLICOS Y LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y ADUANERA

Sección C

EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN ADUANERA

Autor

Gabino Polanco

Colaboradores/a

Claudia Liranzo

Johenny Disla Rosario

1. ASPECTOS CONCEPTUALES DEL SISTEMA

1.1 Concepto de Aduanas

El Glosario de Términos Aduaneros Latinoamericanos, ha definido el término Aduana como:

> "El organismo encargado de aplicar la legislación relativa a la importación y exportación de mercaderías y a los regímenes aduaneros, de percibir y hacer percibir los gravámenes que les sean aplicables, y de cumplir las demás funciones que le encomienden las leyes"[1].

La Organización Mundial de Aduanas (OMA)[2] lo define como: "El Servicio del Gobierno responsable de la administración de la ley de aduanas y el cobro de derechos e impuestos, que también tiene la responsabilidad de la aplicación de otras leyes y reglamentos relativos a la importación, exportación, movimiento o almacenamiento de bienes.

De las definiciones anteriormente señaladas, podemos definir la Aduana como la institución del Estado encargada de controlar y regular las actividades de comercio, con ocasión de la importación o exportación de las mercancías, el tránsito, la reexportación, además, de aplicar y recaudar los derechos e impuestos eventualmente aplicables a dichos bienes; fiscalizar las actividades de importación o exportación de los sujetos que intervienen en ellas; recopilar y analizar las estadísticas de importación o exportación; aplicar los acuerdos comerciales regionales, firmados por el país con otros gobiernos; prevenir y perseguir los ilícitos y delitos aduaneros en la forma establecida en la ley; atender las reclamaciones de las partes interesadas que intervienen en operaciones de comercio exterior, y promover la conciencia tributaria de los mismos.

La palabra Aduana, partiendo de la teoría que la hace derivar del árabe *al diwan,* que era la casa o lugar donde se reunían los administradores de finanzas, para la percepción de derechos e impuestos. Otra afirma que procede del italiano *Dogana* (del DUX), lo más probable es que esta última proceda de aquella y ambas del persa *Divan,* que significaba lo mismo que para los árabes: lugar o local de reunión de los administradores financieros.

Los ingleses la definen como: *Custom-House,* que deriva del latín *Customa*; en el alemán se denomina: *Zoll* que proviene del antiguo *Zol* germano.

Según la OMA, la Aduana tiene como función, controlar la circulación de las mercancías y así asegurar los intereses del Estado, y garantizar la percepción de ingresos. Los objetivos principales de dicha función, han consistido en asegurar la observancia de las políticas y leyes del Estado, aplicables a la circulación transfronteriza de las mercancías, combatir el contrabando y asegurar las fronteras, permitiendo a la vez la facilitación del comercio legítimo.

Dentro de las funciones principales, tendríamos:

---

1 Administración y Técnica Aduanera. Instituto de Capacitación Tributaria de la Secretaria de Estado de Finanzas; Carlos Anabalón Ramirez, Oswaldo Da Costa e Silva, Luis de Danin Lobo, Benjamín Fuentes.

2 OMA: organización mundial de aduanas, Glosario internacional de términos aduaneros, actualización diciembre 2018.

a. Facilitación y control del comercio internacional;
b. Determinación y recaudación de los derechos, impuestos y demás gravámenes que afectan el paso de las mercancías a través del paso de la frontera aduanera;
c. Formación de las estadísticas de este tráfico.

Dentro de las funciones accesorias, tendríamos todas aquellas que, generalmente se enuncian en las definiciones de Aduanas, bajo la frase: "Y las demás funciones que las leyes le encomienden", pudiendo citar entre estas, la represión de los delitos aduaneros, los controles sanitarios y fitosanitarios, los controles cambiarios, asesorías a los Ministerios de Hacienda, Economía, Finanzas, de Relaciones Exteriores, y otros.

1.2 Características de las aduanas en la actualidad

Son entidades enfocadas al cumplimiento de las normas de control, facilitación y regulación del comercio en las fronteras y aduanas interiores, así como, con las normas de medio ambiente y propiedad intelectual, entre otras, con énfasis en la atención a los usuarios de manera más eficiente y transparente. Servicios y gestión del despacho aduanero y trámites conexos totalmente automatizados, como consecuencia de su evolución y reforma durante las últimas décadas del siglo XX y las primeras del siglo XXI.

También, evolución que en parte se debe al fenómeno de la globalización, el nacimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC), rol de la Organización Mundial de Aduanas, los avances tecnológicos en la ciencia y la técnica, el proceso de integración regional de los países, en la modalidad de Acuerdos Comerciales Regionales o Tratados de Libre Comercio, y otros esquemas de integración que han modificado el derecho interno, incluyendo el aduanero, haciendo que, de ser instituciones de dudosa credibilidad pasen a ser entidades confiables.

Otro hecho relevante que ha potenciado la nueva visión de las aduanas y sus características, son los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001, tras los atentados terroristas en los Estados Unidos de América, que marcaron las fronteras entre las aduanas que conocimos hasta entonces y las que actualmente son.

Por ejemplo, las aduanas aplican sistema de riesgo para mercancías y pasajeros, medios de transporte, y forman parte de la comunidad de seguridad e inteligencia internacional, porque los riesgos y amenazas globales de las redes delictivas, nos afectan a todos, lo mismo que los delitos y amenazas ambientales, en fin, las aduanas no solo se ocupan del control de mercancías y pasajeros con un interés fiscal, para un eventual cobro de impuestos.

En el ámbito normativo internacional, hay que resaltar el nacimiento del marco normativo de la OMA, en el 2005, o el Marco de Estándares para Asegurar y Facilitar el Comercio (SAFE). También el Acuerdo de Facilitación de Comercio de la OMC, conocido como el Acuerdo de

Bali, han tenido un efecto reformador en el rol de las aduanas y sus funcionarios, respecto a su responsabilidad y atribuciones en las fronteras en la facilitación, control y trabajo coordinado con las demás agencias que intervienen en frontera.

1.3 Antecedentes históricos institucionales globales

Desde que los Estados-Nación o como lo conocemos hoy, impusieron los impuestos a las mercancías transportadas de un lugar a otro, generalmente en conexión con una transacción comercial, no puede haber una aduana sin comercio. Por esa razón, la aduana es tan antigua como el comercio. Pero, en la realidad, la historia del comercio se puede ver mucho antes con el intercambio de productos en la prehistoria.

Oriente, Egipto, Grecia, Roma, España, Inglaterra, India, Francia, Edad Media

Oriente: Los primeros rastros de la existencia de las Aduanas en el mundo, se relacionan con el Imperio seléucida (aprox. 332-129 A.C), al encontrarse impresiones de sello en arcilla, evidenciando la existencia de un sistema desarrollado de controles e impuestos sobre los productos comercializados.

Egipto: Las operaciones de Aduanas se vuelven comunes en varios puertos en las costas mediterráneas. Se gravan las mercancías, los comerciantes tenían la obligación de pagar una porción de sus artículos, representando la fuente de ingresos más importante. En el Código de Hammurabi, se registra el cobro de derecho de aduana y se castigaba fuertemente a quienes los evadieran.

Grecia: En la Grecia clásica, entre el 431 y 448 A.C., ya existían las aduanas. El comercio era con tres puertos (Zea, Muniquia y Pireo), especialmente de cereales, como el trigo, esclavos y materiales para construcción. En la Guerra del Peloponeso, que duró 27 años, entre Esparta y Atenas, se mantuvieron gravámenes de hasta un 20%.

De la importancia y de la antigüedad de estos tributos aduaneros nos da la idea Aristóteles[3], al decirnos que los ingresos de los Estados griegos se limitaban a los procedentes del patrimonio privado del Estado y de los impuestos sobre el consumo, además, los aduaneros. Aristóteles[4] aseguraba que el Estado debe conocer el valor de las exportaciones e importaciones, para basar en estos datos la política financiera. Comienza a vislumbrarse aquí el primer giro en la finalidad del impuesto de aduanas, la paulatina sustitución del objetivo fiscal por el económico.

La libertad de las exportaciones, impuestos por motivos económicos, repercutían en las finanzas públicas ya que producía un aumento de los recursos derivados del tributo a la exportación. La aduana era, pues, para los griegos, el órgano que manifestaba el poder soberano del Estado sobre

3 Aristóteles: Económica. II. 2

4 Retorica I, 4, 11.

las mercancías que se pretendían introducir en la ciudad. Poco importaba el que estas mercancías hubieran de permanecer en él o no.

Roma: Año 580 A.C., se cobraba el "portorium", que eran tasas de 2.5% y hasta de 25%, todos Ad Valorem, también comprendía otros impuestos distintos de las aduanas, los derechos arbitrios y el peaje. Es el primer país que sistematiza el cobro de impuestos en la antigüedad, al codificar y uniformizar la obligatoriedad de su pago a ciudadanos y a extranjeros. Los autores antiguos no mencionan el "portorium" hasta el siglo II a.c. tal vez, dice De Laet, porque hasta esa época, final de la primera guerra púnica, el comercio exterior de la República romana era inexistente.

España: Tras la caída de Roma, se creó un letargo prolongado en el comercio, con la evolución de este, los derechos de aduana evolucionaron de simples derechos fiscales a derechos de carácter económicos. En el Siglo XIX, y la Revolución industrial, fijaron las líneas maestras del actual sistema aduanero.

Inglaterra: En Inglaterra, entre el Siglo XV y XVI de la era cristiana, ya se aplicaban derechos de aduanas, que eran de un 5% ad-Valorem, para todas las mercancías, los que se encontraban recogidos en el denominado libro o código TUDOR de los impuestos y el valor en aduanas de las mercancías.

India: Se le atribuye ser las primeras donde se pensó en construir un tributo por la introducción oextracción de mercancías, creándose un lugar ad-hoc, para su recaudación, donde el ejército se encargaba de su cobro o percepción. El trayecto comercial romano se detenía en el sur de la india, donde se establecieron poblados mercantiles que siguieron de pie mucho tiempo después de la caída del imperio romano de occidente.

Francia: Aranceles aduaneros aparecidos desde el siglo XV, llevan el nombre de "borradores". Los primeros se recogen en la entrada y la salida, las mercancías que transitaban en las fronteras de dos provincias interiores. Jean Baptiste Colbert, es considerado ser el padre de la Aduana moderna; a partir de 1664, simplifica el sistema al reducir la diversidad de estructura y derechos recolectados. En el siglo XVII, Francia se divide en 3 zonas principales: Cinco grandes granjas, Provincias Extranjeras y Provincias Extranjero Efectivo.

El comercio existía incluso en el antiguo Reino Unido. Existían 3 grandes rutas del comercio Egipto, llamado las rutas de las caravanas. Las mercancías transportadas por los comerciantes se depositaban en áreas abiertas, o depósitos, para facilitar el control para los oficiales aduaneros.

Edad Media[5]**:** comienza con la caída del Imperio Romano de Occidente (453) y finaliza con el descubrimiento de América (1492). Se comerciaba a través de las Aduanas de Ariza, Calatayud y Tarazona, entre Aragón y Castilla, mientras el comercio de la Corona Aragonesa se vio afectado,

5 Historia General Aduanera de España, Edades Antiguas y Medias. Madrid, 2014. Pág. 80.

a partir de 1348 principalmente, por la peste negra, lo que favoreció la paulatina primacía de Valencia sobre Barcelona, en tanto que, para Castilla, la guerra de los Cien Años, sirvió de base para el incremento de sus exportaciones de lana.

Por otra parte, Fernando III otorgó a los comerciantes Genoveses facilidades que les permitieron importar paños y especias, y exportar lana y aceite. En el Sur el puerto de Málaga, exportaba seda, frutas, azafrán, aceite, etc., y por el mismo, se importaban especias, algodón, drogas, metales, etc., todo ello con la intervención, casi monopolizadora de los comerciantes Genoveses.

1.3.1 Inicios de los derechos de aduana en el mundo

Son los tributos más antiguos de entre de todos los tributos vigentes. Vectigalia, era la denominación que recibía el conjunto de impuestos, era sinónimo de ¨tributo¨, procedían de las rentas del ¨Ager Publicus¨ y estaban arrendados. Solían tener carácter extraordinario y eran percibidos directamente por el Estado romano.

En el siglo XII y XIII, en España, se distinguían entre derechos aduaneros de "Puertos Secos" y derechos aduaneros de "Puertos Mojados", según fueran percibidos por las aduanas terrestres o por las situadas en los puertos marítimos. Los derechos de aduana eran en aquella época, tributos de fácil gestión e importante rendimiento económico, cuya finalidad era alimentar las cajas del señor feudal, pasaron a ser derechos de carácter económico. A partir del siglo XVI, acaparan la atención de los políticos y empresarios, y desempeña un papel importante en el comercio exterior. Los derechos de aduanas están concebidos para proteger la producción nacional, encareciendo el precio de las mercancías que son objeto de importación.

Según los escritos sobre las Indias occidentales, el primer impuesto o tributo establecido en la isla Hispaniola por los españoles, fue el casabe, hecho ocurrido a partir del segundo viaje de Cristóbal Colón. Para asegurar el pago de los tributos y mantener sometidos a los habitantes de la isla, Colón construyó, además de la Isabela, otras fortalezas como la de Santo Tomás, la Concepción y la Magdalena, y en los márgenes del río Yaque del Norte fundó la Santa Catalina y la de la Esperanza; estas fortalezas vinieron a ser una especie de "colecturías de pago de impuestos".

1.4 Las uniones aduaneras

Se entiende por Unión Aduanera, la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio. Implica la eliminación de las barreras aduaneras interiores entre los territorios que la integran, así como, la adopción de un arancel externo común, frente a terceros países. Conviene advertir que la definición no hace referencia al territorio completo de un país. Por lo tanto, una Unión Aduanera puede estar configurada por todos los territorios de dos o más países, pero también por parte de esos territorios.[6]

6 Procedimientos Aduaneros I. Miguel Cabello Pérez y José Miguel Cabello González. Primera edición octubre 2004. Pág. 19.

En el caso de la Unión Europea (UE), está basada en una unión aduanera, es decir, sus 27 países miembros forman un territorio único a efectos aduaneros, tras la salida del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, proceso de dos años que debía concluir el 29 de marzo de 2019, y ha sido prolongado hasta diciembre 2020, a consecuencia del *Brexit* (*´breksit*, palabra combinada de las palabras inglesas Britain, 'Gran Bretaña', y *exit,* 'salida').

Esto significa que: no se pagan derechos aduaneros sobre mercancías que se trasladan entre países de la UE y todos aplican un arancel aduanero común para mercancías importadas fuera de esta; está estructurada alrededor de los siguientes elementos:

- Uniformidad o armonización de la legislación aduanera: Código Aduanero Comunitario.
- Territorio Aduanero Comunitario: frontera exterior común.
- Arancel Aduanero Común.
- Política comercial común.
- Moneda única, por lo que se configura en una unión aduanera y monetaria.

Otro ejemplo, de Unión Aduanera, es el caso de Centro América, mediante documento único:

La Declaración Única Aduanera Centroamericana (Fyduca), es el único documento fiscal para realizar transacciones de mercancías en el contexto del proceso de Unión Aduanera entre Honduras y Guatemala. La Fyduca es parte del "Convenio de Compatibilización de los Tributos Internos Aplicables al Comercio entre los Estados Parte de la Unión Aduanera Centroamericana", implementado bajo el Decreto Núm. 3-2016, del Congreso Nacional, cuando se aprobó el Protocolo Habilitante. Honduras y Guatemala dieron vida a la Unión Aduanera a mediados del 2017, con la homologación y unificación de procesos aduaneros en fronteras de El Florido y Agua Caliente. El 20 de agosto de 2018, se oficializó el acuerdo de adhesión de la República de El Salvador al proceso de la Unión Aduanera, el cual reportará trascendentales avances que contribuirán al crecimiento de las economías y al bienestar de las poblaciones.

El modelo de Unión Aduanera funcionaría en seis aduanas identificadas, dos con Honduras que son El Amatillo y El Poy y cuatro con Guatemala que son La Hachadura, Anguiatú, Las Chinamas y San Cristóbal. El beneficio en cuanto a la movilidad de mercadería en las fronteras, gracias a la Unión Aduanera, permitirá agilizar los trámites de cruce, una reducción de los costos de transacción para todos los exportadores y para los usuarios de puntos fronterizos.[7]

7 sica.int/iniciativas/aduanas

2. PRINCIPALES ELEMENTOS DEL SISTEMA

2.1 Fuente de la potestad aduanera

Las funciones encomendadas al servicio aduanero serían imposibles de cumplir, si no se hubiese dotado a este ente de derecho público, de los instrumentos necesarios para cumplir sus cometidos. El instrumento denominado Potestad Aduanera, que podemos definir como: "El conjunto de derechos y facultades que las leyes otorgan al Servicio de Aduanas, para exigir el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de carácter aduanero que afectan el paso de mercancías, personas y medios de transporte a través de las fronteras del país; para definir la norma jurídica a que debe someterse el tránsito de personas y tráfico de mercancías, y para sancionar a quienes las infrinjan en la forma establecida en la ley".[8]

Dichas potestades son, principalmente, las siguientes:

a. Potestad Ejecutiva: son aquellos derechos y facultades que permiten a la Aduana exigir el cumplimiento de las normas a que debe ajustarse el tráfico internacional;
b. Potestad Jurisdiccional o Legislativa: son aquellas disposiciones legales que autorizan a las Aduanas definir la norma jurídica a que debe someterse el tráfico de mercancías o tráfico de personas, en los casos concretos de que se trate;
c. Potestad Correctiva: son aquellos derechos o facultades que se han otorgado a las Aduanas, para procesar y sancionar a todos quienes infrinjan las normas aduaneras.

2.2 Territorio Aduanero

El Territorio Aduanero, es todo el territorio nacional donde la legislación aduanera es plenamente aplicable. Podrán ejercerse controles aduaneros especiales en la zona en que el Estado ejerce jurisdicción especial, de conformidad con los principios del derecho internacional público. Los medios de transporte y las mercancías que ingresen o salgan del territorio aduanero, estarán sujetos a medidas de control propias del Servicio de Aduanas y a las disposiciones establecidas en la ley y sus reglamentos.[9] Las personas que crucen la frontera aduanera, con mercancías o sin ellas, o quienes las conduzcan a través de ella, estarán sujetas a las disposiciones del régimen jurídico aduanero.

La zona de jurisdicción aduanera, es la delimitación geográfica dentro del territorio aduanero donde una administración aduanera ejerce sus competencias y desarrolla las actividades y funciones que le encomiende la legislación vigente.

El Territorio Aduanero se divide en dos zonas:

8 Administración y Técnica Aduanera. Instituto de Capacitación Tributaria de la Secretaria de Estado de Finanzas; Carlos Anabalón Ramirez, Oswaldo Da Costa e Silva, Luis de Danin Lobo, Benjamín Fuentes. Pág. 3.

9 Proyecto Ley de Aduanas, aprobado por el senado en sesión de fecha 6 de noviembre de 2019, en el Capítulo I, del territorio aduanero, en sus artículos 4, 5 y 6 dispone:

a. Zona de jurisdicción aduanera primaria: Es toda área donde se presten o se realicen, temporal o permanentemente, servicios, controles u operaciones de carácter aduanero. Es el espacio o demarcación integrado por oficinas administrativas, terminales marítimas, aeroportuarias y fronterizas, depósitos públicos o privados, almacenes, zonas francas, fondeadores, y en general, todos los recintos o medios de transporte que realizan operaciones inmediatas y conexas con la carga y descarga de mercancías, y donde las que no hayan sido objeto de despacho, quedan depositadas bajo resguardo en la autoridad aduanera.

b. Zona de jurisdicción aduanera secundaria: Es aquella parte del territorio nacional y aguas territoriales, no comprendidas en la Zona de Jurisdicción Aduanera Primaria, que le corresponde a cada aduana en la distribución que de ellos haga el Director General de Aduanas, para los efectos de las obligaciones y competencia de cada una de ellas.

El Convenio de Kyoto define territorio aduanero como: "El territorio en el cual las leyes de las aduanas son aplicadas a las partes contratantes, cuando aplique".

2.3 Clasificación arancelaria

Como principio general, todas las mercancías que se importan o exportan en el comercio internacional, requieren su clasificación en el momento de su salida del país de exportación, lo mismo que a su llegada en el país de importación, de ahí que, siempre hubo la necesidad de disponer de un sistema que permitiera esta posibilidad. Así, entre los años 1900 y 1913, se celebraron varios congresos sobre aspectos de la reglamentación aduanera internacional, bajo los auspicios de la Cámara Internacional de Comercio, destinados a lograr una unificación de los instrumentos aduaneros. Esta idea no cristalizó hasta que la Sociedad de Naciones, surgida al término de la guerra de 1914, formuló el Convenio sobre Simplificación de Formalidades Aduaneras del 3 de noviembre del 1923, del que derivó la Conferencia Económica Mundial de mayo de 1927, que promulgó una recomendación para la adopción de una nomenclatura uniforme de mercancías.

Los trabajos emprendidos en el seno de la Sociedad de Naciones por un Comité Técnico de Aduanas, dieron como resultado una primera nomenclatura, la cual revisada y perfeccionada con determinadas notas y un texto explicativo de cada una de sus partes o "partidas", constituyó la Nomenclatura de Ginebra de 1937, a partir de estos numerosos países introdujeron en sus aranceles la Nomenclatura de Ginebra.[10]

Creada la Organización de las Naciones Unidas en la conferencia de San Francisco, el 25 de abril de 1945, la Comisión de Estadística de su Consejo Económico y Social procedió a revisar la lista elaborada por la Sociedad de Naciones, y sobre su base confeccionó una nueva nomenclatura

10 Clasificación arancelaria de mercancías. Enrique Bernaldo Páez. 3ra edición. Agosto 2007. Pág. 28-29.

uniforme, manteniendo su carácter de instrumento estadístico, a la que se dio el nombre de Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), que fue aprobada en 1960. Esta nomenclatura fue revisada en varias ocasiones con objeto de ajustarla a la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (NCCA), conocida como "Nomenclatura de Bruselas" (NAB), que se caracteriza por constituir un todo armónico, integrado por más de mil partidas; cada una de estas partidas representaban el epígrafe en el que se definían las mercancías por agrupamientos y en atención a su similitud, a sus características comunes, a su destino o a la forma de obtención.

La NCCA estableció por primera vez unas reglas de interpretación de obligado cumplimiento para gobernar dicha nomenclatura. Esta sirvió de base para la elaboración de la mayoría de los aranceles de Aduanas de entonces.[11]

La NCCA reunía en sí, las condiciones de solidez, rigor y precisión, que permitían su utilización como base para la construcción de la necesaria nomenclatura general de productos. Sin embargo, el desarrollo del comercio internacional, y más concretamente, la aparición de nuevas medidas de política comercial, principalmente las derivadas de acuerdos internacionales ampliamente consensuados, determinaron la necesidad de disponer de un número superior de partidas de las que figuraban en dicha nomenclatura.

Por otro lado, la posibilidad de utilizar la nomenclatura con otros fines que los meramente arancelarios, motivó la conveniencia de elaborar una nueva versión que posibilitase la solución de estos problemas. Se convino que esta nomenclatura, que se comenzó a elaborar en 1983 y entró en vigor en 1988, fuese difundida internacionalmente bajo el título de Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, a la que, en lo sucesivo, nos referimos simplemente como Sistema Armonizado (SA).

En el caso de la República Dominicana, la clasificación de mercancías en el arancel de aduanas, está regida por las directrices emanadas del Sistema Armonizado, nomenclatura internacional, aprobada en 1983, por el Convenio que la crea, su protocolo de enmienda de 1986, y entró en vigor el 1 enero de 1988; es utilizado por más del 98% de las mercancías que se transportan y que son objeto de comercio, o lo que es igual, a más de 207 países, territorios y Uniones Aduaneras y 158 partes contratantes de la convención a septiembre de 2019, que junto a su anexo, constituye un todo inseparable.

Dicho instrumento, fue adoptado como estructura del arancel nacional en 1990, mediante Decreto Núm.339-90, y luego en 1993 ratificada con la Ley Núm.14-93 de Reforma Arancelaria, lo que se mantiene, además, en la Ley Núm.146-00 y modificaciones que regula la Estructura Arancelaria vigente. El SA propiamente dicho, es un instrumento indispensable para el comercio y las aduanas y para otros operadores económicos, de ahí que se le ha denominado el lenguaje

11 Clasificación arancelaria de mercancías. Enrique Bernaldo Páez. 3ra edición. Agosto 2007. Pág. 30-32.

del comercio internacional; está redactado en los idiomas francés e inglés, que son sus lenguas oficiales, además, se utilizan como lengua de trabajo, el ruso, el portugués, el español y el árabe.

A septiembre de 2019, el SA presenta la siguiente estructura: 21 secciones, 97 capítulos, 1,222 partidas de 4 dígitos, 5,387 subpartidas de 6 dígitos y 6 reglas generales de interpretación, que son textos jurídicos de obligado cumplimiento por quienes la utilicen. Es usado por gobiernos en la estructura de sus aranceles nacionales, convenciones internacionales, contabilidades, estadística, riesgo en las aduanas y otras partes interesadas, control de cuotas, negociaciones comerciales, especialmente para las modalidades de origen de la mercancía.

Como se puede ver, las partidas, subpartidas de 4 y 6 dígitos, lo mismo que las reglas generales, son las mismas que las del Sistema Armonizado, con la diferencia de las subpartidas operativas nacionales. Dicho en otras palabras, todos los países que utilizan el SA, de acuerdo con el Artículo 3.3 de la convención anteriormente citada, pueden crear subpartidas a un nivel más detallado que la de 6 dígitos del SA, siempre que se respete el alcance de la estructura o contenido de los textos de partidas, de subpartidas, de notas de sección, de capítulos o de subpartidas.

Cuadro 1. Estructura del Sistema Armonizado (SA).

21	Secciones
97	Capítulos
1,222	Partidas (4 dígitos)
5,387	Subpartidas (6 dígitos)
6	Reglas Generales de Interpretación

Es importante tener en cuenta que el capítulo 77 no se utiliza, está en blanco en el SA, solo 96 capítulos son operativos, aunque algunos países utilizan en su arancel o nomenclaturas regionales los capítulos 98 y 99, para fines muy concretos en el ámbito de su política comercial.

2.4 Valoración aduanera.

La valoración aduanera, se rige por las directrices del Acuerdo de Valoración del GATT-OMC, de 1994 o el "Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII, del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio", adoptado mediante la Resolución Núm. 2-95, del Congreso Nacional y por el Decreto Núm. 36-11, que regula el procedimiento interno de valoración en las aduanas del país.

En el Acuerdo se dispone que la valoración en aduana debe basarse, salvo en determinados casos, en el precio real de las mercancías objeto de valoración, que se indica por lo general en la factura. Este precio, más los ajustes correspondientes a determinados elementos enumerados en el Artículo 8, equivale al valor de transacción, que constituye el primer y principal método a que se refiere el Acuerdo.

El Método del Valor de Transacción de las Mercancías Importadas, es el método principal de valoración, y todas las acciones deben estar encaminadas a su aplicación en todos los casos donde se compruebe el cumplimiento de los requisitos previstos por el mismo.

La base legal para su aplicación, está contenida en los Artículos 1 y 8 del Acuerdo sobre Valoración de la OMC, teniendo como fundamento el precio que haya sido pagado o se pretenda pagar por las mercancías importadas, cuando éstas se venden para su exportación, con los ajustes que correspondan de conformidad con los mismos artículos señalados. Para su desarrollo, también se tendrá en cuenta lo regulado por las Notas Interpretativas a los artículos 1 y 8 del mismo Acuerdo.

Resumen de los métodos de valoración contenidos en el Acuerdo anteriormente indicado

- **Método 1, Valor de transacción:** El precio realmente pagado o por pagar, se encuentra en el Artículo 8 y es el primer y principal método al que se refiere el acuerdo.
- **Método 2, Valor de transacción de mercancías idénticas:** Ser iguales en todos los aspectos, con inclusión de sus características físicas, calidad y prestigio comercial.
- **Método 3, Valor de transacción de mercancías similares:** Que sean muy semejantes a las mercancías objeto de valoración, en lo que se refiere a su composición y características.
- **Método 4, deductivo:** Deducción del valor a partir del precio a que se venda la mayor cantidad total.
- **Método 5, del valor reconstruido:** valor en aduana se determina sobre la base del costo de producción de las mercancías objeto de valoración más una cantidad por concepto de beneficios y gastos generales.
- **Método 6, de última instancia:** Cuando el valor en aduana no pueda determinarse por ninguno de los métodos citados anteriormente, podrá determinarse según criterios razonables.

2.5 Régimen de autodeterminación

La autoliquidación o autodeterminación de la obligación tributaria aduanera, es aquella determinación realizada por el sujeto pasivo, importador, consignatario o su representante autorizado. En la administración aduanera, es el acto mediante el cual el consignatario hace la declaración de las mercancías en los plazos y formas establecidos en la ley, incluyendo el pago de sus obligaciones tributarias.

Con estos propósitos y para facilitar todo el proceso que conlleva la declaración en esta forma, los agentes de aduanas disponen de un programa informático que suplen a todas las partes interesadas que así lo deseen, que contiene los elementos básicos y estructura del despacho aduanero, incluyendo el aforo y demás elementos. El mismo se actualiza periódicamente, cada vez que hay una enmienda o reforma arancelaria, así como de la Ley Tributaria interna.

Este procedimiento ha ayudado a eficientizar la gestión y trámites aduaneros, en los aspectos siguientes:

- *Facilita y simplifica el despacho aduanero, por cuanto, el importador o su representante hacen el pago a través de la banca comercial o mediante cheques certificados, al colector de aduanas, en los casos que corresponda el pago de tasas por servicio u otros conceptos.*

- *Agilización de trámites en "No objeción", mediante la autoliquidación de mercancías, se permite ir gestionando la No objeción en el Ministerio correspondiente.*

- *Permite la realización de cálculos internos y determinar precios, aun sin tener la mercancía en almacén, principalmente cuando son mercancías con liquidaciones sobre 100 renglones.*

En otras palabras, con la autodeterminación los importadores o sus representantes, presentan la declaración de importación conforme a las bases y tasas imponibles, aplicables a la mercancía en el momento de la importación; liquidan los impuestos totales que deben pagar, y si están exentas de tales tributos, solo deben pagar la tasa por servicio aduanero que corresponda.

Es importante precisar, que aun cuando las partes interesadas puedan autoliquidar las mercancías que importan, el personal de las administraciones de aduanas habilitadas oficialmente en el país, antes del despacho de las mercancías, validan que los interesados hayan cumplido con las formalidades establecidas para la importación y su nacionalización.

A estos efectos, las unidades técnicas de aforo y aforo técnico, se ocupan de asegurar el cumplimiento, especialmente que en cada transacción se han consignado debidamente las bases y tasas imponibles para cada impuesto y tipo de mercancía, lo mismo que los fletes, seguros, comisiones y otros gastos si los hubiere con ocasión de la importación, así como, las tasas o alícuotas aplicables a cada mercancía, incluyendo los tributos internos, como el Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados (ITBIS) y los selectivos, en caso de que las mercancías objeto de importación, estén gravadas con estos impuestos.

En adición a lo anteriormente indicado, todas las declaraciones de mercancías a consumo están sujetas al procedimiento de fiscalización posterior, con arreglo a la legislación aduanera vigente.

2.6 Régimen de exenciones o exoneraciones

En general, se consideran equivalentes y sinónimos los términos "exención" y "exoneración". Las exenciones o exoneraciones, como se conocen indistintamente, consisten en una dispensa del pago de la obligación tributaria, es decir, una exclusión del pago del tributo, pero no de los deberes del contribuyente.

La exención tiene su origen en la ley que la concede, y no se requiere ningún otro acto resolutivo del Poder Ejecutivo o de la Administración que conceda la exención; a lo más se requiere un acto

que declare la existencia de una exención determinada. En cambio, en la exoneración sería el propio Poder Ejecutivo el que concedería la exención de conformidad a la ley.[12]

Clasificación de las exenciones:

a. Exenciones legales: toda exención debe tener su origen último en la ley.
b. Exenciones Administrativas: son exenciones que la ley concede, pero sujetas al dictamen de un acto administrativo posterior.
c. Exenciones por Contratos Políticos: a pesar de que tienen su origen en la ley, deberán otorgar como consecuencia de la negociación y celebración de contrato entre la autoridad y los beneficiarios.
d. Exenciones objetivas: son aquellas establecidas respecto a determinados hechos, actos u operaciones sin consideración a las personas o sujetos que ellos intervienen.
e. Exenciones subjetivas: son aquellas establecidas en consideración a la situación y cualidades propias de las personas o sujetos

2.7 Régimen de penas (multas, comisos, pérdidas de libertad

El contrabando, de modo universal puede resumirse como la entrada o salida de mercancías de un determinado país, sin la requerida presentación previa ante las autoridades aduaneras.

Las penas aplicables por contrabando son:

a) Comiso de los artículos, productos, géneros o mercancías objeto del contrabando.

b) Comiso de los artículos, dineros, productos, géneros o mercancías que se compruebe hayan sido adquiridos como consecuencia del contrabando

c) Comiso de los animales, vehículos, embarcaciones u otros medios de transporte, y de los objetos o instrumentados que hayan servido para la comisión del hecho, siempre que pertenezcan al autor o a sus cómplices y que el valor de los objetos, productos, géneros o mercancías del contrabando exceda de la cantidad indicada en la ley que lo establezca.

d) Multa igual al doble de los derechos e impuestos de toda especie cuyo pago hubiese eludido el autor, cuando se trate de objetos, productos, géneros o mercancías cuya entrada o salida esté prohibida.

e) Reclusión menor de dos a cinco años.
En caso de que se compruebe la existencia de bienes inmuebles adquiridos como consecuencia del contrabando, se podrá iniciar el procedimiento de expropiación por vía del Tribunal de Tierras, mediante procedimiento contradictorio en que la Dirección General de Aduanas deberá aportar la prueba de sus imputaciones.

12 Derecho Tributario Sustantivo. Jaime Ross Bravo, tercera edición revisada 2012. Pág. 348

Régimen Sancionador

Siendo los ingresos tributarios de alto interés para la Hacienda Pública, del Estado y los gobiernos, es entendible que el Régimen Sancionador a los evasores o a los que intenten evadirlos, desde tiempos antiguos, medievales y modernos, ha sido muy severo para todos los responsables de infracciones o hechos punibles, que podían consistir en: apremio corporal, penas pecuniarias, comiso de las mercancías objeto del delito, la deportación y multas de hasta ocho veces lo evadido. Por ejemplo, en la India, Persia y Babilonia. Ver más adelante figura representativa de lo indicado anteriormente.

Fig. Representativa castigo a los evasores de impuestos. (Extracción del libro Historia Mundial de las Aduanas y Tarifas).



En Europa, Asia y América, se adoptan en los sistemas fiscales de estos países es de común conocimiento la rigurosidad con la que se ataca toda forma de evasión, de ahí que pocos se atreven a intentar incursionar en actividades que concluyan en violación a las leyes y normas que regulan y controlan las actuaciones de los sujetos obligados, tanto para las aduanas como para la tributación interna.

En los tiempos modernos, los sistemas tributarios no escapan a los principios y derechos generales, de allí que el régimen sancionador aplicado y en la tributación interna de algunos países y legislaciones, y prácticamente en todos los sistemas que operan se trata de sancionar a los que violan las leyes que regulan los sistemas impositivos, pero tales sistemas de legislación o norma contienen disposiciones específicas o generales que procuran mantener un régimen de garantía procesales que en cierta medida controlan y limitan la acción y actuaciones de la administración.

Dicho en otras palabras, nos encontramos en un sistema de aplicación de la ley tributaria o aduanera, que intenta cumplir con los cometidos del brazo regulador del Estado, en las acciones y actividades de los ciudadanos que intervienen en actividades mercantiles, sea en el comercio exterior o en la tributación interna, es decir, es un sistema garantista del denominado debido proceso de ley, lo que implica que, los funcionarios y oficiales públicos responsables de cumplir con la ley aduanera y tributaria no pueden, en el marco de sus actividades y atribuciones, instruir nada que no esté contenido en la ley, en el tiempo y el espacio.

En opinión, el régimen jurídico de pena y sanciones a causa de violaciones a las leyes y procedimientos aduaneros y tributarios, debe ser fuerte y riguroso para los que, con soberbia, irreverencia e irrespeto, violenten el ordenamiento que regula el régimen tributario y aduanero como forma de advertir y limitar su conducta, y a su vez flexible para sancionar las faltas o errores leves o sin intención de vulnerar las reglas y normas existentes en la materia.

Se debe ser garantista para los fuertes y los débiles, porque ellos también tienen derechos, y el sistema o regulación tributaria o lo que es lo mismo la administración tributaria, debe garantizar que los ciudadanos entiendan y comprendan, con el mayor grado de conveniencia y perfección, los hechos, conductas y faltas que son punibles a la luz de la ley tributaria y aduanera, al entender que los usuarios no tienen por qué ser especialistas en la materia, pero sí, deben saber que la norma existe y que es de obligado cumplimiento para todos los ciudadanos.

El mejor sistema tributario aduanero o en la tributación interna, es aquel en el que se alcanza el mayor grado de cumplimiento voluntario y permanente por los administrados, en el que se alcanza la plena conciencia tributaria, deseo de cumplimiento y temor al incumplimiento.

En conclusión, solo el conocimiento de la norma, claridad de los procedimientos, la comunicación efectiva entre la administración, los administrados o sujetos pasivos, garantiza el cumplimiento de esta. En ocasiones, desde la administración, sujeto activo, se puede dar por entendido que el administrado, importadores, consignatario o su representante, conocen a cabalidad el sentido y alcance de las normas y procedimiento de la ley.

Pero la práctica ha demostrado que no siempre es así, por lo que es conveniente mantener las vías y medios de comunicación e información, con cada parte interesada en vía de asegurar que se conoce el sistema como un todo integral en su funcionalidad dispositiva, administrativa y normativa. En adición a ello, también es importante considerar la formación tanto a los interesados como de los aplicadores y gestores de la norma, espacio que permite aclarar dudas y mejorar las prácticas y conductas de los administrados y la administración.

Los modelos de gestión o administración aduanera, en lo relacionado al régimen sancionador y penalidades, es muy particular en cada país, y está condicionado generalmente a la forma de gobierno, cultura de cumplimiento al orden establecido por la sociedad, pero si en algo debemos estar de acuerdo, y es que cada Estado dispone de leyes y normas de obligado cumplimiento para sus nacionales y extranjeros, y más aún, en lo atinente a su régimen tributario.

El régimen sancionador o de penalidades, no debe ser confiscatorio, salvo los casos de extrema gravedad y de conductas reincidentes de los responsables de la comisión del delito o infracción que ha ocasionado el comiso o la sanción. El objetivo de toda penalidad es el de disuadir la conducta infractora o la tentativa para su comisión, o los intentos de cometer evasión a lo previsto en la ley, es decir al régimen regulatorio, pero nunca deberá ir más allá del efecto ejemplarizador y disuasivo de todo aquel que intente violentar el orden fiscal establecido.

2.8 Convenios internacionales de reciprocidad. Otros

Es de vital importancia el papel que juegan las aduanas en los tratados comerciales. El principio de reciprocidad en lo que respecta a las relaciones internacionales y tratados de esta índole, se refiere a que las garantías, beneficios y sanciones que un Estado otorga a los ciudadanos o personas jurídicas de otro Estado, deben ser retribuidos por la contraparte de la misma forma.

La reciprocidad se utiliza habitualmente en la reducción o eliminación de aranceles, la concesión de derechos de autor para extranjeros, el mutuo reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales, la liberación de restricciones de viaje y requisitos de visado. El principio de reciprocidad también rige sobre los acuerdos de extradición.

Uno se los efectos de la globalización ha sido el de crear una sociedad interdependiente, en la que cada vez más las decisiones de las administraciones nacionales no obedecen en exclusiva a los intereses de sus gobiernos, sino que, responden en gran medida a los compromisos internacionales que se hayan adquirido. Un ejemplo evidente de esta realidad, se encuentra en las normas de comercio exterior de los Estados.[13]

La OMC, lejos de ser como otras organizaciones internacionales, que adoptan normativa *soft law,* o decisiones que pertenecen más al ámbito político que al jurídico, aprueba disposiciones que vinculan a sus miembros hasta el punto de determinarles en muchos aspectos, el desarrollo de su normativa interna; y al mismo tiempo, refuerza su cumplimiento con la posibilidad de activar automáticamente varios sistemas de supervisión y control, entre los cuales se sitúa uno de corte jurisdiccional.[14]

Desde el punto de vista material los acuerdos se agrupan en tres bloques: mercancías, servicios y derechos de propiedad intelectual relacionado con el comercio. Formalmente los acuerdos responden a esta estructura, ya que aparecen unidos al Acuerdo sobre la OMC a través de tres grupos de anexos: 1A. Acuerdos del bloque de mercancías, 1B. de Servicios y 1C. de Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio. Además, de los acuerdos, algunas de las obligaciones que asumen los miembros se contienen en otros documentos.

Entre ellos hay que destacar las Listas de Concesiones, son documentos complejos y detallados en los que los miembros concretan las reducciones arancelarias, y en su caso, los márgenes preferenciales que van a aplicar en su comercio con los demás miembros. El objetivo de las listas es que se mantengan las concesiones aduaneras hechas por los miembros, puesto que según el Artículo II del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), los miembros

13 J. V. González García, Globalización económica, entes públicos y derecho administrativo: presupuestos de una relación, Revista de Administración Pública, núm. 164, enero – abril 2004, pág. 511

14 J. V. González García, Globalización económica, entes públicos y derecho administrativo: presupuestos de una relación, Revista de Administración Pública, núm. 164, enero – abril 2004, pág. 512

no pueden tratar las mercancías importadas de manera menos favorable que las consignadas en sus listas de concesiones.

2.9 Sistema informático ideal e integral para la administración aduanera

La legislación internacional y las prácticas recomendadas en este respecto, por ejemplo, Convenio de Kyoto Revisado de 1973, recomienda en su anexo general, Capítulo 7, *"La Aduana empleará la tecnología de la información a fin de respaldar las operaciones aduaneras, cuando su aplicación resulte rentable y eficaz tanto para la Aduana como para el comercio. La Aduana fijará las condiciones de su aplicación."*

Por lo que las aduanas deberán implementar sistemas informáticos en sus trámites y procedimientos como mecanismo de facilitación aduanera, desde inicio de los 90´s las aduanas de los países en desarrollo y en vía de desarrollo, y hasta los países menos adelantados, se inició en las aduanas la automatización de los trámites y procedimientos, desde la declaración del manifiesto de carga, la declaración, la liquidación de los impuestos, el cobro y el despacho de las mercancías, dicho en otras palabras no se concibe una aduana en el siglo XXI, sin un sistema informático que permita y facilite la gestión.

Una aduana moderna debe exhibir una infraestructura tecnológica, para que pueda tener una conectividad eficiente. Esta conectividad debe llevar a tener:

- Servicio de Aduanas las 24 horas los 7 días de la semana.
- Recaudación más eficiente de los tributos.
- Transparencia y seguridad de los procesos.
- Reducción de papeles, a través de firma electrónica.
- Sistema electrónico de certificación de origen del DR-CAFTA.
- Análisis de riesgo.
- Módulo de vigilancia en puerto.
- Simplificación y des personificación de los procedimientos.
- Agilidad en el Manifiesto de Pasajeros.

¿Cómo impacta la conectividad de tecnologías a la Aduana?.

- Recaudaciones de los tributos más eficientes utilizando el pago electrónico.
- Mejor competitividad del país, atracción y promoción de inversión extrajera.
- Transparencia y seguridad de los procesos.
- Disminución del consumo de papeles.
- Reducción de la discrecionalidad en algunos procesos.
- Facilitación, conectividad y agilización del comercio en puertos, aeropuertos y pasos fronterizos.
- Simplificación y despersonalización de los procedimientos. Muchos procesos que fueron manuales o semiautomáticos hoy son totalmente electrónicos.
- La inter operatividad con otras instituciones del Estado para ayudar a mejorar las recaudaciones de esta como el caso de Dirección General de Impuestos Internos (DGII), ya sea con web services o con acceso a un módulo vía nuestro portal.

- La facilitación de información al público y el seguimiento al estado de su carga de los contribuyentes.

3. EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN ADUANERA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

3.1 Breve historia del sistema en la República Dominicana

Antes del descubrimiento de América, el 12 de octubre de 1492, en algunos países europeos: España, Francia, Inglaterra, lo mismo que en Japón y otros países de Oriente, se comercializaba con determinados productos, que tenían que pagar impuestos en los puertos de embarque, así como en los puertos de destino. En el año 1513, se establece en Santo Domingo, el primer arancel de Aduanas, llamado "El Almojarifazgo", que establecía un impuesto de 12% ad-Valorem sobre todas las mercancías procedentes de España o cualquier otra parte, y para las que salieran de la española.

En 1821, se dictó en España un decreto para proteger las industrias peninsulares, permitiendo que los habitantes del Santo Domingo Español compraran bienes en las Antillas no españolas, con arancel único de 18%. Los ingresos fiscales durante el período haitiano, provenían principalmente de los aranceles de aduanas; también se cobraba el derecho de arrimo portuario, que constituía más del 59% de los ingresos.

Durante el período de 1844, de la Junta Central Gubernativa, se ordenó que todos los impuestos de importación y exportación se pagaran en moneda nacional, además, se mantuvo el pago del arancel del 16% ad-Valorem. Los aranceles de aduanas durante la primera República, constituían el 80% de los ingresos del gobierno. En esta época se aplicó una ley que obligaba a todos los barcos a pagar un impuesto de 4 a 20 pesos, al salir de los puertos nacionales; además, se agregaron los servicios de puerto, práctico y muelle. Con la finalidad de activar el comercio, también se habilitaron los puertos de Santo Domingo, Azua, Puerto Plata y Samaná.

Tan pronto asumió la Presidencia de la República en 1844, el general Pedro Santana Familia, fue creada el 14 de noviembre de ese año, la Secretaría de Estado de Hacienda, siendo su primer secretario, don Ricardo Miura, quien se mantuvo en el puesto, de 1844 a 1847; también junto a La Cámara del Tribunado de la República, aprobó el 29 de mayo de 1845 la Primera Ley de Aduanas, Núm. 35, que fue promulgada por el gobierno de Santana ese mismo año. Esta primera ley comprendía en sus inicios, 6 capítulos y 79 artículos, que hablaban sobre: Derechos de importación; de la entrada de los buques a los puertos; del manifiesto y clasificación; del contrabando; disposiciones sobre la exportación y disposiciones de cabotaje, entre otras disposiciones.

La Ley 35, ya citada, tenía como objetivo, admitir los buques según su procedencia y expedir patentes de navegación, pero lo más importante, era conseguir aumentar los ingresos del Estado y regularizar el régimen de las aduanas ante el contrabando y la piratería en tiempos de la colonia.

En ese mismo año, también se aprobó la Ley Núm. 36 sobre los Aranceles de importaciones y exportación.

El 24 de junio de 1887, el Congreso Nacional, estableció las aduanas terrestres para competir con los aranceles de la República de Haití, debido a que los mismos eran más bajos que los nuestros. Desde el descubrimiento de América, sobre todo, a partir de la fundación de Haití como consecuencia de las devastaciones de Osorio que dejó parte de la región del Norte, prácticamente abandonado, al trasladar parte de sus habitantes a Bayaguana; los piratas, aprovechando esa oportunidad, se dedicaban al contrabando, tanto terrestre como marítimo, situación que fue frecuente en la Colonia Española.

En 1893, el presidente Wilson redujo las tarifas aduaneras de los Estados Unidos, al tiempo que desarrollaba una indemnización a favor de varios países de América Latina, entre los que se encontraban, Colombia, México, República Dominicana y Haití. Cuando Inglaterra, Francia y Holanda dejaron el comercio ilícito de cueros, minerales, especies y frutas en la Isla de Santo Domingo, los Estados Unidos se convirtieron en el importador más importante de productos agrícolas y tropicales de las islas del Caribe. Las más beneficiadas en ese momento, eran Cuba, República Dominicana, Jamaica, Bermudas, entre otras.

El 17 de marzo de 1895, el presidente Heureaux promulgó el Decreto Núm. 3797, que creó un recargo de un 10% sobre la totalidad de las rentas aduaneras, destinado a la garantía y pago de varios compromisos contraídos por el gobierno con el comercio interior de la República. Mediante el decreto Núm. 3609, se establecía un nuevo reglamento sobre los honorarios que debían recibir todas las aduanas de la República. Con el Decreto Núm. 580, promulgado por el gobierno del general Pedro Santana, el 30 de diciembre del 1858, se prohibía el cabotaje a los buques con excepción de algunos puertos.

En 1904 – 1905 y 1916-1924, como consecuencia de los empréstitos con la Hartmont, la Westendorp y la Santo Domingo Improvement Company, las aduanas pasaron a ser administradas por los Estados Unidos. La Convención Dominico-americana de 1907, fue creada con la finalidad de pagar a los acreedores externos e internos. Dicho convenio, estipulaba que el 50% de los ingresos serían utilizados para el pago de la deuda, el 45% se le entregaría al gobierno dominicano para los gastos administrativos, y el 5% restante para el pago de los empleados de la receptoría, por otra parte, mediante el Laudo Arbitral, se establecía el control de los puertos y las aduanas de Puerto Plata, Sánchez, Samaná y Montecristi, en el gobierno del presidente puertoplateño Carlos Morales Languasco, ante las dificultades que enfrentaban los gobiernos desde el inicio mismo de la independencia de la República.

Con la firma del Tratado Trujillo-Hull, se regularizaron las negociaciones entre el gobierno dominicano y el gobierno estadounidense. Con este acuerdo, los Estados Unidos concedieron a la parte dominicana el derecho de recaudar las rentas aduaneras del país, así como, también todas las rentas correspondientes a los derechos de Aduanas. En ese mismo momento se acordó, que el

gobierno dominicano continuaría pagando la deuda externa, y se puso la condición de que todos los ingresos de las aduanas debían ser depositadas en el National City Bank, así como, todas las rentas y fondos públicos de cualquier naturaleza, para que uno de sus funcionarios actuara como representante en el banco y dispusiera de la distribución de dichos fondos entre el gobierno dominicano y los bonos norte americanos.[15]

Más adelante, las aduanas y los puertos volvieron a ser reintegrados al Estado dominicano, mediante Ley Núm. 429 del 20 de marzo de 1941, luego de que el gobierno representado por Rafael Leónidas Trujillo Molina y los Estados Unidos, representado por su Secretario de Estado, Cordel Hull, firmaran un protocolo donde el gobierno dominicano se comprometía a pagar por completo la deuda externa amortizándola mediante los mecanismos establecidos por el Tratado en cuestión, el 19 de julio de 1947, fue pagada totalmente la deuda a los tenedores de los bonos adeudados.

3.2 Concepción actual del sistema, dirección general de aduanas

La Dirección General de Aduanas (DGA), sigue manteniendo la autonomía que se alude en el Art. 1, de la Ley Núm. 226-06, no obstante, está sujeta a la vigilancia del Ministerio de Hacienda de la República Dominicana, para los fines de política fiscal y tributaria del Estado, siendo la autoridad nacional de frontera, su responsabilidad trasciende a la regulación, control y facilitación del Comercio Exterior de la República Dominicana. De recaudar los derechos e impuestos que se generan de ese comercio para las mercancías importadas, eventualmente gravadas, así como, aplicar las leyes relacionadas con los regímenes aduaneros de consumo, liberatorios o especiales.

También se ocupa de formular procedimientos y procesos para facilitar, controlar y promover la conciencia y cultura tributaria de los importadores, sus representantes o apoderados especiales que realicen actividades de Comercio Exterior. Si bien, entre la Dirección General de Impuestos Internos y la Dirección General de Aduanas existe intercambio de información, trabajo conjunto y coordinado, cada entidad ejerce sus funciones y actividades de manera independiente.

Además de aplicar y gestionar las disposiciones de política comercial creadas por el Estado, para la entrada o salida de mercancías del territorio aduanero nacional, siempre de acuerdo con las leyes, normas y disposiciones legales, con integridad y disposición de servicio. La Administración Aduanera tiene a su cargo la lucha y persecución en contra de los ilícitos aduaneros, incluyendo "el contrabando, la evasión y la elusión tributaria aduanera". La DGA es parte de la administración tributaria, conforme al artículo 30 del Código Tributario. Sin embargo, tiene su propia ley (226-06) de autonomía en la que en su Artículo 1, se dispone:

El presente Título I, establece las disposiciones generales aplicables a todos los tributos internos nacionales y a las relaciones jurídicas emergentes de ellos. Los Títulos II, III y IV, corresponde al

15 Historia Tributaria Dominicana desde los Cacicazgos y la Colonia hasta el siglo XXI (2019). Antonio Espín, primera edición 2019. Pág. 151-152.

Impuesto sobre la Renta, al impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios y al Impuesto Selectivo de Consumo, respectivamente. Cada Título subsiguiente corresponderá, a cada uno de los impuestos que serán incorporados a este código en la medida, de manera que avance el proceso de la Reforma Tributaria.

3.3 Atribuciones del órgano central

Son funciones y atribuciones de la Aduana las siguientes:

a) Recaudar los tributos de conformidad con las leyes y políticas tributarias definidas por el Poder Ejecutivo.
b) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones tributarias que puedan surgir de la aplicación de la Constitución de la República, los tratados internacionales ratificados por el Congreso Nacional, las leyes, decretos, resoluciones y demás normas tributarias.
c) Establecer planes y programas de gestión administrativa acorde con los lineamientos de la política económica del Estado.
d) Establecer y aplicar un sistema de gestión ajustado a las normas nacionales e internacionales de calidad.
e) Establecer y administrar el presupuesto de la entidad.
f) Definir la estructura orgánica de la Dirección General de Aduanas, para lo cual podrá distribuir competencias; crear, modificar o suprimir unidades administrativas y áreas regionales, además, contratar los recursos humanos.
g) Celebrar acuerdos, contratos y convenios vinculados con el desarrollo de sus funciones.
h) Contratar servicios de carácter técnico u operativo, de personas naturales o jurídicas, siempre que no se vulnere su facultad específica y fiscalizadora.
i) Promover la conciencia tributaria en la población para mejorar el comportamiento de los sujetos pasivos en el cumplimiento voluntario y oportuno de sus obligaciones tributarias.
j) Establecer y mantener relaciones con instituciones, organismos nacionales e internacionales.
k) Recaudar las deudas tributarias.
l) Velar por el cumplimiento de todas las disposiciones aplicables de la Ley Núm. 200-04, del 28 de julio del 2004.
m) Conocer y decidir las solicitudes y reclamaciones presentadas por los interesados.
n) Emitir consultas de carácter tributario sometidas a su consideración.
o) Trabajar en la mejoría continua de los servicios de atención a los contribuyentes.
p) Diseñar sistemas y procedimientos administrativos orientados a afianzar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.
q) Prevenir los ilícitos tributarios y aplicar las sanciones administrativas previstas por la ley.
r) Requerir a terceros la información necesaria que tenga exclusivamente objeto tributario.
s) Tramitar y aprobar los reembolsos y compensaciones establecidos en la normativa tributaria.
t) Sistematizar, divulgar y mantener actualizada la información que facilite el cumplimiento

de las obligaciones tributarias y las estadísticas relacionadas con las materias de su competencia.

u) Suprimir o crear nuevas administraciones de aduanas.
v) Promover y efectuar estudios, análisis e investigaciones en las materias de su competencia.
w) Velar por el cumplimiento de los deberes y obligaciones de los funcionarios y empleados públicos y aplicar las sanciones administrativas correspondientes, la Ley Núm. 120-01, del 20 de julio de 2001, que establece el Código de Ética del Servidor Público.
x) Desarrollar y motivar profesionalmente a sus funcionarios y empleados y administrar el sistema de recursos humanos, las normas sobre el ingreso, planificación de carrera, clasificación de cargos, capacitación, sistemas de evaluación y remuneraciones.
y) Administrar eficientemente el régimen de las aduanas, Código tributario, Ley Núm. 11-92.

3.4 Base jurídica vigente (leyes, decretos y principales resoluciones)

Leyes que regulan el régimen de las aduanas en la República Dominicana, otras leyes vinculadas con actividades de la Aduana y de comercio exterior en el país:

Ley Núm. 3489, fecha 14 de febrero de 1953, para el régimen de las Aduanas y sus modificaciones.

Ley Núm. 226-06, 21 de junio del año 2006 y sus modificaciones, sobre autonomía de la DGA.

Ley Núm. 11-92, crea el Código Tributario de la República Dominicana y sus modificaciones.

Ley Núm. 14-93, arancel de aduanas y sus modificaciones:

Ley Núm. 146-00, Reforma arancelaria y sus modificaciones.

Ley Núm. 8-90, fomento de zonas francas y sus modificaciones.

Ley Núm. 424-06, Implementación de DR-CAFTA, de fecha 14 de noviembre 2006.

Ley Núm. 84-99, Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo.

Ley Núm. 28-01, Desarrollo Fronterizo y sus modificaciones.

Ley Núm. 458-73, Que prohíbe la importación de Prendas y Materiales en desuso por Clínicas, de fecha 3 de enero 1973.

Ley Núm. 456-73, Establece los Almacenes de Depósito Fiscal, de fecha 3 de enero 1973.

Ley Núm. 168-67, Establece la exención parcial a la importación de vehículos, de fecha 27 de mayo 1957.

Ley Núm. 12-01, Modifica Las Leyes 146-00 y 147-00, de fecha 17 de enero 2001.

Ley Núm. 557-05, sobre Reforma Tributaria y modifica las Leyes Nos. 11-92 del año 1992; 18-88 del año 1988; 4027 del año 1955; 112-00 y 146-00 del año 2000

Ley Núm. 253-12, sobre el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible.

Ley Núm. 392-07, sobre Competitividad E Innovación Industrial, del 4 de diciembre de 2007.

3.5 Principales elementos/instrumentos vigentes

La administración aduanera del país, ha implementado instrumentos y medidas de facilitación comercial a causa de las exigencias de la comunidad empresarial, industrial y de todas las parte interesadas, así como, por recomendación y compromisos asumidos en el marco de la OMC, en los acuerdos comerciales multilaterales, como lo es el acuerdo de facilitación del comercio, más conocido como el acuerdo de Bali, que contiene medidas específicas relacionadas con esta materia, en los tiempos de despacho, uso de herramientas modernas, transparencia; también, por disposiciones derivadas del convenio de Kyoto, que aluden a lo mismo; el marco normativo de la OMA, o marco SAFE, que también contiene medidas específicas para la facilitación del comercio y la modernización de las aduanas.

Instrumentos vigentes:

- SIGA: El Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA), es una herramienta concebida y desarrollada exclusivamente para la República Dominicana, con el financiamiento del Fondo Económico de Cooperación y Desarrollo (EDCF), del EXIMBANK de Corea. Es un instrumento, considerado a la fecha de su implementación, de última generación, que sustenta una aduana facilitadora del comercio, a la vanguardia de la modernización, que se integra en el marco de una cadena de suministro segura, permitiendo que todos sus procesos del despacho sean electrónicos desde la llegada de la carga hasta la salida.

- Firma Digital: La Dirección General de Aduanas comenzó a implementar el Certificado o Firma Digital, para acceder e interactuar con el SIGA. Esta herramienta sustituye el conocido token físico y además de brindar mayor seguridad a sus transacciones, permite firmar digitalmente y de forma transparente, cada documento y correo electrónico que intercambie con la institución.

Puede hacer la migración al nuevo sistema cuando desee o cuando su token esté próximo a vencer, para ello, comuníquese con la Unidad de Registro, donde podrá obtener detalles sobre cómo proceder.

- VUCE: esta herramienta tiene como objetivo ser un canal de facilitación para el comercio de la República Dominicana, brindando una única vía de gestión de trámites para los procesos de importación, exportación y tránsito de mercancías. La Ventanilla Única de Comercio

Exterior (VUCE) agrupa todas las autorizaciones que emiten las instituciones del gobierno que participan en las operaciones de comercio exterior en la República Dominicana.

La simplificación de trámites aduaneros y paraduaneros, ha sido indispensable para la competitividad del país, reducción de burocracia en el trámite de autorizaciones, transparencia en el proceso de obtención de permisos o aprobaciones de los organismos paraduaneros, autenticidad de los documentos que se emiten a través de esta, insertando las informaciones en un único punto de gestión electrónico, esto ha representado un avance en la comunicación público privada, así como, el intercambio de información Inter agencial.

- Gerencia de Atención a Grandes Contribuyentes: Fue creada a inicios del año 2017, actúa por mandato y en representación del Director General de Aduanas, para brindar atención personalizada a los contribuyentes que, por su nivel de operaciones, tienen un impacto significativo en la economía del país.

En cumplimiento con el objeto OE.4 del Plan Estratégico Institucional de la DGA, que es asegurar la calidad de los servicios, Gerencia de Atención a Grandes Contribuyentes asume la responsabilidad de garantizar la calidad y eficiencia en los servicios ofrecidos, tales como: Facilitación de los procesos de despacho, seguimiento al pago y despacho de la mercancía, gestión proactiva al seguimiento de las solicitudes de los grandes contribuyentes, además, ofreciendo una atención personalizada a las empresas calificadas como grandes contribuyentes. A través de la ejecución de las siguientes acciones:

a. Seguimientos a solicitudes de los grandes contribuyentes;
b. Seguimiento al proceso de despacho de las importaciones de los grandes contribuyentes;
c. Capacitación a los grandes contribuyentes;
d. Fortalecimiento de la comunicación grandes contribuyentes DGA.

- Operador Económico Autorizado (OEA): Atendiendo los lineamientos propuestos por la Organización Mundial de Aduanas, el OEA se entiende como el reconocimiento o estatus que otorga una autoridad aduanera a una empresa que demuestra estar comprometida con la seguridad en toda su cadena de suministro, mediante la adopción de prácticas fundamentadas en la mejora, y el cumplimiento de requisitos en materia de seguridad, lo que le genera una serie de beneficios en sus operaciones de comercio exterior, y el reconocimiento como una empresa segura tanto para sus asociados de negocio como para la autoridad aduanera.

El objetivo de los programas de Operador Económico Autorizado, es garantizar unos niveles mínimos de seguridad y facilitar el flujo del comercio internacional, forjando alianzas sólidas entre el sector público y privado, que permitan garantizar la seguridad de toda la cadena de suministro, y construir relaciones de confianza.

Dentro de los beneficios que pueden obtener las Autoridades de Control en un país, tras la implementación del programa OEA, cabe resaltar: el reconocimiento para la autoridad aduanera, como una aduana moderna encaminada en el cumplimiento del Marco SAFE, de la Organización Mundial de Aduanas; la optimización en el uso de los sistemas de análisis de riesgo, enfocados claramente hacia mayores riesgos; sinergia en la actuación de las diversas autoridades de control que intervienen en la autorización de un Operador; y la mejora en los niveles de competitividad de las empresas en el país, lo que redunda en un posible crecimiento económico y dinamización del comercio internacional.

- Laboratorio: espacio científico ideado para atender las necesidades de la Dirección General de Aduanas, en sus áreas técnicas y de control; también, se ha pensado para asistir a la comunidad comercial, industrial y empresarial (exportadores e importadores) en las necesidades que puedan tener, atendiendo a la especialidad de sus cadenas productivas, ya que no se concibe que teniendo la República Dominicana una de las Aduanas más importantes de la subregión del Caribe y de Latinoamérica, no contara con un laboratorio destinado a propósitos fiscales aduaneros, en particular, para el análisis o comprobación de mercancías de difícil identificación, con miras a establecer su correcta clasificación arancelaria y los gravámenes que eventualmente les sean aplicables, a partir de la analítica correspondiente.

- Aplicación de los Principios Contables Generalmente Aceptados: Los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (PCGA) o Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), son un conjunto de reglas generales que sirven de guía contable para formular criterios referidos a la medición del patrimonio y a la información de los elementos patrimoniales y económicos de un ente.

  Aunque las NIIF no están diseñadas para ser aplicadas a las entidades sin ánimo de lucro en los sectores privado, público, ni en las administraciones públicas, las entidades que desarrollen estas actividades pueden encontrarlas apropiadas. Sin embargo, ya están disponibles Las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) que son principios o normas contables adaptadas específicamente al sector público a nivel internacional.

Las NICSP están diseñadas para aplicar a las entidades del sector público que satisfacen todos los siguientes criterios:

e. Son responsables por la entrega de servicios para beneficiar al público y/o para redistribuir ingresos y riqueza;
f. Principalmente financian sus actividades, directa o indirectamente, por medio de impuestos y/o transferencias provenientes de otros niveles de gobierno, contribuciones sociales, deuda u honorarios; y
g. No tienen como objetivo principal generar utilidades.

Las aduanas cumplen con criterios, consecuentemente, la adopción de estos principios contables en las transacciones aduaneras, puede tener un impacto en la forma en que son reconocidas, medidas y presentadas para lograr una gestión aduanera eficiente, transparente y orientada a resultados.

Los objetivos de la información financiera de las entidades del sector público, son proporcionar información sobre la entidad que informa, que sea útil a los usuarios de los Estados Financieros a efectos de rendición de cuentas y toma de decisiones. Los Estados Financieros se utilizan para:

a. Analizar opciones de política fiscal; hacer política y evaluar el impacto de políticas fiscales.
b. Determinar el impacto en la economía.
c. Comparar resultados fiscales a nivel nacional e internacional.

La NICSP define un hecho imponible como el hecho pasado que el gobierno, órgano legislativo, u otra autoridad haya determinado que esté sujeto a imposición. Esta Norma destaca que este es el primer momento posible para reconocer activos e ingresos, que surgen de una transacción impositiva, y es el punto en que ocurre el hecho pasado, que da lugar al control del activo.

El Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, por sus siglas en inglés (IPSASB), consideró una opinión alternativa de que una entidad solo obtiene el control de los recursos que surgen de la imposición, cuando esos recursos son recibidos. A pesar de reconocer que puede haber dificultades para medir con fiabilidad ciertas corrientes impositivas, el IPSASB rechazó dicho enfoque como inapropiado para la base contable de acumulación (o devengo) de la información financiera.

Una entidad reconocerá un activo con respecto a impuestos, cuando ocurra el hecho imponible y se cumplan los criterios de reconocimiento del activo. Los recursos surgidos de impuestos, satisfacen la definición de activo cuando la entidad controla los recursos como consecuencia de un suceso pasado (el hecho imponible) y espera recibir beneficios económicos o potencial de servicio futuros de esos recursos.

Los recursos que surgen de impuestos satisfacen los criterios para ser reconocidos como activo, cuando es probable que la entrada de recursos tenga lugar y su valor razonable pueda ser medido con fiabilidad. El grado de probabilidad, vinculado a la entrada de recursos, se determina sobre las bases de la evidencia disponible en el momento del reconocimiento inicial, lo que incluye, entre otros, revelar información del hecho imponible por parte del contribuyente.

Un ingreso por impuestos sólo surge para el gobierno que lo establece, y no para otras entidades. Por ejemplo, cuando el gobierno nacional establece un impuesto que es recaudado por su agencia tributaria, los activos y los ingresos se acumulan (o devengan) por el gobierno, no por la agencia tributaria. Cuando las aduanas recaudan los arbitrios para el gobierno central,

no reconocen los ingresos con respecto a los impuestos recaudados, sino que el gobierno que lo establece reconoce los activos y el ingreso con respecto a los impuestos.

Esta Norma requiere que una entidad que recibe recursos con antelación al hecho imponible (Cobro anticipado) o a un acuerdo de transferencia que es de obligado cumplimiento, reconozca un activo y un pasivo por un importe equivalente. Esto es congruente con los principios de la base contable de acumulación (o devengo) para reconocer ingresos en el período en que ocurre el hecho subyacente que da lugar a los mismos.

En el caso que no ocurriera el hecho imponible, o el acuerdo de transferencia no llegara a ser de cumplimiento obligado, la entidad puede necesitar devolver parte o todos los recursos. Algunos son de la opinión de que, cuando los recursos son recibidos antes de que el hecho imponible tenga lugar, una entidad solo debe reconocer un pasivo cuando considere probable que habrá una salida posterior de recursos.

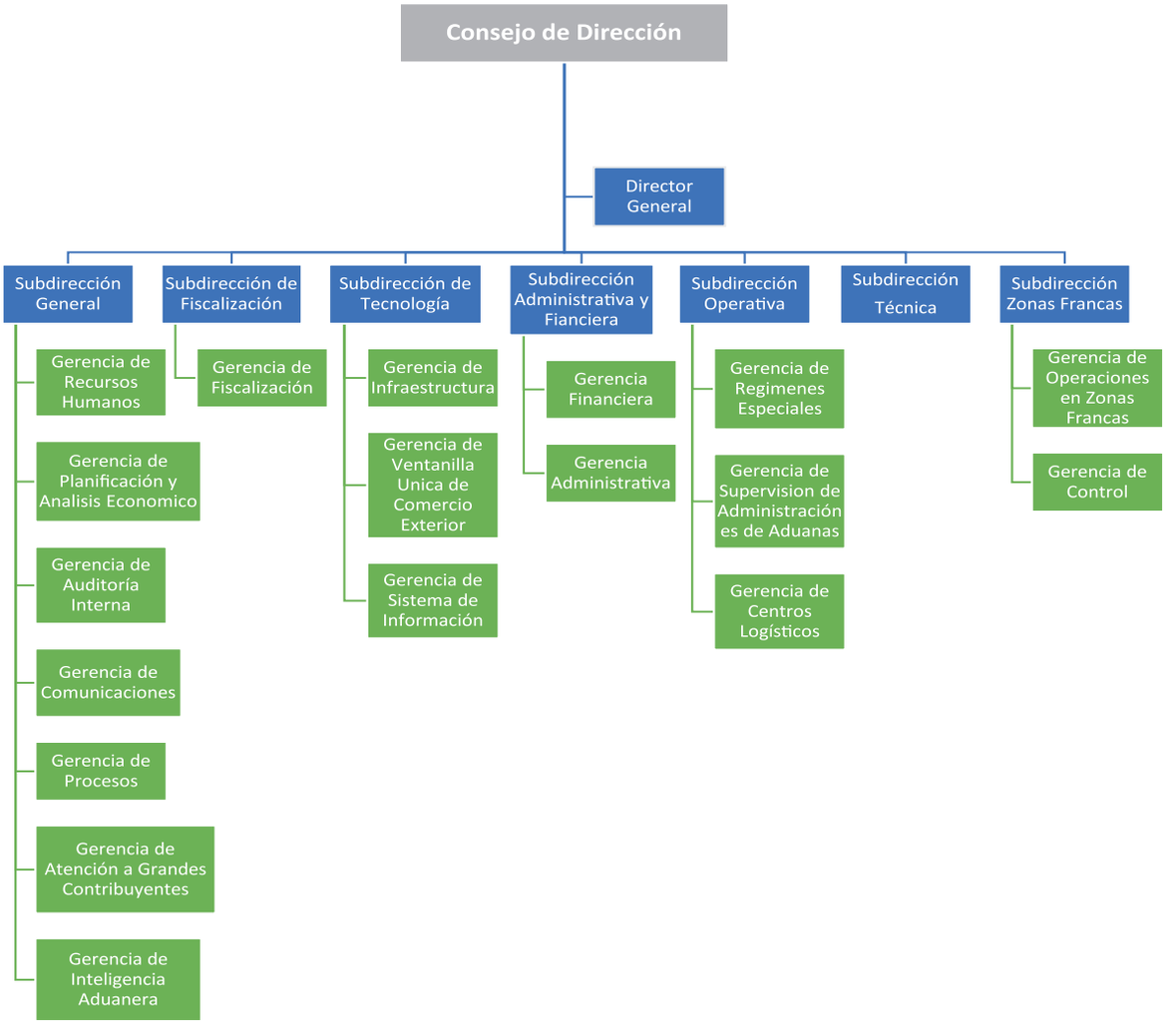
El IPSASB apoya la opinión de que los ingresos no deben reconocerse hasta que el hecho imponible ocurra, y amplía el principio a las transferencias, de manera, que cuando los recursos se reciben antes de que un acuerdo de transferencia se convierta en legalmente exigible, la entidad reconoce un activo y un pasivo por el cobro por anticipado.

Para algunos impuestos, las entidades que informan (Aduanas) serán conscientes de que el importe que el gobierno tiene derecho a recaudar, según la normativa fiscal, es mayor que el importe que será recaudado, pero no será capaz para medir con fiabilidad el importe de esta diferencia. El importe recaudado es menor, debido a la economía sumergida (o mercado negro), fraude, evasión, no cumplimiento de la normativa fiscal, y errores. La diferencia entre lo que es legalmente debido, según la normativa, y lo que el gobierno será capaz de recaudar, se denomina brecha fiscal. Los importes previamente incluidos en los ingresos por impuestos, que se determinan como no recaudables, no constituyen parte de la brecha fiscal.

El IPSASB es de la opinión de que la brecha fiscal no cumple la definición de un activo, por cuanto no se espera que los recursos fluyan al gobierno con respecto a esos importes. En consecuencia, no se reconocerán activos, pasivos, ingresos o gastos con respecto a la brecha fiscal. En ausencia de una NICSP, que sea específicamente aplicable a una transacción, otro evento o condición, la gerencia deberá usar su juicio en el desarrollo y aplicación de una política contable.

Esa política contable se hará con el fin de suministrar información que sea relevante a efectos de rendición de cuentas y necesidades de los usuarios para la toma de decisiones, que represente de forma fidedigna la situación financiera, el rendimiento financiero y los flujos de efectivo de la entidad, que cumpla con las características cualitativas de comprensibilidad, oportunidad, comparabilidad y verificabilidad y que tenga en cuenta las restricciones de la información incluida en los estados financieros, con propósito general y el equilibrio entre las características cualitativas.

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA BÁSICA



3.6 Macroprocesos vigentes

Proceso Tránsitos Internacionales, está integrado con las siguientes características:

Objetivo: Establecer directrices que garanticen una eficiente y segura ejecución de los tránsitos internacionales, contribuyendo a la facilitación del comercio y un adecuado control.

Alcance: Desde la presentación de la solicitud de tránsito internacional, hasta la salida de la unidad de carga a través del medio de transporte, que se encuentra en el territorio nacional.

Unidad(es) y/o Responsables

- Sub Dirección Operativa
- Sub Dirección de Tecnología de la Información
- Gerencia de Supervisiones y Administraciones Aduaneras
- Gerencia de Inteligencia Aduanera
- Gerencia Financiera
- Administraciones de Aduanas

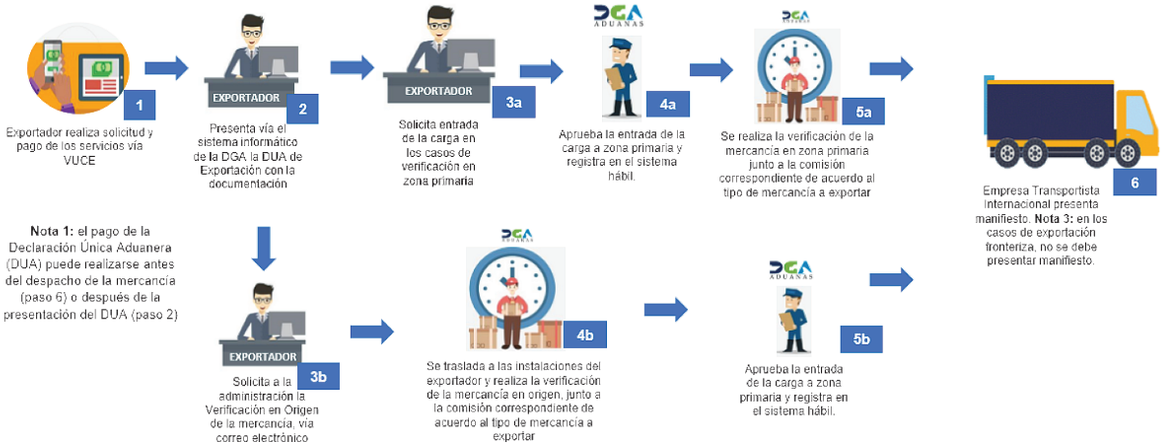
Marco Jurídico

- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947), Art. V, Libertad de Tránsito
- Convenio de Kyoto de Facilitación del Comercio Aduanero
- Ley Núm.226-06 sobre otorgamiento de Autonomía a la Dirección General de Aduanas
- Ley Núm.3489-53 sobre Régimen de las Aduanas en República Dominicana
- Ley Núm.63-17 sobre Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial
- Decreto Núm. 262-15 sobre Centros Logísticos

Proceso de importación (actual).



Proceso de Exportación (actual).



3.7 Juicio crítico global sobre la situación administrativo-financiera actual

Desde la década de los 90`s, la aduana dominicana, ha experimentado cambios cualitativos y cuantitativos en el orden institucional y otros ámbitos, especialmente con las reformas y modernización implementadas desde ese tiempo a nuestros días; esto abarca lo administrativo, la gestión técnica y gestión humana financiera. En este contexto se ha de destacar, el aspecto legislativo con las leyes Núms. 226-06, 557-05 y 253-12, de Reforma Tributaria y la Ley Núm. 392-07, de Pro-Industria, entre otras disposiciones normativas que han impactado el hacer de las aduanas.

Es justo reconocer que fueron las reformas iniciadas en 1990, mediante Decreto 339-90, así como la Ley 14-93 de Reforma Arancelaria, que marcaron el curso de la modernización y reforma de la aduana que tenemos, al otorgarle identidad y poderes, como un órgano fundamental para la economía y desarrollo del país.

Sin embargo, se deben continuar las reformas iniciadas en las décadas pasadas, concretamente la última década del siglo XX y primeras del siglo XXI, teniendo en cuenta que vivimos en un mundo que cambia muy rápidamente, en el que se habla de la 4ta. revolución industrial en curso, de robótica, de era digital, vehículos autónomos, internet de las cosas, nuevos materiales, etc.; las aduanas y el comercio como parte de esa realidad también precisan de actualización y perfeccionamiento constante; en este ámbito, se necesita la aprobación por el congreso nacional de una nueva ley de aduanas, que viabilice la armonización legislativa y normativa, a la luz de los acuerdos multilaterales y regionales firmados por el país, así como, con el nuevo orden constitucional y el acervo legislativo y buenas prácticas recomendadas por la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

También se requiere completar la estandarización de las normas y procedimientos que regulan el despacho aduanero y las actividades vinculadas a este, para garantizar la eficiencia y eficacia en la gobernanza de la institución.

En la reforma y modernización comentada, hay que reconocer el rol de los gremios empresariales privados, quienes han contribuido apoyando la aduana con todas las iniciativas encaminadas a su fortalecimiento, transparencia y credibilidad pública. También con los cambios en los métodos de trabajo y cumplimiento voluntario de sus deberes formales con la Administración Aduanera, como órgano de la Administración Tributaria.

Las aduanas del país son producto del fenómeno de la globalización, la tecnología de la información, el crecimiento del comercio mundial, los cambios en los patrones de consumo y las reformas internas, agilidad en los medios de transporte y a logística internacional, que han modificado la cadena de suministro de bienes y servicios en el mundo, por lo que han debido adaptarse a esta realidad.

Otro factor que ha potenciado cambios en la forma de actuación de las aduanas y sus autoridades, ha sido la reforma legislativa de 2010 con la nueva Constitución de la República; así como, la promulgación de la Ley Núm. 13-07, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo y Ley Núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, por cuanto han modificado la forma de atacar las decisiones tomadas por la Dirección General de Aduanas y sus dependencias, limitando y controlando sus acciones y decisiones, en el ámbito de sus competencias, al atribuir un sistema de garantías procesales, debido proceso de ley para poder actuar, ante acciones de ilícitos y faltas a los deberes formales de los administradores, importadores, consignatarios o sus representantes en su relación con la administración.

La administración aduanera actual o DGA y sus dependencias, tienen características muy parecidas a las de los organismos semi privados, aplicando modelos de gestión en muchos aspectos, alineados a estándares internacionales en la materia, de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), Organización Mundial del Comercio (OMC), Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y otras buenas prácticas derivadas de los acuerdos comerciales Regionales firmados por el país, DR-CAFTA y el EPA, esto ha sido posible gracias a las directrices emanadas del gobierno central para la estabilidad e institucionalidad de la administración tributaria y aduanera.

Situación financiera

La DGA desde la implementación de la Ley Núm. 226-06, que le otorga autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica y patrimonio propio, y la Ley Núm.494-06 de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda, cuenta con recursos propios que le permiten mantener sus actividades administrativas y operativas de forma eficiente, además, en virtud de la indicada ley recibe de la Tesorería Nacional una proporción del 4% como máximo, aunque en la práctica lo recibido por este concepto no excede el 2%, de lo recaudado, que se utiliza básicamente para el pago de la nómina.

Los avances y modernización alcanzados por la aduana dominicana son consecuencia de:

- Voluntad política de los gobiernos, al promover la autonomía e independencia de la administración tributaria, incluyendo la aduanera, tema que nos ocupa en el presente.

- Diálogo entre el sector público y privado, y las entidades paraduaneras, al asumir todas las partes, compromisos de cumplimiento, en trámites y formalidades de forma eficiente y creíbles, por ejemplo, la adopción y desarrollo de la plataforma de Ventanilla Única de Comercio Exterior, iniciativa del Operador Económico Autorizado, Comité Nacional de Facilitación del Comercio, todo ello ha facilitado la gestión a los operadores económicos en toda la cadena logística, importadores, fabricantes, navieros, operadores de líneas aéreas, logísticos y depósitos.

- En 2016, se crea la gerencia de grandes contribuyentes y en 2018, el área de atención a usuarios, Centro de Contacto en 2010, que ocupan de atender de forma personalizada, los requerimientos y necesidades específicas de servicios de las partes interesadas, que realizan actividades de Comercio Exterior.

- Firma e implementación de Acuerdos Comerciales Regionales con los Estados Unidos de Norteamérica y los países Centroamericanos, en 2004, con la Unión Europea y el CARIFORUM, de Alcance Parcial con Panamá, con el CARICOM, que han modificado el derecho interno, los métodos de trabajo y la seguridad jurídica a favor de los administradores, importadores, consignatarios o sus representantes.

- Nacimiento de la OMC y firma de los acuerdos derivados del nuevo tratado y organismo internacional, que obligaron a implementar los cambios legislativos a causa de esta realidad. Se adoptan los principios de:

a. **Trato Nacional (TN):** principio según el cual cada miembro concede a los nacionales de los demás, el mismo trato que otorga a sus nacionales. El artículo III del GATT, exige que se conceda a las mercancías importadas, una vez que hayan pasado la aduana, un trato no menos favorable que el otorgado a las mercancías idénticas o similares de producción nacional.
b. **Nación más Favorecida (NMF):** conforme al artículo I del GATT, cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar, originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado.

c. **No discriminación:** en virtud de los Acuerdos de la OMC, los países no pueden normalmente establecer discriminaciones entre sus diversos interlocutores comerciales. Si se concede a un país una ventaja especial (por ejemplo, la reducción del tipo arancelario aplicable a uno de sus productos), se tiene que hacer lo mismo con todos los demás Miembros de la OMC.

d. **Transparencia:** según la OMC es el grado de visibilidad y previsibilidad de las políticas, prácticas comerciales y de su proceso de elaboración.

e. **Acuerdo de Valoración**: se asumen los principios y directrices establecidos en el artículo VII, o el Acuerdo de Valoración GATT, OMC, para la valoración de las mercancías. En el Acuerdo se dispone que la valoración en aduana debe basarse, salvo en determinados casos, en el precio real de las mercancías objeto de valoración, que se indica por lo general en la factura. Este precio, más los ajustes correspondientes a determinados elementos enumerados en el artículo 8, equivale al valor de transacción, que constituye el primer y principal método a que se refiere el Acuerdo.[16]

En adición a los principios anteriormente señalados, al ser parte de la OMC, la República Dominicana se acoge a otros principios y derechos en materia de comercio y se somete, por consiguiente, a las disciplinas derivadas de los acuerdos multilaterales y plurilaterales aceptados por el país en las negociaciones pertinentes, que tienen valor jurídicamente vinculante, esto incluye cuestiones aduaneras, de servicio, agrícola, sanitaria, fitosanitaria y de cumplimiento efectivo para todas las instituciones abarcadas en cada acuerdo y los compromisos específicos de estos.

- Creación de la OMA, aunque nace con el nombre de Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), en 1952, a partir de 1994, adopta el nombre informal de Organización Mundial de Aduanas (OMA), con el propósito de dejar evidente su carácter de organización internacional. Hecho que ha impulsado reformas internas de las aduanas en su forma de gestionar los asuntos que le son propios, adopción de buenas prácticas internacionales en materia aduanera, al ser la OMA el único organismo internacional que se ocupa de las técnicas aduaneras y de encomendar soluciones a los miembros en los problemas de esta disciplina.

Ej.: sistema armonizado, normas y procedimientos en valoración aduanera, del Comité Técnico de Valoración en aduanas; adopción de directrices contenidas en el marco normativo de 2005, para la facilitación y seguridad del comercio, más conocido como marco SAFE, que fue el punto de partida para la iniciativa del OEA, más tarde adoptado por el acuerdo de facilitación de comercio de la OMC.

- Promoción de la ética e integridad en la administración aduanera, con la convención o recomendación de ARUSHA, Tanzania 1993.

16 WTO.ORG/Acuerdo de Valoración, del GATT.

- Aprobación de la nueva Constitución en 2010, de la que se deriva una nueva generación de derechos y deberes de los ciudadanos, incluyendo los denominados derechos fundamentales, tales como: derecho del trabajo y derecho de propiedad, entre otros, que ha obligado a las administraciones públicas a adecuar su forma de trabajo y procedimientos internos.

- Creación del Tribunal Constitucional y la Jurisdicción Superior Administrativa, lo que ha limitado mucho los poderes discrecionales y de decisión de la administración aduanera y tributaria, es decir, el nivel de garantismo en los derechos de las partes interesadas y de los ciudadanos en general han sido fortalecidos con este nuevo orden legal y estado de derecho.

En conclusión, es muy importante para la estabilidad, credibilidad y certidumbre de las actividades comerciales, industriales y logística mantener la modernización y perfeccionamiento de la aduana como organismo de control, facilitación y recaudación de ingresos en frontera. Por ello, los gobiernos deben asegurar que se mantenga este proceso en el sector, el compromiso también debe ser asumido por las partes interesadas que participan en actividades de Comercio Exterior y logística, ya que una gestión inapropiada en los asuntos aduaneros, puede afectar a todos los sectores económicos y sociales del país.

3.8 Reformas legales, institucionales y de procesos del sistema que se recomiendan

Es necesario diseñar una guía consolidada de todos los procesos y trámites que se realizan en las aduanas nacionales, a través de la DGA y sus dependencias, con ocasión de la importación, exportación, tránsito o reexportación de mercancías. Actualización de la guía y régimen de viajeros para aeropuertos y fronteras, que informen adecuadamente a las partes interesadas, en relación con sus derechos y deberes, a su llegada a territorio dominicano.

Asimismo, adecuación del formulario de declaración de aduanas, para viajeros en puertos y aeropuertos; que establezca con mayor precisión cuando hay que declarar y cuando no hay que declarar artículos o mercancías, atendiendo al valor en franquicia o fuera de esta, de acuerdo con las reglamentaciones vigentes.

En concordancia con lo anteriormente dicho, se deben reestablecer puertas o canales en los aeropuertos con la indicación, algo que declarar o nada que declarar, de forma que se pueda agilizar el paso de los pasajeros en los lugares de llegadas o salidas, en particular, porque el país como destino turístico, debe evitar en lo posible generar contratiempos e imagen negativa de los extranjeros que nos visitan en tal condición.

Es indispensable que se apruebe, lo más pronto posible, la nueva Ley de Aduanas, con miras a actualizar la actual legislación a los requerimientos de la nueva Constitución, y clarificar todos los aspectos relacionados con la relación jurídico tributaria aduanera, entre otras cuestiones relevante del derecho y la legislación aduanera nacional e internacional.

Es muy importante, que los órganos de decisión de la administración tributaria, y las áreas técnicas pertinentes, ponderen la actualización de la legislación y normativa arancelaria, a la luz de las últimas enmiendas a la nomenclatura que le sirve de base, dado que, si bien se han actualizado los aspectos vinculados con la nomenclatura propiamente dicha, no ha sucedido lo mismo con las tasas o gravámenes de las nuevas mercancías y productos que se han integrado al texto arancelario, hecho que genera dificultades a la DGA para la administración de esta contingencia.

En adición a las consideraciones anteriormente señaladas, también se deben revisar y armonizar las normas de tributación interna con las de comercio exterior o de aduanas, en lo atinente a lista de bienes contenidas en el Código Tributario, que forman parte del arancel de aduanas, con la finalidad de actualizarlas a la luz de los códigos o subpartidas correspondientes, con el Sistema Armonizado (SA) o enmiendas vigentes, debido a que, algunas de la citada lista contienen subpartidas y mercancías cuyas denominaciones no responden a la subpartida correcta.

En relación con los usuarios externos, continuar la promoción de la conciencia y cumplimiento tributario en sus deberes formales de los usuarios, mediante campañas en los medios de comunicación escritos y electrónicos. También, las alianzas público–privada, de buenas prácticas en el cumplimiento, con memorandos de entendimiento o transparencia en la gestión privada, de los importadores y de la comunidad comercial y empresarial, que intervienen en actividades del comercio exterior, a través de los gremios sectoriales, tomando en cuenta los resultados positivos que se han obtenido con estas iniciativas.

Continuar la promoción y acreditación de empresas del programa Operador Económico Autorizado (OEA), que actualmente ya cuenta con 293 empresas acreditadas, que para ingresar al mismo, han debido cumplir estrictas formalidades y auditorías de gestión, comprometiéndose a cumplir de forma efectiva con las normas y procedimientos aduaneros en su cadena de producción o gestión, garantizando ser un verdadero operador confiable a la administración, lo que permite que los niveles de riesgo con respecto a estas empresas se minimicen o reduzcan, haciendo que la atención se dirija a las que no están acreditadas y a las que son realmente riesgosas.

Sistema de riesgo

En las aduanas del siglo XXI, es indispensable disponer de un sistema de riesgo capaz de prevenir de manera inteligente y oportuna los riesgos sistémicos en toda la cadena logística de comercio exterior, que puedan mitigarse con la actuación eficiente de los oficiales de aduanas que actúan en las fronteras del país, no solo las terrestres, sino también las ubicadas en los aeropuertos, puertos marítimos, aduanas interiores y otras.

Aunque la DGA cuenta con un sistema de gestión de riesgo dentro del sistema informático (SIGA), se deben continuar los esfuerzos para fortalecerlo y ampliar su aplicación a todos los ejes de la gestión, desde la base de datos de manifiesto, la declaración, la valoración, el pago,

los regímenes especiales y el despacho aduanero en general, además, y de forma más específica, el riesgo asociado a las mercancías y sus destinos, así como, en los aspectos vinculados, con el origen, valor, clasificación arancelaria, importador, agente de aduanas o sus representantes, pasajeros, etc.

Dicho sistema debe tener una infraestructura con la capacidad de atender y responder a las necesidades y requerimientos de los operadores que intervienen en el control y la regulación en la cadena de gestión, con sistema de filtros y alertas que ayuden a los oficiales responsables del despacho aduanero, área de vigilancia, inteligencia y control interno, tomar decisiones efectivas, ante los riesgos evidentes o posibles.

A la luz de lo anterior, es preciso destacar, que en el Marco Normativo SAFE, de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), ideado para la facilitación y seguridad del comercio internacional, aprobado en 2005 por dicha organización, se recomienda a las administraciones aduaneras, adoptar la gestión de riesgo como pilar fundamental y buena práctica:

"Dentro de sus cuatro elementos, concretamente en el segundo se establece que cada país, se compromete a utilizar un enfoque de gestión de riesgo coherente para abordar las amenazas de seguridad. Dentro de los beneficios, proporciona una plataforma consolidada que mejorará el comercio mundial, promover la seguridad contra el terrorismo y otras formas de delincuencia transnacional y aumentar la contribución de las Aduanas y los socios comerciales al bienestar económico y social de las naciones. Mejora la capacidad de las Aduanas para detectar y tratar envíos de alto riesgo y aumentar la eficiencia en la gestión de mercancías, acelerando así su despacho y levante".[17]

En el mismo contexto del párrafo precedente, el Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC), aprobado en la Conferencia Ministerial de la OMC, en Bali, Indonesia, y que entró en vigor en febrero 2017, se invita a los miembros o partes en el acuerdo a: adoptar o mantener, en la medida de lo posible, un sistema de gestión de riesgo para el control aduanero; se concebirá y aplicará la gestión de riesgo de manera que se eviten discriminaciones arbitrarias o injustificables o restricciones encubiertas al comercio internacional; concentrar el control aduanero y, en la medida de lo posible, otros controles en frontera pertinentes, en los envíos de alto riesgo y agilizará el levante de los de bajo riesgo.

Un Miembro también podrá seleccionar, aleatoriamente, los envíos que someterá a esos controles en el marco de su gestión de riesgo; basar la gestión de riesgo en una evaluación del riesgo mediante criterios de selectividad adecuados. Esos criterios de selectividad podrán incluir, entre otras cosas, el código del Sistema Armonizado, la naturaleza y descripción de las mercancías, el país de origen, el país desde el que se expidieron las mercancías, el valor de las mercancías, el historial de cumplimiento de los comerciantes y el tipo de medio de transporte.18

17 Marco Normativo SAFE, de la OMA.

18 Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC), articulo 7.

3.9 Conclusión

De lo dicho en las páginas que anteceden, con ocasión de los requerimientos pautados para este capítulo, de Administración Tributaria y Aduanera, en las que se han enfatizado los aspectos relacionados con la Aduana.

Concluimos en que:

1. Las aduanas o la institución aduanera pura y simple, es el resultado de la aparición, con el paso del tiempo (antiguos, medievales y modernos), de los Estados Nación, Estados Modernos o gobiernos, como instituciones político administrativa y económica. Nacen sin lugar a duda, para controlar, recaudar y regular el paso de mercancías, medios de transporte y personas a través de las fronteras. Son, por tanto, una representación auténtica de la existencia de los Estados soberanos y consecuentemente una muestra de soberanía en independencia en los asuntos internacionales de los Estados o gobiernos.

   Las Aduanas, son responsables de dar cumplimiento en frontera a los aspectos de política comercial de los gobiernos, incluyendo la política arancelaria, contingentes, aplicación de los Acuerdos de Libre Comercio, Normas y Disposiciones Sanitarias, a las que deben acogerse las mercancías que pasan las fronteras de un país. Y como se puede apreciar en la parte introductoria a este documento, de un tiempo a esta fecha, las aduanas son parte esencial de la cadena de seguridad de los países, cumplen con los procedimientos o vigilancia en cuestiones medio ambientales para garantizar que no ingresen al territorio de un país mercancías y desechos peligrosos que dañan la salud de las personas, los animales y afecten el medio ambiente.

   Además, se ocupan de observar en frontera los procedimientos y normas de propiedad intelectual, con miras a impedir que ingresen al territorio nacional o a una zona económica determinada, para el caso de países que se encuentran en esquema de integración regional, en la modalidad de Unión Aduanera o Zona de Libre Comercio, mercancías que violen los derechos de propiedad intelectual, en la forma de derecho de propiedad industrial o derechos de autor.

   Cumplir, con las medidas de Facilitación de Comercio, una atribución que empieza a urgir a final de la década de los 90´s del siglo XX, y más tarde reforzada en la segunda década del siglo XXI, más específicamente con la aprobación por la Organización Mundial del Comercio (OMC), del acuerdo de facilitación de comercio (AFC), también conocido como acuerdo de Bali, por haberse aprobado en diciembre de 2013, en esta ciudad de Indonesia.

   Este acuerdo que, como se dijo antes, contiene directrices muy concretas en esta materia, para las aduanas y todas las instituciones paraduaneras que intervienen en regulaciones en las fronteras aduaneras, con ocasión de la importación, la exportación, el tránsito o cualquier

actividad relacionada, especialmente respecto a los tiempos de despacho de las mercancías, uso de tecnología no intrusiva, sistema de riesgo, publicación de las medidas en lugar disponible para los usuarios, tiempo para discutir las medidas antes de su adopción, predictibilidad en las medidas y actuaciones de la administración, derecho a apelar las medidas que se toman por las aduanas y demás entes relacionados.

2. Otro aspecto notable, en la atribución y función de las aduanas, es que son instituciones vinculadas a la economía de los países, y en buena medida son un termómetro o indicador de la actividad económica de un país, lo que implica que, si en las aduanas se reducen las actividades habituales de declaración y despacho de mercancías, en un tiempo razonable es una muestra de que algo no anda bien en el comercio internacional o comercio interno.

Por eso es muy importante, que las aduanas tengan en cuenta el cuidado y profesionalismo con el que debe gestionarse todo lo relacionado con los procedimientos aduaneros y trámites con ellos relacionados, ya que por simple que parezca una medida o los cambios que se verifiquen en la forma de hacer las cosas, puede afectar la confianza y el ánimo de las partes interesadas y los inversionistas, con un interés legítimo en las cuestiones de comercio exterior y en la economía interna de un país.

Por estas razones, hay dos cuestiones que entendemos clave: 1. *"La legislación y normas aduaneras o tributarias tienen que ser lo más clara y precisa posible, que no se presten a interpretaciones de una parte, los administrados o sujetos obligados, importadores o consignatarios de mercancías y sus representantes", y por el otro 2. "De la administración, sujeto activo o responsable del cumplimiento de la ley y norma, debe evitarse en todo lo posible las discrecionalidades, los tratamientos sectoriales o a individuos y grupos de interés".*

La ley, la norma y los procedimientos, deben ser lo más uniforme y estándar posibles, como sea que estas se denominen. Igualmente, la comunicación oportuna y efectiva de la administración con los administrados es un factor determinante en su cumplimiento. En este mismo contexto, es deseable y muy conveniente que la administración tributaria, ámbito aduanero o en la tributación interna, se mantengan al margen de la política como eje esencial para asegurar la imparcialidad, el profesionalismo, la igualdad y la equidad de los funcionarios responsables del cumplimiento de la ley.

Por último, la administración debe hacer campañas permanentes de sensibilización de cumplimiento voluntario de las normas y procedimientos tributarios. Un eje clave y fundamental, que no podemos dejar de comentar en este capítulo, es la necesaria sanidad y calidad en el sistema tributario de un país, el que solo es posible limitando las exenciones fiscales y las discrecionalidades, ya que la evidencia y experiencia han demostrado que no se alcanza el desarrollo de un país ni la sanidad en sus finanzas con exenciones de impuestos a sectores y a personas.

Cuando todos los ciudadanos pagan lo exigible en la norma y en la ley, de acuerdo con su capacidad contributiva, el Estado y el gobierno se fortalecen, son más estables en el tiempo y

los gobiernos pueden invertir mejor en la calidad y bienestar de los ciudadanos, especialmente en Salud Pública, Educación, Seguridad Pública, Investigación y Desarrollo, Agricultura y Medio Ambiente.

En resumen, no es posible alcanzar desarrollo y estabilidad en los países, cuando su sistema tributario se fracciona y se pulveriza con exenciones fiscales y tratamientos a subsectores de las ramas productivas, debido a que tal escenario mina bases imponibles y tasas imponibles de los impuestos, impidiendo que el erario público perciba los ingresos suficientes o en cantidades razonables, para que el gobierno o el Estado, pueda cubrir las necesidades y solventar el gasto público.

Es preferible que los tratamientos y exenciones se limiten a renglones sensibles de la producción, con una vigilancia efectiva de la administración, con auditorías permanentes que garanticen y eviten que se desnaturalicen y que se produzcan los denominados vasos comunicantes entre sectores.

El pago de los tributos, debe ser la regla y la excepción es la exención, de no hacerse esto, la administración tributaria puede convertirse en administradoras de exenciones, y de discrecionalidades más que de impuesto. Y de no tener fin en tiempo razonable, puede hacer que sucumba el sistema económico de un país.

Sabemos que no es fácil pagar impuestos y mucho menos cobrarlos, pero en esta realidad es vital el concurso, la comprensión y la responsabilidad de todos los ciudadanos de la nación, los de arriba y los de abajo, y el liderazgo político, porque es mejor administrar las estrecheces entre todos, a que uno solo, en este caso, el gobierno o administración, cargue con todas las dificultades que deriva un régimen de exenciones de todo tipo, color y tamaño.

Dicho en otras palabras, las exenciones fiscales o tratamientos de liberación de impuestos, no deberían exceder al renglón de, educación, medicamentos, máquinas y aparatos utilizados en clínicas y hospitales; y en el sector agrícola, únicamente a los insumos básicos que participan directamente en la siembra, cultivo y recolección de los bienes agrícolas primarios, productos de la canasta básica limitados a aquellos que son consumidos por la población de bajos ingresos.

En fin, el sistema ideal o más conveniente para la administración aduanera o tributaria, es aquel que gestiona limitadas exenciones y donde los regímenes especiales se especializan, de modo que, no afecten al sistema general de tributación, es decir, pocos regímenes especiales y los existentes o creados por la ley, deben tener un riguroso sistema de control y un efectivo régimen de rendición de cuentas de los sectores o industrias beneficiadas.

BIBLIOGRAFÍA

Administración y Técnica Aduanera. (s.f.). En O. D. Carlos Anabalón, Administración y Técnica Aduanera (pág. 3). Instituto de Capacitación Tributaria de la Secretaria de Estado de Finanzas.

Bravo, J. R. (2012). Derecho Tributario Sustantivo. En J. R. Bravo, Derecho Tributario Sustantivo (pág. 348). Tercera edición revisada.

Cabello, M. C. (2004). Procedimientos Aduaneros I. Primera edición.

Carlos Anabalón Ramirez, O. D. (s.f.). Administración y Técnica Aduanera. Instituto de Capacitación Tributaria de la Secretaria de Estado de Finanzas.

Centroamericana, S. d. (2020). SICA . Obtenido de SICA: sica.int/iniciativas/aduanas

Comercio, O. M. (2017). OMC. Obtenido de Acuerdo sobre facilitación del comercio: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/tfa-nov14_s.htm

Senado de la Rep. Dom. (2019). Proyecto Ley de Aduanas.

Espín, A. (2019). Historia Tributaria Dominicana desde los Cacicazgos y la Colonia hasta el siglo XXI. En A. Espín, Historia Tributaria Dominicana desde los Cacicazgos y la Colonia hasta el siglo XXI (págs. 151-152). Primera edición.

García, J. V. (2004). Globalicación económica, entes públicos y derecho administrativo: presupuestos de una relación. Revista de Administración Pública núm, 164, 511-512.

González, S. (2014). Historia General Aduanera de españa, Edades Antiguas y Media. En S. González, Historia General Aduanera de españa, Edades Antiguas y Media (pág. 80).

OMC. (s.f.). Organización Mundial del Comercio. Obtenido de Acuerdo de Valoración del GATT: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/cusval_s/cusval_info_s.htm

Organization, W. C. (2018). WCO. Obtenido de MArno de norma SAFE : http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework.PDF?la=en

Paéz, E. B. (2007). Clasificación arancelaria de mercancías. En E. B. Paéz, Clasificación arancelaria de mercancías (págs. 28-29). 3ra edición.

Páez, E. B. (2007). Clasificación Aranceria de mercancías. En E. B. Páez, Clasificación Aranceria de mercancías (págs. 30-32). 3ra edición.

Procedimientos Aduaneros I. (2004). En M. C. Cabello. Primera edición.

Sánchez González, I. (2014). Historia General Aduanera de España. Edades Antigua y Media.

World Customs Organization. (2018). World Customs Organization. Obtenido de World Customs Organization: http://www.wcoomd.org/en/search.aspx?keyword=glossary

CAPÍTULO V
SECCÍON C

AUTOR

Gabino José Polanco

Licenciado en Derecho, Universidad Tecnológica de Santiago, con Maestría en Aduanas y Negociaciones Comerciales, Universidad Autónoma de Santo Domingo. Especialidad en Técnicas Aduaneras Internacionales, por el Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda del Gobierno de España; realizó pasantías y especialización en Sistema Armonizado, en la ciudad de México, D. F.

Además, Administrador (Colector) de Aduanas, prestando servicios en tal condición, en los Puertos de Haina (Oriental y Occidental), así como, en el Puerto Multimodal Caucedo; y encargado del Departamento de Estudios Aduaneros, de la Dirección General de Aduanas. Actualmente se desempeña como Subdirector Técnico de Aduanas, Dirección General de Aduanas.

COLABORADORES/A

Claudia Liranzo

Licenciada en Diseño Industrial, del Instituto Tecnológico de Santo Domingo. Cursó Maestría en Diseño Industrial; especializada en Diseño de Interiores y Mobiliario, en la Universidad Antonio de Nebrija, en Madrid, España. Ha sido encargada del Departamento de Materiales y gerente del Departamento Desarrollo de Productos. Realizó el Curso Básico de Técnicas Aduaneras, impartido por el CAPGEFI; Actualmente es Especialista técnico de la Subdirección Técnica, en la Dirección General de Aduanas.

Johenny Disla Rosario

Economista, Egresado de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Máster eLicenciada en Negocios Internacionales de la Universidad Anáhuac, sede Cancún, México. Con estudios realizados de Sexta Enmienda al Sistema Armonizado en la TIGIE; Supervisión del Comercio Exterior, logística Internacional y Cadena de Suministro; Internacional a distancia "La Organización Mundial de Aduanas. Estructura Funciones. Objetivos. Instrumentos"; además, curso Básico de Técnicas Aduaneras, impartido por el CAPGEFI; Asistente de Tráfico en la Comercializadora Impoexporta SA de CV en Cancún, México. Actualmente se desempeña como Analista de la Subdirección Técnica en la Dirección General de Aduanas.

CAPÍTULO

VI

EL SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO

Autor
Emilio Nastri
Colaboradores
Omar García
Jorge Amado

1. ASPECTOS CONCEPTUALES DEL SISTEMA

1.1 Definición del Sistema de Crédito Público en el marco de la Administración Financiera Gubernamental

1.1.1 Definición y Propósitos del Sistema

> **"El Sistema de Crédito Público (SCP) está conformado por el conjunto de normas, principios, organizaciones públicas, políticas institucionales y procesos que regulan, intervienen o se utilizan para la ejecución de las operaciones que realiza el Estado en el marco de las autorizaciones legales correspondientes, con el objeto de captar medios de financiamiento (endeudamiento) para ejecutar inversiones productivas o restructuraciones organizativas, refinanciar pasivos, atender casos de evidente necesidad nacional y/o cubrir necesidades de tesorería así como los que se requieren para la atención del servicio de la deuda pública".**

1.1.2 Características del Sistema de Crédito Público

El Sistema de Crédito Público debe ser único, uniforme, integrado y de aplicación universal en el ámbito del Sector Público No Financiero y debe producir información consistente y oportuna en un marco de transparencia de la información pública.

El Sistema de Crédito Público, en conjunto con los Sistemas de Presupuesto, Tesorería, Contabilidad Gubernamental y otros sistemas conexos, compone el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) o en sus siglas en inglés IFMIS (Integrated Financial Management Information System).

- Definición del Crédito Público

Etimológicamente la palabra "Crédito" proviene del latín credititus (sustantivación del verbo credere: creer- tener fé), que significa "cosa confiada", por lo que se desprende que el "Crédito Público" es una medida y un indicador de la "Credibilidad Pública", que se refleja en la confianza que despierta el Estado y que perciben los participantes del sistema financiero, para concertar operaciones de financiamiento destinadas a cubrir las necesidades de recursos que requiere el cumplimiento de políticas públicas, planes y programas de Gobierno que se establecen en el Presupuesto Nacional

> **"Es función indelegable del Estado la preservación del Crédito Público como un instrumento de política fiscal al servicio del crecimiento y el desarrollo de la economía de la Nación".**

El crédito público – la confianza que existe de que el Estado pagará sus obligaciones – determina la capacidad que tendrá un gobierno para efectuar gastos cuyo pago se realizará en ejercicios futuros.

- Definición de la Deuda Pública

Entre los recursos que dispone el Estado para pagar sus erogaciones, se encuentran los ingresos corrientes, los ingresos extraordinarios y el endeudamiento público.

Como consecuencia de las operaciones de crédito público, surge la Deuda Pública a la que se la define como:

> **"Deuda Pública, son las obligaciones contractuales que asume el Estado como consecuencia del uso del Crédito Público".**

1.1.3 Principios Generales del Endeudamiento Público. Eficiencia y Equidad Intertemporal

La toma de deuda permite realizar una erogación evitando el esfuerzo fiscal de recaudar recursos corrientes para financiarla, teniendo en cuenta que la decisión de endeudamiento de mediano y largo plazo, impacta sobre la eficiencia y la equidad intertemporal:

- ¿Qué es más eficiente social y económicamente: tomar la deuda, no realizar el gasto o recurrir a otros recursos?
- y con respecto a la equidad intertemporal:
  - ¿Es justo que en el futuro los contribuyentes se hagan cargo de pagar lo que gastamos ahora? ó
  - ¿Es justo que la generación actual asuma todo el costo de inversiones que generaciones futuras se verán beneficiadas?

Para el sector privado, un financiamiento es eficiente si "agrega valor": los beneficios deben ser mayores que los costos del financiamiento. Eso obliga a comparar costos y beneficios en una unidad de cuenta homogénea usando una "tasa de descuento".

En todos los casos, la condición de eficiencia para el sector privado es que los beneficios derivados del endeudamiento sean superiores a los servicios de la deuda. En el sector público, la evaluación costo-beneficio de la deuda es particularmente compleja porque entra en juego el cumplimiento de las políticas públicas:

- ¿Cuánto vale el tener menos accidentes fatales de tránsito?
- ¿O menor índice de desocupación?

La pregunta es: ¿Cuánto estaríamos dispuestos a sacrificar de gasto primario en el futuro para poder realizar el gasto hoy?, para lo cual entra en juego la "preferencia intertemporal por la liquidez". Gobernantes que toman la deuda muchas veces no están a la hora de pagarla; por lo que su preferencia por "recursos ahora" puede ser muy alta.

La inversión pública, por ejemplo, en infraestructura, implica beneficios para generaciones futuras. Si se la pretende realizar únicamente a partir de sacrificios de la generación presente, puede llevar a una inversión menor a la óptima.

Esto determina la imprescindible necesidad de establecer **controles y límites,** función indelegable del Poder Legislativo, considerando que la deuda pública involucra cuestiones de distribución de la carga y sacrificio de consumo entre el presente y el futuro.

> **"Cuando la toma de deuda es ineficiente, las generaciones futuras asumirán consecuencias de las decisiones erróneas o deshonestas del presente".**

1.2 Antecedentes históricos e institucionales globales y regionales del financiamiento público

1.2.1 Antecedentes Históricos del Financiamiento Público en América Latina[1]

Los orígenes de la política de financiamiento soberano de América Latina

El origen de la política de financiamiento soberano de América Latina data de los inicios del siglo XIX, vinculado al proceso de independencia de los países de la región. Londres comenzaba a desplazar a Ámsterdam como centro financiero mundial y se dispuso a prestar fondos cuyo destino principal era el pago de material bélico y proyectos de infraestructura.

Este tipo de operatoria tuvo elevados grados de riesgo y componentes especulativos que se hicieron evidentes luego de una década, cuando la situación generalizada de los préstamos era de *"default"* (término anglosajón, alusivo a impago de deuda o suspensión de pago).

Este antecedente tuvo cierto peso para explicar la baja afluencia de capitales a la región durante más de un siglo, incluso durante décadas de fuerte expansión capitalista (1850-1870).

Primeros episodios de cesación de pagos en la Región

En la década de 1820, las principales naciones latinoamericanas —Brasil, Chile, México, Perú, la Gran Colombia, la Federación de América Central y la provincia de Buenos Aires (que se separó en ese decenio de la Confederación Argentina) — se declararon en cesación de pagos entre 1826 y 1828.

Más tarde, tras la crisis de 1873, en la que hubo una caída masiva de los precios de los productos básicos, ocho países latinoamericanos dejaron de pagar a sus acreedores, pero la mayoría de ellos reestructuraron su deuda en la década de 1880, con excepción de Honduras, que se encontraba en una situación perenne de incumplimiento y fue uno de los pocos casos en que se aplicó la "diplomacia de cañonera" (en 1905–1907).

1 Conceptos extraídos de la publicación "Vivir con deuda: Cómo contener los riesgos del endeudamiento público" Coordinadores: Eduardo Borensztein | Eduardo Levy Yeyati | Ugo Panizza. Publicado en el año 2007 Banco Interamericano de Desarrollo | Harvard University | David Rockefeller Center for Latin American Studies . http://www.iadb.org/res/ipes/2007/?language=Sp

En las décadas de 1880 y 1890 Argentina sola recibió el 30% del total de los préstamos externos destinados a América Latina, seguida de lejos por Brasil, con el 14% de los ingresos totales de préstamos del extranjero a la región. No es de extrañar, entonces, que cuando a fines de 1890 Argentina comenzó a revelar que tendría problemas con el servicio de su deuda externa, en Londres cundiera el pánico, y se buscaran medios de evitar un contagio en el caso de un incumplimiento por parte de aquel país.

Este incidente fue célebremente conocido como la crisis de Baring de 1890–1891. Para evitar una suspensión de pagos general por parte de Argentina, en enero de 1891 el Banco de Inglaterra coordinó una operación de rescate de la cual participó un consorcio de bancos mercantiles que concedieron un préstamo "stand by" de £15 millones, a fin de cubrir todo el servicio de la deuda externa durante tres años para los bonos argentinos.

En los decenios siguientes se destruyeron totalmente los mercados mundiales integrados de bienes, capitales y mano de obra que se fueron formando en el curso del siglo XIX.

Luis María Drago y las deudas soberanas[2]

Presionadas por entidades privadas y ahorristas acreedores, el 9 de diciembre de 1902, Inglaterra, Alemania e Italia intervinieron en Venezuela, invocando para ello que el país sudamericano se había atrasado en los servicios de la deuda pública. Los países europeos bloquearon los puertos, los bombardearon e inutilizaron algunos buques.

Estas acciones tenían el visto bueno del presidente norteamericano Theodore Roosevelt, quien se aseguró, no obstante, de que no hubiera invasión territorial. Sin embargo, esta acción constituía una violación flagrante de la Doctrina Monroe, principio establecido en 1823 por el presidente norteamericano James Monroe, que prohibía cualquier intervención europea contra las repúblicas americanas. La desatención de Roosevelt alarmó a los países sudamericanos, que lo consideraron un peligroso antecedente.

Al conocer dicha situación, con la aprobación del presidente Julio A. Roca y tras fracasar intentos de mediación conjunta con Chile y Brasil, el entonces ministro de Relaciones Exteriores argentino, Dr. Luis María Drago, envió el 29 de diciembre de 1902 una nota al ministro argentino en Washington, Martín García Merou, para que éste la presentara ante el gobierno norteamericano.

A continuación, se sintetiza la célebre protesta de Drago, que sentó las bases de la doctrina que lleva su nombre. En ella, el entonces ministro de Relaciones Exteriores argentino señalaba que **"el capitalista que suministra su dinero a un Estado extranjero tiene siempre en cuenta cuáles son los recursos del país en que van a actuar y la mayor o menor probabilidad**

2 Publicado en www.elhistoriador.com.ar

de que los compromisos contraídos se cumplan sin tropiezo". Teniendo estas previsiones -sostenía Drago- **"el acreedor sabe que contrata con una entidad soberana, y es condición inherente a toda soberanía que no puedan iniciarse ni cumplirse procedimientos ejecutivos contra ella".**

Además, advertía sobre los peligros que por entonces acechaban a los países de América Latina ante el expansionismo de algunas potencias europeas: **"En los últimos tiempos se ha observado una tendencia marcada en los publicistas y en las manifestaciones diversas de la opinión europea, que señalan estos países como campo adecuado para las futuras expansiones territoriales"**.

Y se refería a las intervenciones financieras como el método más sencillo utilizado para deponer a las autoridades locales: **"La tendencia humana expansiva, caldeada así por las sugestiones de la opinión y de la prensa, puede, en cualquier momento, tomar una dirección agresiva, aun contra la voluntad de las actuales clases gobernantes. Y no se negará que el camino más sencillo para las apropiaciones y la fácil suplantación de las autoridades locales por los gobiernos europeos, es precisamente el de las intervenciones financieras, como con muchos ejemplos podría demostrarse"**.

El Financiamiento en la región post Segunda Guerra Mundial

Luego de la Segunda Guerra Mundial, el capitalismo vivió una etapa "de oro" bajo el sistema emergido del acuerdo de Bretton Woods. La región obtuvo financiamiento externo, con fines típicamente productivos, proveniente de empresas multinacionales, de los gobiernos de algunos países desarrollados y de los nuevos organismos multilaterales surgidos de dicho acuerdo. Contrariamente, los grandes bancos y los inversionistas privados privilegiaron las necesidades de las economías en reconstrucción, en parte debido al desacuerdo con políticas de corte nacionalista de los gobiernos latinoamericanos.

Durante los años 70, se produce un giro a partir de la crisis del petróleo: la mayor liquidez internacional (producto del aumento del precio del petróleo y el mayor ahorro externo de los países productores), permite el surgimiento de innovaciones financieras, en el marco de la desregulación del sistema monetario.

Al restablecerse los flujos de capitales en las décadas de 1970 y 1980, volvieron a producirse crisis de deuda que arrasaron a la región como una siniestra reminiscencia de lo que había sucedido desde la década de 1820 a la de 1930.

Las características de los nuevos créditos fue clave para la génesis de la crisis de deuda de los países latinoamericanos de la década de los 80. El disparador fue el alza de los tipos de interés por parte de la Reserva Federal de los EE.UU. en 1979.

La política contractiva del Sistema de la Reserva Federal de los EE. UU.[3], se materializó en incrementos de las tasas de interés que debían afrontar los países latinoamericanos. Hacia 1982 se inicia la crisis de la deuda que marcó la "década perdida" (1980) para la región.

El "*boom*" de créditos otorgados durante la década previa, en conjunción con la desregulación del sistema, determinaron que la exposición a la deuda latinoamericana de muchos de los grandes bancos (especialmente de los EE. UU.), fuera tal que los mismos corrían elevados riesgos de bancarrota si se generalizaba la cesación de pagos.

En la práctica, se organizaron comités de acreedores y los nuevos aportes de fondos para los países en crisis se sujetaron a las condicionalidades del Fondo Monetario Internacional (FMI). Históricamente, siempre dirigidas a la reducción de la absorción interna (menor consumo e inversión doméstica), con el objetivo de incrementar el saldo comercial para pagar los intereses. Los bancos acreedores lograron una relativa recomposición de sus balances, pero las trayectorias económicas de tales procesos de ajuste generaron impactos negativos en la estabilidad económica derivadas y política de los países involucrados.

En 1988 se propuso el "Plan Miyazawa", propuesta elevada por el ministro de Hacienda de Japón. Lo novedoso del plan consistía en la titularización de la deuda, cambiándola por bonos con tasas de interés menores. La propuesta fue rechazada por EE. UU. pero sirvió de plataforma para el plan "Brady", que ofrecía más opciones para los bancos e incluía una quita de la deuda, al intercambiarla por bonos.

La aplicación de una Quita (reducción del dinero que uno debe) posibilitó tasas de crecimiento del PIB positivas en los países involucrados. Hacia el año 1995 doce países habían refinanciado su deuda, siendo el 85% del monto total de los nuevos bonos asignados a Argentina, Brasil, México y Venezuela. De todas maneras, como se observó en los siguientes años[4], tal solución no fue duradera pues no posibilitó aliviar la carga de la deuda de dichos países, en parte debido a las políticas impuestas.

1.2.2 Evolución de los mercados de capitales en América Latina

Como resultado destacado de la crisis de la deuda latinoamericana surge el afianzamiento de un mercado secundario de deuda, transformando las modalidades de acceso de los soberanos de la región a los mercados internacionales. Se incrementó sustantivamente el volumen de transacciones, la cantidad de inversionistas y los tipos de instrumentos negociados, potenciando el financiamiento externo vía mercado de capitales, especialmente para los estados nacionales.

3 En inglés, Federal Reserve System, (Banco Central de los Estados Unidos) también conocido como Reserva Federal o informalmente Fed.

4 Con el efecto "tequila" en México en 1995, la crisis asiática de 1998 y finalmente la crisis argentina de 2001-2002.

Bajo la dinámica descripta, la primera década del siglo XXI resultó auspiciosa para la región. Con políticas económicas más autónomas, posibilitadas en gran medida por el incremento de las exportaciones y los términos de intercambio, la región se benefició de un elevado crecimiento con superávits en cuenta corriente y acumulación de reservas internacionales, lo cual redujo la vulnerabilidad externa y las tensiones sociales.

El mejor entorno macroeconómico, la abundante liquidez internacional y el desarrollo de los servicios financieros de la región convergieron a un inédito desempeño de los mercados de capitales en América Latina. El resultado ha sido auspicioso: se mejoró la composición de la deuda, tanto soberana como privada, aumentando el ratio de pasivos en moneda local; a la vez que se amplió el horizonte de vencimiento.

Esto posibilitó una disminución del riesgo que se vio reflejada en las calificaciones crediticias y en la reducida volatilidad, lo cual a su vez atrajo nuevos inversionistas, algunos de gran peso en las finanzas globales. El nivel de tasas históricamente reducido en los EE.UU., impulsó incluso a muchos de los inversionistas más conservadores como compañías de seguro, fondos de inversión o de administración de pensiones a interesarse por las emisiones emergentes.

El mayor apetito inversionista tuvo su correlato en un creciente conjunto de emisores y, excepto por un período signado por la crisis sub-prime (2008-2009), la tendencia de los mercados de la región fue claramente favorable, reflejando signos inequívocos de maduración.

2. PRINCIPALES ELEMENTOS DEL SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO

2.1 Definiciones

2.1.1 Las Normas Constitucionales. Concepto

Dentro de la Finanzas Públicas se encuentran tres ramas, en las que el contenido de las normas constitucionales le asigna un rol fundamental a los Poderes Legislativos de cada país, nos referimos a la Política Tributaria; al Presupuesto Público y a la Deuda Pública

En relación con este último tópico, los siguientes son los conceptos fundamentales definidos en buena parte de las normas constitucionales de la región latinoamericana:

1. **El endeudamiento público no es para cualquier tipo de gasto**

   Concepto se encuentra definido de diversas maneras en la normativa de los países de la región, pero todas ellas orientadas a la prohibición del financiamiento de gastos corrientes mediante operaciones de endeudamiento público.

2. **Por ser decisiones que comprometen el mediano y largo plazo, no es el Poder Ejecutivo sino el Congreso el que tiene la potestad de comprometer al crédito de la Nación**

   Concepto relacionado con el cuidado de la "equidad intertemporal" de las operaciones de endeudamiento, que se sustenta en el propósito de repartir esfuerzos y beneficios entre el presente y el futuro, dado que normalmente los plazos de las operaciones de financiamiento exceden el período constitucional del mandato del Poder Ejecutivo.

3. **Comprometer el crédito público implica tener en cuenta responsablemente el cumplimiento de las obligaciones asumidas**

   Concepto fundamental para la "preservación del Crédito Público", y en ese sentido la normativa vigente en los países de la región establece reglas orientadas a la toma responsable de créditos en un contexto de previsibilidad y sostenibilidad del cumplimiento de las obligaciones asumidas.

4. **En los países Federales, los Gobiernos Subnacionales tienen facultad para tomar deuda externa, pero deben hacerlo responsablemente y en forma armónica con las políticas establecidas por el Gobierno Nacional**

   El Crédito Público, es de alcance Nacional, este concepto en los países Federales indica la necesaria coordinación entre los distintos niveles de Gobierno, orientado a preservar la capacidad de endeudamiento, como un instrumento de Política Fiscal, tanto del gobierno Nacional como Subnacional

2.1.2 Clasificación de la Deuda Pública

Clasificación por residencia del acreedor y jurisdicción aplicable

Deuda Pública Interna, es el conjunto de operaciones de crédito público que generan pasivos directos o contingentes, contraídas con personas físicas o jurídicas, residentes o domiciliadas en país de origen y cuyo pago puede ser exigible dentro del territorio nacional.

A su vez, se denomina Deuda Pública Externa al conjunto de operaciones de Crédito Público que generan pasivos por operaciones ya desembolsados o por desembolsar, contraída con otro Estado u organismo internacional o con una persona física o jurídica sin residencia ni domicilio en el país de origen, y cuyo pago puede ser exigible fuera del territorio nacional.

Clasificación por tipo de deudor principal

La Deuda Pública directa, es la deuda asumida por el Gobierno Central en calidad de deudor u obligado principal.

La Deuda Pública indirecta del Gobierno Central, es la asumida en su carácter de deudor principal por cualquier otra persona física o jurídica, pública o privada, pero que cuenta con el aval, fianza o garantía del Gobierno Central.

Clasificación por moneda

La Deuda Pública en moneda local, es la asumida por el Gobierno en la moneda de curso legal del país emisor; mientras que la deuda Pública en moneda extranjera es la contraída por el gobierno en una moneda diferente a la de curso legal del país emisor.

La deuda emitida en moneda extranjera no implica de por sí que se trate de deuda externa, ya que en muchos casos se emite deuda en el mercado local y bajo jurisdicción Nacional en una moneda distinta a la de curso legal.

Clasificación por tipo de interés

La deuda Pública a tasa fija en moneda local o extranjera, es aquella cuyo cupón o tasa de interés es invariable durante toda la vigencia del título o préstamo, mientras que la deuda a tasa flotante es aquella cuya tasa de interés puede variar en el tiempo, como, por ejemplo: cuando el préstamo o título está ligado a la Tasa Libo u a otras tasas variables.

2.1.3 Instrumentos de la Deuda Pública

Operaciones de crédito público. Préstamos y títulos

Se denomina operación de Crédito público a toda operación de financiamiento al Sector Público o con garantía del mismo que comprometan ejercicios presupuestarios posteriores al vigente en el momento de su formalización.

Los dos instrumentos más utilizados para una operación de Crédito Público son:

1. **Préstamos:** Operación financiera en la que una persona (el acreedor), entrega recursos financieros por una cantidad determinada de dinero a otra persona (el deudor), y en la que este último, se compromete a devolver la cantidad solicitada (además del pago de los intereses devengados, seguros y costos asociados si los hubiere), en el/los plazo/s definidos y acordados entre las partes.

2. **Títulos:** Un título, es un compromiso de pago de quien lo emite (empresas o administración pública), hacia quien sea el tenedor o inversionista del título en una fecha de pago determinada y pagando unos intereses previamente fijados. A los intereses fijados en los títulos suele llamárseles cupón. Esto debido a que originalmente, los títulos eran un documento físico, cuyo tenedor debía arrancar unos pequeños volantes (cupones), para proceder a cobrar los mismos ante el emisor. Hoy en día, en la mayoría de los países de la región, los títulos son desmaterializados, y quien guarda los derechos de los mismos se almacena de forma digital por anotación en cuenta de una central de valores.

   Un título público es un título de deuda emitido por un sujeto de derecho público. A los títulos o valores de renta fija, cuyo plazo de vencimiento al ser emitidos es menor a un año

suele llamársele letras que se emiten generalmente a descuento, mientras que los que tienen vencimiento mayor a un año suele llamárseles bonos.

En los Mercados Financieros los Bonos o Títulos Públicos, adoptan alguna de las siguientes modalidades:

- **"Amortizing":** son aquellos por los cuales el Gobierno se compromete a pagar periódicamente servicios de renta y de capital.
- **"Bullet":** son aquellos por los cuales el Gobierno se compromete a pagar periódicamente servicios de renta, amortizando el título íntegramente al vencimiento.
- **"Bonos cupón cero":** son aquellos por los cuales el Gobierno se compromete a pagar renta y capital íntegramente al vencimiento.

Definición de los mercados de capitales

Los mercados de capitales, son los ámbitos en donde entes públicos o privados ofrecen obligaciones negociables, acciones, bonos u otros instrumentos o activos financieros previamente autorizados para que, a través de la negociación por agentes habilitados; el público realice actos jurídicos de compra-venta, todo ello bajo la supervisión de la Autoridad Regulatoria del Mercado, como, por ejemplo: la "Securities Exchange Comission" (SEC) en los Estados Unidos.

Los principales participantes de los mercados de capitales, son los Inversionistas institucionales o corporativos (fondos comunes de inversión, fondos de jubilación y pensiones, compañías de seguro), bancos comerciales e inversionistas individuales.

Sistemas y plataformas de información de los mercados de capitales

El sistema de Información de los Mercados de Capitales se encuentra profunda y detalladamente en las plataformas informáticas, que proporcionan servicios a todo el mundo, entre las que se destacan:

a. Bloomberg LP Limited Partnership, compañía estadounidense de asesoría financiera, así como software, data y media bursátil que tiene una tercera parte del mercado, (similar a Reuters). La compañía proporciona herramientas de software financiero, tales como análisis y plataformas de comercio de capital, servicio de datos y noticias para las empresas financieras y organizaciones en todo el mundo a través de la Bloomberg Terminal. Bloomberg LP ha crecido para incluir un servicio mundial de noticias, incluyendo televisión, radio, internet y publicaciones impresas.

b. Reuters es una agencia de noticias con sede en el Reino Unido, conocida por suministrar información a medios de comunicación y mercados financieros. Actualmente está presente en más de 201 ciudades de 94 países, y suministra información en más de 20 idiomas. Y aunque es más conocida por su labor como agencia de noticias, esto solo supone el 10 % de los ingresos totales del grupo. La principal actividad de Reuters consiste en proveer información a los mercados financieros, como los valores de los tipos de interés y precios de acciones, además de ofrecer investigaciones, análisis y productos de mercadeo que permiten a los agentes la compraventa de divisas y acciones directamente desde su computadora.

Características del financiamiento mediante mercados de capitales

La principal diferencia entre los bonos y los préstamos, es que los bonos son instrumentos de mercado. Es decir, que los acreedores (tenedores) pueden vender e intercambiar el bono en distintos mercados (bolsas de valores, mecanismos electrónicos de negociación, directamente con los puestos de bolsa, etc.), de la misma forma que cualquier otro activo. Por lo anterior, los bonos pueden tener múltiples acreedores, mientras que los préstamos son facilidades que se contraen con una o varias entidades comerciales (ejemplo: Bancos múltiples), y estos acreedores no pueden intercambiar esta deuda en los mercados antes mencionados.

El repago del capital (amortización) de una gran cantidad de bonos emitidos en la región, se realiza al vencimiento, mientras que los préstamos suelen tener un esquema de repago de capital a lo largo de toda la vida del préstamo.

A continuación, se describen algunas características distintivas del financiamiento mediante los mercados de capitales

1. **La emisión de títulos públicos permite desintermediar plazos y riesgos**

   Si un inversionista hace un depósito en un banco, asume el riesgo de que el banco quiebre; a su vez, el banco al prestar fondos, asume el riesgo de que el deudor entre en cesación de pagos; en este proceso el banco actúa intermediando en riesgo, y eso tiene un costo.

   Por otro lado, el inversionista deposita a un cierto plazo, normalmente corto, y el banco presta los fondos a un plazo normalmente más largo, vinculado a las necesidades de maduración de los proyectos, y esta intermediación en plazos también tiene un costo.

2**. Liquidez de la inversión**

   El hecho de que un bono se puede comprar y vender en el mercado, ofrece liquidez al inversionista, puesto que el tenedor tendrá la opción de venderlo en cualquier momento.

3. **No condicionalidades en el uso de los recursos**

   Uno de los aspectos más relevantes del financiamiento en los mercados de capitales, es que no plantean condicionalidades en cuanto al uso de los recursos, en particular con respecto al método de adquisiciones que imponen los organismos multilaterales o a la participación exclusiva de proveedores del país acreedor como es el caso de los préstamos bilaterales.

Tipificación de las Operaciones de Crédito Público

Una buena definición de "Operaciones de Crédito Público" de mediano y largo plazo que comprometen ejercicios futuros se encuentra en los artículos 4, 5 y 6 de la Ley N° 6-06 de la República Dominicana, dado que define no solamente cuales son las operaciones financieras alcanzadas, sino también por la negativa, ya que clarifica los conceptos que no constituyen operaciones de endeudamiento de mediano y largo plazo.

Dichos artículos se transcriben en la parte IV del presente documento punto 14.2 "Conceptos Fundamentales de la Legislación de la República Dominicana".

2.1.4 Pasivos Contingentes. Avales y Garantías

Los pasivos contingentes de los gobiernos y los bancos centrales están siendo objeto de atención particular en el análisis de las finanzas públicas al evaluar la situación macroeconómica y la sostenibilidad fiscal de un país, con el fin de entender y contextualizar los riesgos a los que está expuesta cada nación.

La consideración explícita de los pasivos contingentes en la contabilidad pública encuentra como antecedente el trabajo de Hana Polackova *"Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability"*[5] (1998). A partir de este documento pionero publicado por el Banco Mundial, se ha venido trabajando sistemáticamente sobre la materia en distintos ámbitos, a la luz de un consenso manifiesto en torno a la importancia de la transparencia fiscal para el buen gobierno.

Contingencia fiscal, es aquel concepto que permite considerar una amplia gama de responsabilidades, programas y actividades emprendidas por los gobiernos que pueden, ya sea explícita o implícitamente, comprometer el uso de recursos futuros.

Respecto de la deuda pública, ese criterio permite considerar de manera más amplia las consecuencias de largo plazo de las actividades y decisiones tomadas en un momento determinado, que el análisis contable y fiscal convencional.

Las contingencias pueden ser explícitas, cuando conllevan pagos que, por ley o disposiciones contractuales, el Estado está obligado a hacer en caso de que se produzcan ciertos hechos; o implícitas, que suelen ser reconocidas sólo después de presentarse el problema ya que tanto el pasivo como el valor en riesgo y el monto requerido son inciertos.

En otros términos, **Pasivos contingentes** a diferencia de una contingencia fiscal que surge de situaciones inciertas a ser resueltas en el futuro, se cataloga como "pasivo contingente explícito" a los eventos que cuentan con algún tipo de instrumentación, como pueden por ejemplo, ser los avales, fianzas o garantías de cualquier naturaleza otorgados por el Tesoro Nacional, que poseen un valor identificable y cuya probabilidad de ocurrencia y costo asociado en muchos casos puede estimarse de modo razonable.

2.1.5 Operaciones de Reestructuración de la Deuda Soberana

La reestructuración de la deuda consiste en establecer nuevas condiciones en el pago y/o el tipo de interés de la deuda vigente de un agente económico (un país o una empresa). Para ello, el proceso requiere de una renegociación entre el acreedor y el deudor, en muchos casos actuando

5 Polackova Brixi, Hana. (1998). "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability" en World Bank Policy Research Working Paper 1989

un banco como intermediario. Es un término muy utilizado para definir el proceso que se realiza cuando un deudor no está en condiciones de pagar los compromisos que ha contraído con los acreedores.

Si bien no existe una definición universalmente aceptada, una reestructuración de la deuda soberana se puede entender como un intercambio de instrumentos de financiamiento del gobierno, como préstamos y/o bonos, por nuevos a través de un proceso legal.

La reestructuración incluye generalmente la modificación de los plazos de vencimiento, haciendo que se elimine la acumulación de deudas a corto plazo, como así también el reescalonamiento de la deuda, es decir, el cambio en las cantidades anuales a pagar y la modificación en los intereses.

Adicionalmente, cuando el deudor se encuentra en una situación financiera crítica, pueden establecerse los llamados «períodos de gracia».

La reestructuración de la deuda puede efectuarse en forma directa o indirecta, entendiéndose como reestructuración directa a aquella que se realiza con los mismos acreedores y tiene como consecuencia una extinción de la deuda preexistente, en el mismo acto en que se contrae la nueva deuda.

Mientras que la reestructuración indirecta de la Deuda Soberana, significa que pueden ser realizadas con acreedores diferentes a través del mercado y en momentos de tiempo distintos, emitiendo deuda nueva y comprando deuda preexistente.

Dentro de estos conceptos, la conversión de deuda consiste en el cambio de uno o más instrumentos de deuda pública, por otro u otros nuevos representativos del mismo capital adeudado, modificándose los plazos y demás condiciones financieras de su servicio.

A su vez, la consolidación consiste en la transformación de una o más partes de la deuda pública (generalmente interna y de corto plazo o deuda vencida e impaga), en deuda instrumentada a mayor plazo, para lo cual se concilian los montos adeudados y se modifican las condiciones de su servicio, generalmente a través del canje por un nuevo título público.

Por último, la renegociación de la deuda consiste en convenir con el acreedor la modificación de los plazos, intereses u otras condiciones originalmente pactadas, lo que se instrumenta mediante una adenda al contrato original o mediante un nuevo convenio.

Reestructuraciones y eventos crediticios

Los eventos de incumplimiento y las reestructuraciones de deuda están estrechamente relacionados, pero no son idénticos. Un incumplimiento es la incapacidad de un gobierno de hacer un pago de capital o intereses a su debido tiempo.

Los incumplimientos pueden ser parciales, cuando solo una parte no está siendo atendida. Sin embargo, un incumplimiento también puede implicar una suspensión completa de todos los pagos de la deuda a los acreedores. Estas instancias también se conocen como moratoria de deuda o suspensión de pagos (*default*).

Sin embargo, en los últimos años se han visto una serie de casos preventivos, que pueden definirse como canjes que ocurren antes de un incumplimiento.

El concepto de "evento de crédito", ha ganado una atención creciente en los últimos años dado que los administradores de riesgo utilizan instrumentos, como el Credit Default Swap (CDS)[6], de manera tal de cubrirse frente al evento de incumplimiento crediticio.

De acuerdo con las Definiciones de Derivados de Crédito de la Asociación Internacional de Swaps y Derivados (ISDA), que se incorporan a las transacciones estándar de CDS, se produciría un evento de crédito para deuda soberana como resultado de:

1. Falta de pago de un cupón o capital en un bono o préstamo.
2. Renegociación de la deuda en dificultades. Implica un cambio en los términos de una obligación de deuda en desventaja para los inversionistas.

Es importante destacar que no todas las reestructuraciones de deuda soberana desencadenan automáticamente un evento de crédito, como los intercambios voluntarios que no se imponen a los acreedores, donde se puede planificar una oferta de canje y evitar la activación de un CDS, pero en general afectan el índice de riesgo país.

"Haircut"[7] y cálculo del alivio de la deuda

El alivio de la deuda puede definirse como una reducción en el valor de las obligaciones. El FMI y los expertos del mercado utilizan el enfoque de Valor Presente para calcular el alcance de las pérdidas de los acreedores implicados en un intercambio de deuda.

Cláusulas de acción colectivas (CACs)

Las CACs permiten al emisor proponer modificaciones a los términos y condiciones de los títulos emitidos de forma que, si son aceptadas por una mayoría especial de los tenedores, definida en la emisión del título, resultan aplicables automáticamente a todos los tenedores.

6 Un swap de incumplimiento crediticio (CDS por sus siglas en inglés) es un acuerdo de swap financiero que el vendedor del CDS compensará al comprador en caso de incumplimiento de la deuda (por parte del deudor) u otro evento de crédito . Es decir, el vendedor del CDS asegura al comprador contra el incumplimiento de algún activo de referencia. El comprador del CDS realiza una serie de pagos (la "prima" o "spread" del CDS) al vendedor y, a cambio, puede esperar recibir un pago si el emisor del activo no cumple.

7 Haircut en la industria financiera, es un descuento porcentual que se aplica al valor nominal de un bono.

Conceptualmente estas cláusulas asimilan el tratamiento de los Títulos Públicos en cesación de pagos, a los criterios usuales en concursos y quiebras de acreedores en el sector privado y de este modo, las CACs reducen el riesgo de que eventuales "*holdouts*"[8], obstruyan una reestructuración.

Reestructuración con acreedores bilaterales. Club de París

El Club de París y otros clubes de acreedores como el Club de Londres y el Club de La Haya, surgen en la década del 50, como mecanismo de renegociación de deuda externa oficial y cuya meta principal el regreso del acceso del país deudor al financiamiento internacional

A partir de fines de dicha década, el Club de París pasa a constituirse en el principal ámbito para la renegociación de los servicios de préstamos otorgados o garantizados por los gobiernos o agencias oficiales de los países acreedores.

La acción del Club de París consiste en llegar a la minuta de acuerdo que sirve de marco a los acuerdos bilaterales entre los países acreedores y deudores, ejerce una influencia determinante en las negociaciones que se realizan posteriormente cuando el acreedor discute el eventual escalonamiento de la deuda contraída con la posibilidad de una reducción en el principal o en la renta de los préstamos en casos extremos.

El Club de París es el nombre de un grupo "*ad hoc*" de acreedores oficiales que se reúnen en París para renegociar la deuda, oficial o garantizada oficialmente, de un país deudor, representa un conjunto de prácticas y procedimientos que se han ido implementado desde la primera reunión celebrada en 1956.

El club cuenta con el apoyo permanente del FMI para analizar la situación de los países deudores, proponer políticas de ajuste y publicar los resultados de los reescalonamientos.

Las categorías de deuda que se incluyen en las renegociaciones pueden ser muy amplias en su cobertura. De parte del acreedor, la deuda puede incluir todos los créditos otorgados por gobiernos o agencias gubernamentales (créditos de exportación, asistencia oficial de desarrollo), así como préstamos del sector privado (siempre y cuando, desde luego, esta deuda esté cubierta por la garantía del gobierno en el país acreedor).

2.1.6 Operaciones de Administración de Pasivos y Gestión de Riesgos

La gestión activa de la cartera de pasivos del Gobierno, se realiza en buena medida mediante operaciones de reestructuración indirecta de la Deuda Soberana, con los objetivos de mejorar el perfil de vencimientos; administrar el riesgo de fluctuaciones de las tasas de interés y/o tipos de cambio; arbitrar el rendimiento de los distintos instrumentos de la deuda y reducir la volatilidad de los instrumentos financieros más líquidos.

8 Inversionistas que se resisten al cambio de las condiciones originales por razones especulativas

Entre las mencionadas operaciones se encuentran transacciones, tales como: recompras de deuda, en las que los instrumentos se intercambian por efectivo, a menudo con un descuento, operaciones de cancelación de deuda combinadas, operaciones de canje de monedas ("*currency swaps*"); o de tipo de tasas de interés ("*interest swaps*"); acuerdos de recompra de obligaciones ("*repurchase agreements*"); futuros; forwards; y opciones como límites inferiores ("*floors*"), y límites superiores ("*caps*"), límites inferiores y superiores simultáneos ("*collars*") y operaciones de cobertura ("*hedge*").

A continuación, se describen conceptualmente las operaciones "*repo*" y "*swaps*" dado que son las más utilizadas en los países de la Región, con el objetivo de administrar el riesgo de su cartera de pasivos.

Operaciones de Swaps de tipo de Interés "Interest Swaps" o de moneda "Currency Swaps"

Un swap, o permuta financiera, es un contrato por el cual dos partes se comprometen a intercambiar una serie de cantidades de dinero en fechas futuras bajo determinadas condiciones.

La operación más común de intercambios de dinero futuro, están referenciados a tipos de interés, llamadas IRS (Interest Rate Swap), aunque de forma más genérica se puede considerar un swap cualquier intercambio futuro de bienes o servicios (entre ellos de dinero) referenciado a cualquier variable observable (por ejemplo: tipo de cambio, precio del petróleo, precio de la vivienda, cotización de una acción).

En Swaps de tipos de interés de tipo variable versus tipo fijos (swaps fijos/variable) cada parte está referenciada a diferentes índices de tipo de interés y se define como el contrato mediante el cual las partes se comprometen a intercambiar una tasa de interés variable por una tasa de interés fija, o viceversa, sobre montos nominales o nocionales[9] y períodos de tiempo pactados al inicio del contrato. Los pagos se hacen por neteo, la tasa variable más usada es la LIBOR

El mismo concepto se utiliza para un swap de divisas, acuerdo entre dos agentes económicos para intercambiar, durante un período de tiempo, dos flujos nominados en diferentes monedas, a un tipo de cambio determinado al inicio.

9 El nocional es la cantidad sobre la que se aplicará el tipo de interés

Operaciones repo "repurchase agreements"

Una operación repo[10], o repurchase agreement, es definida por la Asociación Internacional del Mercado de Capitales, ICMA[11] por sus siglas en inglés, como una operación financiera entre dos partes en la que una se compromete a la venta de un activo al inicio de la operación y a un precio, acordando la recompra de dicho activo en una fecha futura y a otro precio.[12]

En caso de que el vendedor y receptor de financiación incurriese en un evento de impago, el comprador de repo y nuevo propietario del activo podría vender el activo a una tercera parte mitigando así las pérdidas. Es por esta razón que el activo actúa como colateral mitigando el riesgo de crédito entre vendedor y comprador.

Aunque legalmente una operación repo consiste en una venta y posterior compra de un activo, el hecho de pactar una recompra implicará que la parte receptora de las garantías tendrá un uso limitado de esos activos, acotado por el vencimiento de la operación repo.

Por ello este tipo de operaciones, es entendida en muchas ocasiones como un préstamo colateralizado, o préstamo con garantías. En él la parte prestadora de fondos y, a la vez, receptora de garantías (comprador de repo) financiará, a un tipo de interés o tipo repo a la parte receptora de financiación, y que a su vez estará otorgando activos como garantía (vendedor de repo).

La diferencia entre el precio de venta inicial y de recompra final, en términos de tipos de interés es conocido como tipo repo, y no será otra cosa que la remuneración del préstamo colateralizado. Habitualmente este tipo de interés es positivo, aunque determinadas circunstancias en los mercados como fuertes incrementos en la demanda de los activos que actúan como colateral, podrán hacer que sea próximo a cero o incluso se vuelva negativo.

2.2 Gestión Eficaz de la Deuda. Estándares Internacionales y Mejores Prácticas

2.2.1 Directrices del Banco Mundial – Fondo Monetario Internacional[13].

Las directrices del BM y el FMI están orientadas a una gestión eficaz de la deuda y cuentan con 6 puntos cuyos aspectos más relevantes se resumen en la siguiente tabla:

10 Fuente: Análisis predictivo del diferencial de tipos de interés repo-OIS en España y la Eurozona durante el periodo 2008-13. Jon Frías Mendi

11 International Capital Market Association (ICMA)

12 La parte vendedora en una operación repo se comprometerá al final de la operación a la recompra de un activo equivalente al cedido inicialmente, aunque no tendrá que ser necesariamente el mismo activo. Esto se debe a que el comprador de repo podría vender los activos una vez recibidos como garantía para luego recomprarlos antes del final de la operación repo.

13 Fuente: "Directrices para la gestión de la deuda pública" Preparado por el FMI y el Banco Mundial 21 de marzo de 2001 https://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2002/esl/112102s.htm

1. Objetivos, alcance y coordinación de la gestión de la deuda.	El objetivo principal de la gestión de la deuda pública consiste en asegurar que las necesidades de financiamiento del gobierno y el cumplimiento de sus obligaciones de pago se satisfacen, en el medio a largo plazo, al más bajo costo posible en forma compatible con un nivel prudente de riesgo. Los gestores de la deuda, los asesores de política fiscal y las autoridades del banco central deberán compartir el entendimiento de cuáles son los objetivos de la política de gestión de la deuda y de la política fiscal y monetaria, dada la interdependencia entre los diferentes instrumentos que las mismas utilizan.
2. Transparencia y rendición de cuentas.	2.1 Determinación clara de las funciones, cometidos y objetivos de los organismos gestores de la deuda. 2.2 Procedimiento abierto para elaboración de la política financiera. 2.3 Disponibilidad pública de información sobre la política de gestión de la deuda. 2.4 Rendición de cuentas y seguridades de integridad en los organismos gestores de la deuda.
3. Marco institucional.	3.1 Gobernanza. El marco legal establecerá claramente la competencia para contraer deudas y emitir nuevos instrumentos de deuda, invertir y realizar transacciones en nombre del gobierno. 3.2 Gestión de las operaciones internas. El riesgo de que el gobierno sufra pérdidas debido a un control operativo deficiente se gestionará conforme a responsabilidades bien definidas para los funcionarios y mecanismos claros de seguimiento, control y delegación.
4. Estrategia para la gestión de la deuda.	Se controlarán y evaluarán cuidadosamente los riesgos inherentes a la estructura de la deuda pública. Todo riesgo se mitigará modificando la estructura de la deuda, teniendo en cuenta el costo que ello represente.

5. Marco para la gestión del riesgo.	Se establecerá un marco que permita a los gestores de la deuda identificar y evaluar costos y riesgos de la cartera de deuda pública. 5.1 Alcance de la gestión activa. Los gestores de la deuda que deseen gestionar activamente la cartera de instrumentos de deuda para aprovechar las expectativas de variación de las tasas de interés y los tipos de cambio. 5.2 Pasivos contingentes. Al adoptar decisiones en materia de endeudamiento, los gestores de la deuda considerarán los efectos que los pasivos contingentes puedan tener en la posición financiera del gobierno, incluida la liquidez global del mismo.
6. Desarrollo y mantenimiento de un mercado de valores públicos eficiente.	Para reducir el costo y riesgo a un mínimo, en el medio a largo plazo, los gestores de la deuda se asegurarán de que las medidas operaciones realizadas sean compatibles con un mercado de valores eficiente. 6.1 Diversificación de la cartera e instrumentos, teniendo debidamente en cuenta costos y riesgos. 6.2 Mercado primario. Las operaciones de gestión de la deuda en el mercado primario serán transparentes y previsibles. 6.3 Mercado secundario. El gobierno y el banco central fomentarán el desarrollo de mercados secundarios flexibles.

2.2.2 Principios sobre Promoción de Otorgamiento y toma responsable de Préstamos Soberanos – UNCTAD[14]

Los Principios sobre Otorgamiento y toma responsable de Préstamos Soberanos propuestos por la UNCTAD, son uno de los códigos de conducta de endeudamiento soberano de mayor relevancia, cuyo propósito explícito fue "llenar un vacío crucial en el financiamiento soberano internacional: la no existencia de un conjunto de principios esenciales, para todo tipo de contrato de deuda soberana que sea globalmente aceptado"[15].

Los Principios son quince en total; los primeros siete refieren a obligaciones de los prestamistas, mientas que los otros ocho a obligaciones de los soberanos tomadores de financiamiento. Algunos de ellos están organizados como un espejo de deberes u obligaciones de los prestamistas y de los tomadores de financiamiento en relación con un mismo tema, tal como se observa en la siguiente tabla en donde se correlacionan los principios entre prestatarios y prestamistas:

14 https://unctad.org/es/Docs/gdsddf2011misc1_sp.pdf (Modificado y rectificado al) 26 de abril de 2011

15 Bohoslavsky y Li (2014).

I. RESPONSABILIDADES DE PRESTAMISTAS CON RESPECTO A PRESTATARIOS SOBERANOS	II. RESPONSABILIDADES DE PRESTATARIOS SOBERANOS CON RESPECTO A LOS PRESTAMISTAS
Principio 1. Representación: Reconocer que sus contrapartes son funcionarios públicos con la obligación de proteger el interés de sus representados.	**Principio 8. Relación fiduciaria** Los gobiernos son agentes del Estado y al contraer deudas establecen una relación fiduciaria con sus ciudadanos presentes y futuros.
Principio 2. Decisiones informadas Deberían asegurar que sus clientes soberanos realizan decisiones crediticias. informadas	**Principio 11. Divulgación de información** Los términos y condiciones de un acuerdo deberían ser divulgados y ser libremente accesibles Los deudores soberanos deberían divulgar información completa y precisa sobre su situación económica y financiera.
Principio 3. Debida autorización Los prestamistas deberían determinar si el financiamiento ha sido debidamente autorizado y si los contratos son válidos y ejecutables bajo la jurisdicción del prestatario. **Principio 4. Decisiones crediticias responsables** El prestamista tiene la responsabilidad de realizar una evaluación de la capacidad del prestatario de reembolsar el préstamo.	**Principio 10. Transparencia** El proceso para obtener financiamiento y asumir deudas soberanas y pasivos debería ser transparente. Los gobiernos deberían asegurar la aprobación y supervisión adecuadas de la toma de créditos oficiales y otras formas de financiamiento. **Principio 14. Evitando incidencias del sobreendeudamiento** Los gobiernos deberían sopesar costos y beneficios y procurar un préstamo soberano si conlleven una utilidad social prospectiva.
Principio 5. Financiamiento de proyectos Los prestamistas que financian un proyecto deberían llevar a cabo sus propias investigaciones sobre los probables efectos del proyecto.	**Principio 12. Financiamiento de proyectos** Los prestatarios soberanos son responsables por llevar a cabo una investigación de las implicaciones financieras, operativas, civiles, sociales, culturales y ambientales del proyecto.

Principio 7. Reestructuraciones de deuda En circunstancias en las que el soberano es manifiestamente incapaz de pagar sus deudas, todos los prestamistas tienen el deber de actuar de buena fe y con espíritu de cooperación para alcanzar una recomposición consensual de dichas obligaciones.	**Principio 9. Acuerdos vinculantes** Un contrato de deuda soberana es una obligación vinculante y debería ser honrada salvo que circunstancias del prestatario impidan su pago total y/u oportuno Cuando los cambios a las condiciones contractuales sean inevitables deberían ser seguidos Principios 7 y 15. **Principio 15**. Reestructuración de deuda Si una restructuración de obligaciones por deudas soberanas se torna inevitable, debe ser abordada de manera pronta, eficiente y justa.
Principio 6. Sanciones internacionales Deber de cumplir con las sanciones de Naciones Unidas impuestas contra un régimen de gobierno.	**Principio 13. Gestión y supervisión adecuadas** Los deudores tienen la responsabilidad de diseñar e implementar una estrategia de sustentabilidad y gestión de la deuda.

2.2.3 Marco Conceptual para una Gestión Eficaz de la Deuda Pública[16].

La estructura administrativa debe garantizar una división clara entre el nivel político (Parlamento o Congreso, Gabinete o Consejo de Ministros, o el Ministro de Hacienda) que establezca objetivos y estrategias generales de gestión de la deuda a largo plazo, y la entidad responsable de implementar la estrategia.

a. GESTION EJECUTIVA: DIRECCIÓN & ORGANIZACIÓN

La gestión ejecutiva de la deuda es como el establecimiento de las "Reglas del Juego". Provee la dirección y organización, que incluye tres funciones fundamentales:

Creación de Políticas	➔	Estrategia
Marco Regulatorio	➔	Estructura
Gestión de Recursos	➔	Personal & Sistemas

b. GESTIÓN OPERACIONAL: DINÁMICA DE LA DEUDA & OPERACIONES

Es aconsejable delegar la responsabilidad de la ejecución de la estrategia a una entidad principal de gestión de la deuda con el mandato y la habilidad de:

16 https://publications.iadb.org/publications/english/document/The-Debt-Office-and-the-Effective-Debt-Management-Functions-An-Institutional-and-Operational-Framework.pdf

- operar en los mercados dentro de los parámetros establecidos a nivel político, y
- proponer una estrategia de gestión de la deuda, basada en análisis de las condiciones del mercado, de alternativas de financiamiento y del costo y el riesgo de la deuda.

La gestión operacional contempla la instrumentación, control y coordinación de diferentes tipos de operaciones, como, por ejemplo, el financiamiento doméstico y externo; la política y administración de garantías y la relación con la ejecución del presupuesto, tanto de gastos por servicios de la deuda como de recursos del endeudamiento público.

De acuerdo a normas internacionalmente reconocidas y aceptadas, la estrategia operacional provee las siguientes funciones fundamentales:

Front Office	➔	Negociación, contratación y emisiones.
Middle Office	➔	Análisis & Estrategia.
Back Office	➔	Registro, Pagos, Datos de Deuda & Estadísticas.

2.2.4 Guía DeMPA (DEBT MANAGEMENT PERFORMANCE ASSESSMENT)[17].

Herramienta de evaluación del desempeño de la gestión de la deuda

El objetivo del programa es ayudar a fortalecer las capacidades de las instituciones en países en desarrollo para que puedan gestionar la deuda gubernamental de manera efectiva y sostenible en el mediano a largo plazo, de conformidad con los principios del Fondo Monetario Internacional y con las Directrices del Banco Mundial para la Gestión de la Deuda Pública, publicadas por primera vez en el 2001 y actualizadas en el 2003.

Piedra angular del programa es la Herramienta de Evaluación de Desempeño en Gestión de la Deuda (DeMPA), una metodología para evaluar el desempeño mediante una serie de indicadores de desempeño que cubren toda la gama de funciones gubernamentales en materia de gestión de la deuda. Se pretende que la serie de indicadores se convierta en estándar internacionalmente reconocido en el campo de gestión de la deuda gubernamental y pueda aplicarse en todos los países en vías de desarrollo.

DeMPA pone de relieve los aspectos positivos y las deficiencias de las prácticas de Gestión de la Deuda que llevan adelante los gobiernos de cada país. La evaluación del desempeño facilita el diseño de planes para fortalecer y aumentar la capacidad y consolidar las instituciones establecidas conforme a las necesidades específicas del país

17.http://documents.worldbank.org/curated/en/791931468198004564/pdf/96671-SPANISH-WP-PUBLIC-Box393246B-2015-DeMPA-Sp.pdf. La guía de la Herramienta de Evaluación de Desempeño en Gestión de la Deuda (DeMPA) se elaboró bajo el liderazgo de Dana Weist del Departamento de Política Económica y Deuda (PRMED) del Banco Mundial

De MPA facilita el seguimiento de los avances de los objetivos de Gestión de la Deuda, en consonancia con las buenas prácticas internacionales.

Indicadores del Desempeño en la Gestión de la Deuda (DPI)

Los indicadores de la herramienta DEMPA, abarcan un conjunto de 14 DPI que tienen como objetivo medir el desempeño en la Gestión de la Deuda gubernamental y reflejar los elementos fundamentales para lograr prácticas adecuadas en este ámbito.

Número	Título
Gobernabilidad y Desarrollo de Estrategias	
DPI-1	**Marco Legal**
DPI-2	**Estructura Administrativa**
DPI-3	**Estrategia de Gestión de la Deuda**
DPI-4	**Evaluación de las operaciones de deuda y presentación de los informes respectivos**
DPI-5	**Auditoría**
Coordinación con las políticas macroeconómicas	
DPI-6	**Coordinación con la política fiscal**
DPI-7	**Coordinación con la política monetaria**
Endeudamiento y actividades financieras conexas	
DPI-8	**Endeudamiento interno**
DPI-9	**Endeudamiento externo**
DPI-10	**Garantías crediticias, represtamos y productos derivados**
Proyección del flujo de efectivo y administración del saldo de efectivo	
DPI-11	**Proyección del flujo de efectivo y administración del saldo de efectivo**
Registro de la deuda y gestión de riesgos operativos	
DPI-12	**Administración de la deuda y seguridad de los datos**
DPI-13	**Separación de funciones, capacidad del personal y continuidad de las operaciones**
DPI-14	**Registros de la deuda y otros registros conexos**

2.3 Políticas Y Estrategias Del Financiamiento Público

2.3.1. Plan anual de Financiamiento. Vinculación con la Estrategia de Gestión de la Deuda de Mediano Plazo

Las recurrentes crisis financieras internacionales, en mercados con gran volatilidad, pusieron de manifiesto la importancia para las economías emergentes, de contar con una buena estrategia de Mediano Plazo para la Gestión de la Deuda Pública, en forma consistente con un programa Financiero o plan anual del financiamiento y manejo de la cartera de pasivos, en coordinación con los políticas monetarias y fiscales del gobierno.

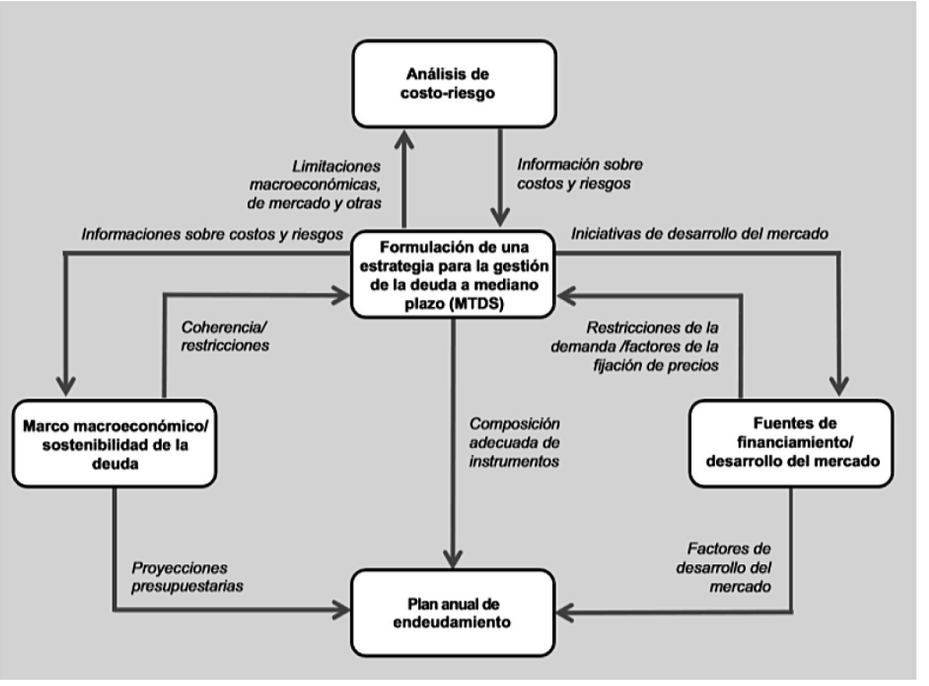
El documento de estrategia de Mediano Plazo puede contener entre otros aspectos.

- la estructura optima de la cartera de la deuda pública en el mediano plazo.
- la evaluación de los costos y los niveles de riesgo aceptables del portafolio de la deuda.
- los lineamientos y las metas estratégicas de la gestión de la deuda.
- los procesos de revisión e implementación de la estrategia de Mediano Plazo.

La formulación de una estrategia eficaz para la gestión de la deuda a mediano plazo (MTDS, por sus siglas en inglés) implica un proceso de ocho pasos que se detallan a continuación con las interdependencias que se observan en el gráfico correspondiente:[18]

1. Identificar objetivos de la gestión de la deuda del sector público y el alcance de MTDS.
2. Identificar la estrategia actual para la gestión de la deuda y analizar los costos y riesgos de la deuda existente.
3. Identificar y analizar las posibles fuentes de financiamiento, incluyendo los costos y las características de los riesgos.
4. Identificar las proyecciones base y los riesgos en áreas de política clave (fiscal, monetaria, externa y de mercado).
5. Examinar los factores estructurales clave a más largo plazo.
6. Identificar las disyuntivas costo-riesgo, y evaluar y clasificar estrategias alternativas.
7. Examinar con las autoridades encargadas de las políticas fiscal y monetaria las implicaciones de las estrategias propuestas para la gestión de la deuda.
8. Presentar y llegar a un acuerdo sobre la MTDS.

18 Fuente: "Estadísticas de la deuda del sector público. Guía para compiladores y usuarios". Edición en español © 2011 Fondo Monetario Internacional. Segunda edición revisada 2013



A su vez, les corresponde a los planes anuales de financiamiento o programas financieros, que forman parte armónica con el Presupuesto Público de cada ejercicio, analizar y definir:

- ¿Cuánto endeudamiento asumir en el período?,
- ¿Cómo tomar el financiamiento?,
- ¿A qué costo?

El plan anual de financiamiento, debe ser concebido en función de la priorización de las metas de inversión y considerando las restricciones de la capacidad de pago del Gobierno.

Por tanto, el Plan Anual de Financiamiento o Programa Financiero no es sólo un instrumento para la planificación, sino que incrementa la transparencia, y es un medio de aumentar la previsibilidad en el manejo de los fondos públicos y de la deuda del país.

2.3.2 Atributos de la Política de Financiamiento Público

Los aspectos principales al diseñar una política de financiamiento deben ser el uso racional de los recursos, el establecimiento de compromisos cumplibles según la capacidad de pago y el costo del financiamiento, el que en términos económicos debe ser el menor posible.

Otros atributos a considerar son:

1. **Flexibilidad:** El financiamiento es una herramienta al servicio de la satisfacción de necesidades de los ciudadanos. No es un objetivo en sí mismo, debe ser una herramienta flexible, disponible en cualquier momento para ser usada de acuerdo a lo planificado.

2. **Armonización con otras políticas del Gobierno:** La preservación del Crédito Público puede servir no sólo para solicitar fondos, sino también puede ser funcional a otras políticas nacionales, como la radicación de inversiones.
3. **Transparencia:** Es fundamental que los términos y condiciones de los actos de Gobierno que comprometen al Crédito Público sean divulgados por el Gobierno, estar universalmente disponibles y ser libremente accesibles para todos los interesados.

2.3.3 Diseño de Políticas del Financiamiento Público

El diseño de las políticas de financiamiento se basa en cuatro aspectos fundamentales:

1. **Incrementar la madurez de la deuda pública:** Significa distribuir los vencimientos en el tiempo, de forma tal que los mismos no representen una pesada carga al momento de refinanciar los vencimientos de capital ni cuando se cierran los mercados de crédito. Una mayor madurez puede implicar tasas algo más elevadas, pero se transforma en una cobertura efectiva a la hora de enfrentar crisis financieras externas.
2. **Generar fondos anticíclicos y una política activa de manejo de la liquidez:** A los efectos de enfrentar períodos de emergencia financiera, los fondos contingentes anticíclicos permitan cubrir las necesidades de financiamiento por un periodo razonable y permanecer durante ese lapso fuera del mercado de ser necesario.
3. **Diversificar las fuentes de financiamiento:** Consiste en la presencia en diferentes mercados, para asegurar distintas bases de inversionistas y en organismos financiadores internacionales orientados a los proyectos de inversión.
4. **Desarrollar el mercado doméstico:** El cuarto elemento consiste en la implementación de nuevos instrumentos de financiamiento orientados a a la canalización del ahorro y desarrollo del mercado de capitales interno, el establecimiento de una curva de rendimiento para colocaciones del Gobierno en moneda local y de un sistema de creadores de mercado que ayudan al desarrollo de dicho mercado local de deuda.

Principales atributos de un mercado local o doméstico eficiente

1. **Previsibilidad y Regularidad:** La Oficina responsable debe publicar antes del inicio de cada ejercicio, el monto total a colocar, el programa de Letras y Bonos a ser emitidos durante el año y un Cronograma de Subastas a realizar a través de licitaciones públicas.
2. **Simplicidad:** Los instrumentos de deuda deben asemejarse en su estructura a los existentes en los principales mercados del mundo, como, por ejemplo: letras a descuento -cuyo plazo puede ser de 3, 6 o 12 meses- y Bonos que amortizan integralmente al vencimiento (*Bullets*) y pagan intereses semestralmente.
3. **Transparencia:** Estas emisiones deben brindar al mercado local una serie de títulos que, al representar el riesgo soberano (o riesgo-país), funcionen como puntos de referencia para las emisiones del sector privado, para lo cual es fundamental la difusión transparente y permanente de los precios vigentes de los instrumentos financieros que lo componen a través de pantallas accesibles al público en general.

4. **Eficiencia:** El registro y liquidación de los nuevos instrumentos debe estar a cargo de una Central de Registro y Liquidación que emplee las modalidades usuales en las principales plazas financieras: "entrega contra pago" y "entrega libre de pago" para dotar al sistema de la eficiencia y confiabilidad que la haga comparable con otros mercados.
5. **Liquidez:** A los efectos de garantizar una demanda mínima en el mercado primario y a su vez de proporcionar liquidez y una cotización permanente de los títulos en el mercado secundario, surge la figura de "creadores de mercado" que se detalla en el punto siguiente.

En la medida de que se verifique el cumplimiento de dichos atributos, se verificará una mejora en el rating crediticio y menores spread medidos en puntos básicos.

Creadores de mercado

En muchos lugares del mundo en donde se ha implementado un mercado doméstico de deuda pública, ha surgido la figura de bancos "Creadores de Mercado" que pasan a ser los principales participantes y cuyas funciones son:

- Participar significativamente en todas las licitaciones de Letras y Bonos y garantizar una demanda mínima en el mercado primario.
- Cotizar en todo momento precios de compra de todos los instrumentos del sistema para proporcionar liquidez en el mercado secundario.
- Difusión de precios de Letras y Bonos en pantallas públicas e informar en todo lo referente al desenvolvimiento del mercado secundario.
- Participar significativamente en las licitaciones y cotizar en todo momento precios de compra y/o venta y participar activamente en el mercado secundario.

2.3.4 Relación de la Política de Financiamiento con la Política Fiscal y Monetaria

De acuerdo a lo recomendado por las prácticas usuales en los países con mayor grado de desarrollo, la gestión de la deuda soberana debiera estar separada de los objetivos y responsabilidades de la política monetaria.

Las autoridades encargadas de la gestión de la deuda, de la política fiscal y de la política monetaria deben compartir información sobre las necesidades de liquidez corrientes y futuras del gobierno, además y dada la interdependencia entre los diferentes instrumentos que se utilizan, deben coordinar sus operaciones de mercado para no operar simultáneamente en el mismo segmento.

Definir con claridad las funciones y los objetivos de la gestión de la deuda y de la política monetaria reduce al mínimo los posibles conflictos. En los países cuyos mercados financieros están desarrollados, los programas de endeudamiento se basan en las proyecciones económicas y fiscales del presupuesto público, y la política monetaria se realiza con independencia de la gestión de la deuda.

Más difícil resulta separar la gestión de la deuda y la política monetaria en los países cuyos mercados financieros estén menos desarrollados, y en los que las operaciones de gestión de la deuda pueden suscitar mayores efectos sobre el nivel de las tasas de interés y el funcionamiento del mercado local de capitales. En estos casos es necesario establecer una secuencia adecuada de reformas para conseguir esa separación.

A los efectos de una ejecución eficiente de la política monetaria deben conocerse las corrientes financieras a corto y largo plazo del gobierno. Por otra parte, las autoridades monetarias informarán a las autoridades fiscales sobre el efecto que el endeudamiento público produce en la consecución de los objetivos monetarios.

La adopción del objetivo de reducir al mínimo el costo de la deuda para el gobierno, con sujeción a un nivel de riesgo prudente, no debe considerarse como obligación para reducir las tasas de interés ni para influir en las condiciones monetarias internas. Tampoco el objetivo costo/riesgo debe considerarse como justificación para que el banco central otorgue al gobierno crédito a bajo costo, ni las decisiones de política monetaria deben estar motivadas por consideraciones referentes a la gestión de la deuda.

Por ende, es posible lograr en el contexto de un marco macroeconómico claramente definido que la gestión prudente de la deuda y la política fiscal y monetaria se refuercen para conseguir una prima de riesgo menor en la estructura de tasas de interés a largo plazo.

2.4 Concepto y Análisis de Riesgos Financieros. Indicadores

2.4.1 Concepto de Riesgo Financiero. Principales tipos de riesgo

Etimológicamente la palabra "Riesgo" significa la posibilidad de sufrir un daño, concepto que en el sistema financiero puede interpretarse como la posibilidad de sufrir una pérdida económica por parte de alguna de las contrapartes de un contrato de financiamiento.

Una primera clasificación de los principales tipos de "Riesgos Financieros" es la siguiente:

1) Riesgos de Mercado

Producto de la volatilidad de los instrumentos financieros (acciones, bonos, derivados, entre otros) y a las variaciones absolutas y relativas de precios, entre los que se distinguen:

- **Riesgo de cambio**, consecuencia de la volatilidad del mercado de divisas
- **Riesgo de tipo de interés,** consecuencia de la volatilidad de los tipos de intereses variables.
- **Riesgo de liquidez o de financiación**, se refiere a la posibilidad de que una de las partes de un contrato no pueda obtener la liquidez necesaria para asumir sus obligaciones a pesar de disponer de los activos y la voluntad de hacerlo.

2) Riesgo de Crédito

Consecuencia de la posibilidad de incumplimiento de una de las partes de un contrato.

3) Riesgo Operativo

Se refiere a la posibilidad de ocurrencia de pérdidas financieras, originadas por errores humanos o fallas de medios o insuficiencias de procesos, personas, sistemas internos, tecnología, y en la presencia de eventos externos imprevistos.

4) Riesgo Legal

Surge de la imposibilidad legal de ejercer los derechos por cambio en las normas vigentes de alguna de las contrapartes.

2.4.2 Riesgo Soberano

El riesgo crediticio de un país se lo identifica como "riesgo soberano", cuando la evaluación corresponde al Gobierno Nacional y "riesgo sub-soberano" cuando la evaluación corresponde a una Administración Provincial o Municipal y lo miden Calificadoras de Riesgo Internacionales (ej.Moodys, Standard and Poors, Fitch.)

El riesgo soberano es un indicador que mide el grado de probabilidad del cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del deudor y a través del mismo se evalúa el riesgo que asume el acreedor.

Las condiciones financieras a las que puede acceder un Gobierno, tanto para la colocación de un Título Público, como para obtener un préstamo de la banca privada, son función directa de la calificación del riesgo crediticio que presente como deudor.

Para los países con menor grado de desarrollo, integrados al mercado financiero mundial, el riesgo crediticio constituye una variable fundamental ya que:

1. Es un indicador de la situación económica del país y de las expectativas con respecto a la evolución de la economía en el futuro (en particular de la capacidad de repago de la deuda).

2. El riesgo determina el costo de endeudamiento que enfrenta el gobierno, lo que tiene dos implicancias.

- En primer lugar, mientras más baja sea la calificación, mayor va a ser el costo de endeudamiento y menores van a ser las posibilidades de acceder al financiamiento.
- En segundo lugar, un elevado riesgo crediticio influirá en las decisiones de inversión, lo que determinará un menor flujo de fondos hacia el país y una mayor tasa de interés global. Es decir, que no solo eleva el costo de endeudamiento del gobierno, sino que también eleva el costo de endeudamiento del sector privado.

Factores de tipo cuantitativo y cualitativo

La calificación de riesgo soberano se asigna luego de un minucioso análisis de la situación económica y financiera del emisor y representa una opinión, la cual es considerada por los inversionistas a la hora de identificar los diferentes niveles de calidad crediticia.

Por ejemplo, para Moody's en su publicación "Sovereign Bond Rating Methodology" indica que el perfil crediticio es función del análisis de: Economía (volatilidad del crecimiento PBI, PBI per cápita, inflación); Instituciones (aplicación de las leyes, estadísticas confiables); Situación fiscal (finanzas saludables, gasto público, indicadores de sostenibilidad de la deuda); Exposición a eventos de riesgos (políticos, sector bancario, acceso al crédito, externos, otros).

Para determinar el riesgo soberano se tienen en cuenta factores de tipo cuantitativo sobre la base de información disponible en las cuentas públicas y cualitativas, basadas en la opinión fundada de los analistas sobre los aspectos más subjetivos que presenta el Gobierno que se está analizando, junto a otros elementos vinculados con su comportamiento previsible.

A continuación, y a modo de ejemplo, se indican factores cuantitativos y cualitativos que se consideran usualmente en las evaluaciones de riesgo soberano.

Ejemplos de factores de tipo cualitativo:

- Cambios en materia política, y en la estructura de poderes. Permanencia institucional y estabilidad jurídica y política.
- Coherencia de la política económica y estabilidad y diversidad de fuentes de ingresos.
- Política de inversiones y políticas en materia de educación, salud y seguridad social y su relación con el destino específico del financiamiento.
- Eficiencia y transparencia en la administración financiera de los recursos públicos Administración de la deuda, es decir, la forma en que se manejan los vencimientos, renovaciones e incrementos de deuda pública.
- Capacidad de contratación y de prestación de servicios públicos bajo su competencia.
- Mecanismos de control e información.

Ejemplos de factores de tipo cuantitativo:

- Crecimiento de la economía Producto y variación anual del producto bruto per cápita.
- Necesidades de financiamiento para el período como porcentaje de ingresos totales.
- Evolución y proyección de la base imponible.
- Solvencia fiscal y capacidad de repago del deudor: Déficit/superávit global sobre producto bruto.
- Evolución de la balanza de pagos y déficit/superávit corriente sobre producto bruto.
- Deuda pública total sobre producto bruto y sobre intereses e ingresos corrientes.

Evaluación del riesgo país según condiciones del Mercado (EMBI)[19]

El riesgo país a partir de condiciones de mercado se mide con el EMBI (Emerging Markets Bond Index), creado por JP Morgan Chase, que da seguimiento diario a una canasta de instrumentos de deuda en dólares emitidos por distintas entidades en países emergentes.

El EMBI es la diferencia entre el rendimiento que pagan los bonos emitidos por el país y los Bonos del Tesoro de Estados Unidos, que se consideran "libres" de riesgo.

Este diferencial (denominado spread) se expresa en puntos básicos (pb). Una medida de 100 pb significa que el gobierno en cuestión estaría pagando un punto porcentual (1%) por encima del rendimiento de los bonos libres de riesgo, los Treasury Bills.

Calificadoras de riesgo -Escala de valores

Si bien cada calificadora de riesgo cuenta con su propia metodología de trabajo y de evaluación, en la siguiente tabla se observa las equivalencias de las escalas de valores entre las calificadoras más relevantes en el mercado:

CATEGORIAS	STANDARD & POORS	MOODY´S	FITCH
I.Deuda apta para inversión			
– máxima seguridad	AAA	Aaa	AAA
– muy alta calificación	AA+/ AA-	Aa1/ Aa3	AA+/ AA-
– grado medio alto	A+/ A-	A1/ A3	A+/ A-
– grado medio bajo.	BBB+/ BBB-	Baa1/ Baa3	BBB+/ BBB-
II.Deuda especulativa			
1.Medianamente especulativa			
– grado especulativo bajo.	BB+/ BB-	Ba1/ Ba3	BB+/ BB-
– grado altamente especulativo	B+/B-	B1/ B3	B+/ B-
2.Grado predominantemente especulativo			
– riesgo sustancial	CCC+/ CCC-	Caa	CCC
– extremadamente especulativo	CC	Ca	
– absolutamente especulativo	C	C	
– mora	D		DD/ DP

19 Emeging Market Bond Index –(EMBI)

6.2.4 Relación del EMBI y las Calificaciones Crediticias para un conjunto de países de la Región. Situación al 31 de diciembre de 2019[20]

	EMBI* (Ptos. Base)			Calificaciones Crediticias**		
	Dec-19	ΔDic19-Sep19	ΔDic19-Dic18	S&P	Fitch	Moody's
Global	277	(60)	(157)			
América Latina	346	(119)	(222)			
Chile	135	(4)	(31)	A+	A	A1
México	292	(25)	(65)	BBB+	BBB	A3
Perú	107	(24)	(61)	BBB+	BBB+	A3
Panamá	114	(24)	(57)	BBB+	BBB+	Baa1
Colombia	161	(21)	(66)	BBB-	BBB	Baa2
Brasil	212	(27)	(61)	BB-	BB-	Ba2
Uruguay	148	(28)	(58)	BBB	BBB-	Baa2
El Salvador	394	(68)	(121)	B-	B-	B3
Rep. Dominicana	309	(48)	(62)	BB-	BB-	Ba3
Jamaica	282	(48)	(64)	B+	B+	B2
Argentina	1,744	(399)	927	CC	CC	Caa2
Belice	869	(8)	11	B-	N/R	B3
Ecuador	826	149	(0)	B-	B-	B3
Venezuela	14,740	(3,733)	7,894	SD	WD	C

*El margen EMBI mide la diferencia entre el rendimiento de un bono denominado en dólares emitido por una economía específica y el bono correspondiente emitido por el Tesoro de Estados Unidos.

2.4.3 Sostenibilidad de la Deuda Pública. Indicadores de Solvencia y liquidez

Sostenibilidad de la deuda soberana. Criterio básico[21]

Históricamente los gobiernos observaban si podían cumplir con las obligaciones de Deuda Pública asumidas, utilizando criterios de análisis más bien estáticos, pero no se detenían a observar si el nivel de deuda era el correcto, y si su composición era perfectible en el tiempo. La falta de políticas de manejo de pasivos no daba lugar a mejoras en la administración de la Deuda Pública.

Hoy el planteo tiende a ser más dinámico y procura conocer si la Deuda Pública tiene una dimensión y una composición que no afecte negativamente el desarrollo ni al crecimiento del PIB.

El planteo comienza considerando la restricción presupuestaria del gobierno en el período en análisis. La misma establece que si no alcanza a sufragarse con el excedente la porción de

20 Fuente: Informe Trimestral sobre la Situación y Evolución de la Deuda Pública de la República Dominicana. https://www.creditopublico.gov.do/Content/publicaciones/informes_trimestrales/2019/20190120_Informe%20Deuda%20Publica%204Q2019.pdf

21 Extraido del Capìtulo 11 “Nuevos y antiguos criterios de sostenibilidad fiscal en América Latina” de “Vivir con Deuda. Como contener los riesgos de endeudamiento público”. Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID

los pagos de la deuda que debe abonarse, los mismos se financian con deuda nueva y a su vez presupone la prescindencia de cualquier financiamiento directo del déficit mediante emisión de moneda por el banco central.

Partiendo de las premisas mencionadas, y en la búsqueda de generar herramientas que faciliten el análisis dinámico de estas dimensiones de la Deuda Pública, se brindará como ejemplo una ecuación indicativa. Es importante destacar que este no es el único análisis posible.

En el largo plazo, para que la deuda sea sostenible, el gobierno debe hallarse en posición de satisfacer la siguiente condición denominada:

CRITERIO BÁSICO DE SOSTENIBILIDAD: s = (r – g)*d

d es el nivel de endeudamiento como proporción del PIB,

r es la tasa de interés real (tasa ganada después de restarle la inflación),

g es la tasa de crecimiento de la economía y

s es el superávit primario del gobierno como proporción del PIB que debería alcanzar durante el periodo en análisis.

Esta condición tiene una interpretación intuitiva, la razón deuda sostenible/PIB es tal que el superávit primario resulta suficiente para cubrir el costo "efectivo" de los intereses de la deuda, entendiendo por tasa de interés "efectiva" la tasa de interés real menos la tasa de crecimiento del PIB.

Indicadores de solvencia y liquidez

A continuación, se observan los indicadores de solvencia y liquidez más comúnmente utilizadas para los análisis de la cartera de la Deuda Pública.

- Deuda en porcentaje del PIB.
- Servicios de la deuda en porcentaje del PIB.
- Servicios de la deuda en porcentaje de la Deuda total.
- Servicios de la deuda en porcentaje de los ingresos tributarios.
- Deuda en moneda extranjera en porcentaje de la Deuda total.
- Deuda Pública externa en porcentaje de las exportaciones.
- Servicios de Deuda externa en porcentaje de ingresos del comercio exterior.
- Deuda de corto plazo en porcentaje de la Deuda total.
- Deuda de corto plazo en moneda extranjera en porcentaje de Reservas.
- Deuda con tipo de interés fijo en porcentaje de la Deuda total.

2.5 Objetivos Y Breve Descripción le los Organismos y Multilaterales Bilaterales De Crédito

Los organismos internacionales de crédito son instituciones financieras que conceden préstamos a los países miembros, con el objetivo de fomentar su desarrollo, como así también el de resolver problemas circunstanciales (desequilibrios en balanza de pagos, apoyo presupuestario, etc.).

Pueden ser globales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) o regionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Asian Development Bank, Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), entre otros.

Ser país miembro significa, además del derecho de obtener préstamos, el derecho de gozar de ciertos beneficios y tener representantes en la Junta de Gobernadores.

Los préstamos otorgados por los Organismos Internacionales de Crédito (Banco Mundial y BID) exigen que el proyecto o programa que se financia sea de importancia vital para el desarrollo del país, que corresponden a proyectos específicos de inversión: (escuelas, carreteras, hospitales), saneamiento fiscal, reforma del Estado, apoyo a las exportaciones, desequilibrio de balanza de pagos; y que existan garantías que el mismo sea viable y pueda ser llevado adelante por el país tomador del crédito.

Los financiamientos se instrumentan mediante Contratos de Préstamo y de sus objetivos se desprende una íntima vinculación con el Sistema de Inversión Pública.

2.5.1 Fondo Monetario Internacional (FMI)

El origen del FMI y BM fue la Conferencia de Bretton Woods, julio de 1944 (EE.UU.), cuyo objetivo era definir el escenario del sistema financiero de la posguerra y evitar los problemas originados en la crisis de los años ’30.

El Fondo Monetario Internacional nació con el fin de ser un soporte para la reactivación de la economía de posguerra en los países más afectados; teniendo entre sus objetivos el auxilio financiero para mantener el equilibrio en las desigualdades que pudieran producirse entre los países que lo conforman.

Con el tiempo su rol se fue modificando, convirtiéndose en un organismo fiscalizador y sensor de las políticas de ajuste de los países, en función de las exigencias para el cumplimiento de obligaciones externas. En la actualidad los objetivos básicos del FMI son:

- Restaurar el equilibrio de la balanza de pagos;
- Conservación de recursos;
- Lograr la estabilidad en tasas de cambio;

- Fomentar el comercio multilateral;
- Fomentar la cooperación internacional.

Los financiamientos correspondientes se instrumentan mediante Carta de Intención, Acuerdo de Crédito Contingente (Stand by) o Acuerdo de Facilidades Extendidas (EFA).

Para recibir préstamos o facilidades del Fondo Monetario Internacional, un país miembro tiene que convenir sobre un programa de ajuste de Balanza de Pagos. Este programa pretende regresar la Balanza de Pagos a una posición que sea sostenible a mediano plazo, y permita al país amortizar sus retiros del Fondo cuando se venzan los pagos.

El programa acordado debe estar formalizado dentro de criterios de comportamiento que son monitoreados por el Fondo y cuyo cumplimiento es necesario para el desembolso continuo del crédito.

Es preciso aclarar que un acuerdo con el Fondo, no sólo es necesario para obtener préstamos de esa fuente, sino de otras Instituciones Internacionales que requieren que se establezcan políticas de control fiscal y monetario que garanticen la creación de excedentes en la balanza comercial y con ello el pago del servicio de la deuda.

2.5.2 Sistema Banco Mundial

El Banco Mundial fue creado en junio de 1946 (solamente los países miembros del FMI pueden acceder al mismo) y puso énfasis en la reconstrucción de los países destruidos por la guerra, hoy en día sus objetivos principales son:

- Llevar a cabo proyectos de inversión en áreas como Infraestructura; Proyectos sociales; Saneamiento fiscal del sector público y Apoyo a las exportaciones.
- Fomentar la formación de capitales en los países menos desarrollados, garantizando y participando en inversiones privadas o suministrando los fondos necesarios.
- Fomentar la expansión del comercio mundial y el equilibrio en la balanza de pagos.
- Proveer asistencia técnica en proyectos de inversión a países menos desarrollados

Para cumplir con dichos objetivos, el banco se compone de las siguientes instituciones:

- **Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento – BIRF** –, cuyo objetivo es otorgar préstamos a países en desarrollo con un ingreso relativamente alto.
- **Asociación Internacional de Fomento - AIF –,** institución intergubernamental afiliada del Banco Mundial, a través de la cual se otorgan préstamos para proyectos de desarrollo económico en condiciones cesionarias a los países menos prósperos.
- **Corporación Financiera Internacional - CFI/IFC**, es la ventanilla del Banco Mundial para el sector privado, otorga préstamos directos /Inversión directa (compra de acciones, búsqueda de socios, etc.).

- **Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones - OMGI/MIGA,** Garantiza pérdidas por riesgos no-comerciales (riesgo político, garantía contra confiscación, revoluciones, motines, saqueos).

2.5.3 Banco Interamericano de Desarrollo – BID

El propósito fundamental del BID es contribuir en el proceso de desarrollo de los territorios miembros, que integran la Organización de Estados Americanos, a través de:

- Promoción de inversiones.
- Captación de recursos y financiamiento.
- Estímulo y complementación de las inversiones privadas.
- Cooperación para orientar el desarrollo de los países miembros.
- Provisión de asistencia técnica.

Los recursos del banco son utilizados exclusivamente para beneficiar a los países miembros. Los préstamos se dirigen principalmente para el financiamiento de proyectos específicos, pero también para instituciones de fomento.

2.5.4 Prestamos Bilaterales. Organismos de Crédito a la Exportación

Los **préstamos bilaterales** son aquellos otorgados gobiernos a gobierno y cuyo financiamiento se canaliza a través de agencias de promoción de exportaciones como por ejemplo el Eximbank de EE.UU. y otros tipos de agencias (inclusive los bancos centrales), y dan origen a los acuerdos de renegociación a través del denominado **"Club de París"**.

Se denomina **Crédito a la exportación** a los préstamos otorgados para financiar una compra específica de bienes y servicios en el país acreedor. Los créditos a la exportación otorgados por el proveedor de bienes, cuando el importador de bienes y servicios puede prorrogar los pagos, se denominan **créditos de proveedores**; los créditos a la exportación otorgados por una institución financiera, o un organismo de crédito a la exportación en el país exportador, se denominan **crédito al comprador**.

Los **Organismos de crédito a la exportación,** son aquellas entidades de un país acreedor que provee seguros, garantías o préstamos para la exportación de bienes y servicios y que asume el compromiso, de reembolsar el préstamo al prestamista si el prestatario no lo paga. El prestamista paga una comisión de garantía.

La principal actividad de los organismos de crédito a la exportación consiste en suministrar a los exportadores o bancos (si bien algunos organismos importantes otorgan préstamos por cuenta propia), **garantías del crédito a la exportación o seguros** contra riesgos de atrasos o incumplimientos de los pagos relacionados con las transacciones de exportación.

Generalmente, se suministran para cubrir el riesgo comercial y el riesgo político, por lo que al reducirse el riesgo se reduce uno de los componentes más importantes de la tasa de interés, por lo que este tipo de financiamiento se caracteriza por tener tasas relativamente bajas.

3. PRINCIPALES MACROPROCESOS Y PROCESOS DEL SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO

3.1. Macroproceso: Plan Anual de Financiamiento

En el marco de una adecuada estrategia de financiamiento de mediano plazo, el plan anual (en muchos países se lo denomina "Programa Financiero"), debe contener los lineamientos de las operaciones de crédito público y determinar para cada ejercicio la necesidad bruta de financiamiento, describiendo la estrategia de emisión, las características de dicho nuevo financiamiento en términos de fuentes (externa e interna), instrumentos, plazos, entre otros.

Por otra parte, el programa financiero puede incluir operaciones para reestructurar la deuda pública y avales otorgados, como así también, la ejecución de operaciones de Administración de Pasivos y Gestión de Riesgos que impacten favorablemente en la composición de la cartera de pasivos del Gobierno.

El objetivo final consiste en decidir una política de acción para el financiamiento de la brecha entre recursos y gastos, ya sea reducir el gasto, aumentar los ingresos o buscar nuevo financiamiento, de modo tal que, en la Ley de Presupuesto, todos los gastos tengan previsto su correspondiente financiamiento con una cartera de pasivos sostenible.

3.1.1 Proceso: Necesidades de Financiamiento por Servicios de la Deuda Pública

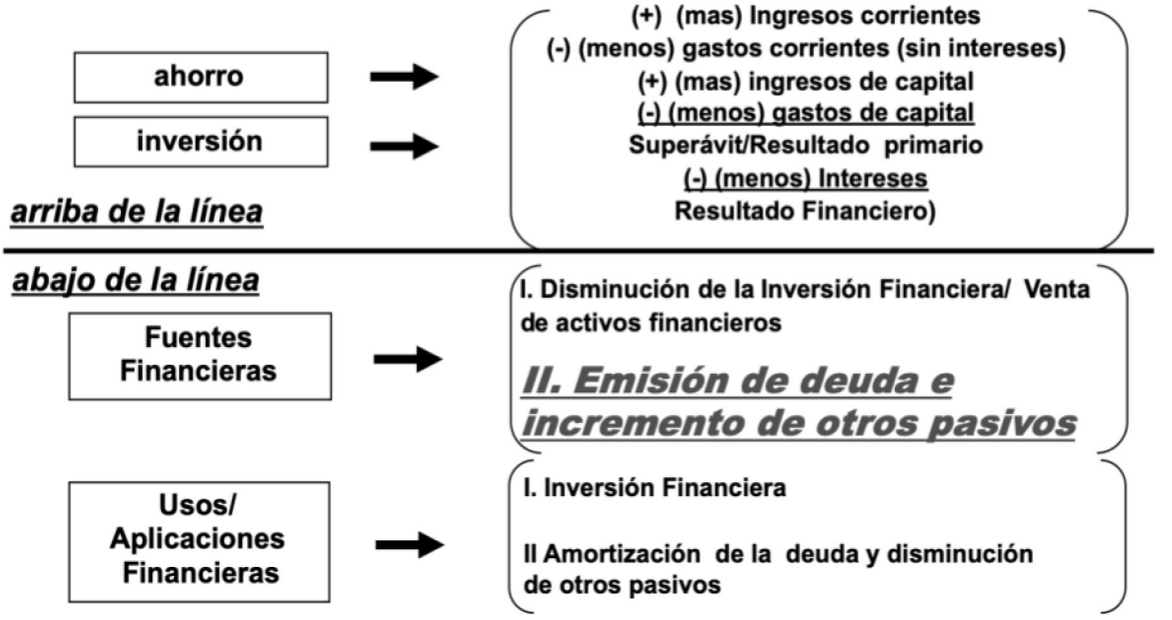
El primer paso al elaborar el Programa Financiero consiste en determinar las necesidades de recursos para atender en tiempo y forma las obligaciones de la Deuda Pública, para lo cual se totalizan los vencimientos previstos para el ejercicio presupuestario, más los vencimientos de operaciones en trámite que impactarán en dicho ejercicio, se encuentren formalizadas o no, a la fecha en que se realiza el programa financiero.

La totalidad de vencimientos se expresan en moneda de curso legal, mientras que aquellas obligaciones denominadas en moneda extranjera, se convierten con el tipo de cambio proyectado para el ejercicio a los efectos de la consistencia fiscal y monetaria del proyecto de presupuesto correspondiente.

3.1.2. Proceso: Determinación de las Necesidades Globales de Financiamiento. Esquema Ahorro Inversión Financiamiento (AIF)

La brecha entre recursos y gastos se cierra con la determinación de las fuentes de financiamiento, dando lugar al esquema AIF, cuyo contenido básico se observa en el siguiente diagrama "Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento", en donde se destaca la variable "Emisión de deuda e incremento de otros pasivos" que es el objetivo primordial del programa Financiero.

"Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento"



3.1.3. Proceso: Formulación del Programa Financiero. Armonización con la Ley de Presupuesto Nacional

Anualmente la autoridad económica elabora un Proyecto de Ley que contiene las necesidades de financiamiento previstas en el Programa Financiero y que luego de ser discutido y evaluado por el Poder Legislativo, se transforma en la Ley de Presupuesto. Nacional.

Algunos países de la Región presentan dos leyes por separado, una correspondiente a la autorización de los Gastos del ejercicio y otra que define el Financiamiento, requerido para cubrir dichos gastos. En todos los casos, se trate de una o más de una ley, deben estar adecuadamente armonizadas.

Fuentes de Financiamiento Público

La Ley de Presupuesto Nacional o Ley de Financiamiento autorizan el monto máximo de uso del crédito público para el siguiente ejercicio fiscal, y estima las principales fuentes de financiamiento a ser utilizadas en el periodo, con la suficiente flexibilidad a los efectos de adecuar la ejecución del financiamiento a las condiciones que presenten los mercados durante el ejercicio, tal como se describen a continuación:

Resultado financiero: Equivalente a la diferencia entre los ingresos corrientes y recursos de capital y los gastos corrientes (incluidos intereses) y gastos de capital.

Venta de activos financieros: Venta de activos tales como acciones o títulos valores en cartera del Sector Público; disminución de depósitos, entre otros.

Emisión de deuda pública: Suscripción de Préstamos Bilaterales o con Organismos Internacionales que pueden ser de apoyo presupuestario o destinados a Proyectos de Inversión, la emisión de Deuda Pública en el mercado interno y/o internacional y otros instrumentos definidos en el Programa Financiero, tal como se observa a continuación.

Estructura tipo de un Programa Financiero

Necesidades y Fuentes de Financiamiento Ejercicio 20___

	Moneda de curso Legal	**Mill US$**	**% PBI**
1) Déficit primario			
2) Vencimiento de Intereses (IFIs, Bonos, Banca, etc.)			
3) Resultado Global= 1) + 2)			
4) Aplicaciones Financieras			
4.1) Amortización Deuda Pública • Bonos Internacionales • Bonos Domésticos • Prestamos Bilaterales • Prestamos con Organismos Internacionales • Prestamos con la Banca Local			
4.2) Disminución de Cuentas por Pagar			
4.3) Incremento de Activos Financieros			
Necesidades Financieras = 3) +4)			
5) Saldo Inicial de caja			
6) Financiamiento externo • Bonos Globales • Prestamos Bilaterales • Prestamos con Organismos Internacionales • Prestamos con la Banca Comercial			
7) Financiamiento Domestico • Prestamos con la Banca Local • Bonos del Mercado Doméstico			
Fuentes de Financiamiento= 5) + 6)+ 7)			

3.2 Macroproceso; Préstamos Externos. Acreedores Multilaterales Y Bilaterales

3.2.1 Proceso: Préstamo con Organismos Financieros Internacionales.

Cada proyecto financiado por Organismos Multilaterales de Crédito pasa por una serie de etapas que se conoce como el ciclo del proyecto. Generalmente, la idea de un proyecto surge de un plan nacional del país o de un diálogo con las autoridades y se inicia la etapa de preparación con la presentación del perfil del proyecto.

La gestión de préstamos para el financiamiento de un Proyecto con los Organismos Financieros Internacionales de Crédito, atraviesa distintas etapas desde su formulación hasta el cierre de la operación que se enumeran a continuación.

1) **Formulación:** consiste en plasmar la idea del proyecto a ser financiado cumpliendo con los requisitos establecidos por cada eventual organismo financiador e incorporarla al Sistema de Inversión Pública.

2) **Preparación y Evaluación:** Para solicitar financiamiento a un Organismo Internacional, se debe contar con información suficiente para la preparación y presentación del perfil del proyecto, como, por ejemplo: la Factibilidad económico-técnica del proyecto, la incidencia del gasto en las metas fiscales, la viabilidad financiera de las condiciones del préstamo.

   El perfil del proyecto se remite al organismo financiero con la indicación de la prioridad que para el país significa su ejecución.

3) **Misiones con el Organismo Financiero para Identificación y Análisis de Factibilidad:** Una vez que el Organismo recibe la priorización del proyecto, se realiza una misión de identificación, donde se procede a acordar los alcances de la documentación del proyecto.

   Reunida la documentación del proyecto, el organismo suele preparar una misión de análisis para la evaluación conjunta, (Marco Lógico o Línea de Base), donde se ajusta el documento del préstamo para aprobación previa del organismo.

4) **Negociación del Financiamiento:** Una vez culminada la misión de análisis, se inicia el proceso de negociación de las condiciones del préstamo, para que una vez suscripto el contrato y la documentación de la operación, se inicie el programa de desembolsos.

   Una vez que el convenio es aprobado por el directorio o autoridades del organismo financiero internacional, se debe verificar el trámite aprobatorio del convenio de préstamo por parte del deudor, a cargo del Congreso Nacional o mediante un decreto del Poder Ejecutivo, según corresponda a las normas vigentes en cada país.

5) **Ejecución:** El organismo financiero desembolsa sus préstamos a medida que el proyecto avanza y el prestatario incurre en obligaciones relacionadas con su ejecución. Si bien toda la responsabilidad de la ejecución del proyecto es de la jurisdicción donde se encuentra la Unidad Ejecutora, el organismo financiero supervisa el proceso a fin de garantizar que el proyecto se ajuste al calendario y se respeten sus procedimientos de contratación.

6) **Evaluación y Seguimiento de la Ejecución Física y Económico-Financiera del Proyecto:** El Gobierno central realiza un seguimiento y evaluación de ejecución a través de un marco lógico e indicadores de resultados. Algunos organismos financieros convocan anualmente a una misión de evaluación con la participación de la unidad ejecutora y los responsables del Gobierno Central, para analizar los avances del proyecto y cumplimiento del Programa Operativo Anual.

7) **Terminación, Auditoría y Evaluación Final del Proyecto:** Finalizada la ejecución del proyecto, se realiza una misión de cierre en donde en forma conjunta con el prestatario se crean los Informes de Terminación de Proyecto en donde se evalúa el cumplimiento de las distintas etapas y se sacan conclusiones de las Lecciones aprendidas.

   Eventualmente a pedido del Organismo Financiero se puede contratar una Auditoría Externa de Gestión cuando los resultados así lo ameriten.

3.2.2 El Contrato de Préstamo

Un contrato de préstamo define el contenido jurídico y las responsabilidades de los organismos internacionales o acreedores con el deudor y las del deudor con el Organismo y en general contiene los siguientes puntos:

- Objeto del préstamo.
- Institución encargada de llevar a cabo la ejecución.
- Definición de los términos utilizados en el contrato.
- Interés, amortizaciones, comisión de crédito; tipo de moneda, lugar de pagos, tratamiento impositivo.
- Condiciones relativas a los desembolsos y los procedimientos; suspensión de desembolsos y vencimiento anticipado (en caso de default). La ejecución del programa: que puede ser hecho con los recursos del financiamiento y condiciones para llevar a cabo las contrataciones a cargo del préstamo.
- Obligaciones del organismo ejecutor del préstamo (elaborar informes, controles) y los procedimientos normales de registros, inspecciones e informes.
- Comunicaciones entre las partes y mecanismos de resolución de diferencias.
- Procedimientos de registros, inspecciones e informes.

3.3. Macroproceso: El Financiamiento en los Mercados de Capitales Externos E Internos

Un título público emitido por el Estado Nacional o Subnacional en virtud de las facultades que les confieren las respectivas constituciones, es un instrumento financiero por el cual el Estado capta recursos del mercado de capitales y se compromete a su devolución en determinadas condiciones que se fijan en la emisión del mismo.

La emisión se autoriza por medio de leyes y decretos de acuerdo a la Legislación vigente y en la misma se determinan las condiciones y las obligaciones que asume el emisor, las que pasan a constituir los derechos que el título otorga a su poseedor o inversionista.

3.3.1 Proceso: Definición de las Estrategias de acceso a los Mercados de Capitales

Dentro de los mecanismos disponibles, se pueden plantear distintas estrategias de acceso a los mercados locales e internacionales, las que en general apuntan a diversificar la base inversora; minimizar los riesgos de la cartera de pasivos; evitar saturación en los mercados y minimizar los costos de captación de los fondos.

Dentro de dicho marco estratégico, para acceder a los mercados internacionales se debe contar con la documentación requerida, como por ejemplo, la "Shelf Registration" ante la SEC (Securities Exchange Commission de los Estados Unidos), que es una autorización para hacer ofertas públicas de bonos o acciones en los mercados de EE.UU, a cuyos efectos se registra un monto estimado a ser emitido en una o varias emisiones durante un lapso de dos años, sin necesidad de posterior autorización.

El objetivo de la comisión es proteger a los pequeños y medianos inversionistas, y para ello los potenciales emisores deben presentar un prospecto informando detalladamente sobre su situación económico-financiera, política, social, etc., información que es evaluada por la SEC para proceder a la registración correspondiente.

Otra estrategia fundamental es el desarrollo del mercado doméstico de deuda pública, cuyos objetivos principales se definieron en los puntos 5.3.1 y 5.3.2 del presente documento.

3.3.2 Proceso: Definición de Objetivos y Condiciones de la Emisión

Los principales objetivos de la emisión se establecen una vez identificada la necesidad de financiamiento comprendida en el plan anual de Financiamiento o dentro de una política de financiamiento anticipada (en previsión de eventuales crisis financieras) que puede ser instrumentada ante oportunidades de liquidez, bajos costos o confianza en los mercados emergentes.

Los principales elementos que configuran un título público en su emisión son:

Fecha de emisión: es la fecha en la cual se emite el título.

Plazo de emisión: indica el tiempo de vida o madurez del título que se emite., rige a partir de la fecha de emisión hasta la total extinción de las obligaciones asumidas por el emisor

Moneda: corresponde a la moneda de denominación del título

Monto autorizado a emitir: es el monto máximo autorizado por el Congreso de acuerdo a la normativa vigente en cada país:

Valor nominal o "*face value*": es el valor por el cual fueron emitidos los títulos.

Período de gracia: se aplica en los títulos *amortizing*, el período de gracia es el período durante el cual el título no devenga cupones de amortización del capital

Cupones de amortización: calendario y porcentual de vencimientos de principal (capital). La amortización representa el reintegro o reembolso del capital

Cupones de renta: consisten en el calendario de pagos y fórmula y tasa de interés aplicable a la renta del capital. Los intereses representan el costo del emisor y se calculan sobre el saldo de deuda.

Flujo de pagos: el conjunto de cupones de renta y amortización integran el flujo de pagos comprometido por el gobierno según condiciones de emisión.

Títulos escriturales o carturales: los títulos escriturales no se imprimen. La titularidad de los mismos está registrada en "cajas de valores", y se acreditan mediante certificados de depósito. A su vez los títulos carturales son aquellos cuyas planchas son impresas y sus cupones son cortados físicamente para su cobro: cabe señalar que, salvo excepciones, estos últimos ya no son usados por las dificultades que genera su administración,

Condiciones de registro y de transacción en los mercados secundarios: establecen que entidades tendrán la información de los tenedores de los títulos públicos y registrar las transacciones de compraventa que se realicen en los mercados secundarios.

Rescate anticipado: en las condiciones de emisión generalmente se establece que el Tesoro Nacional puede tener la facultad de retirar de circulación un título antes del vencimiento a su valor técnico.

Garantías y jurisdicción aplicable: determinan las condiciones de eventuales garantías colaterales y en que fueros o jurisdicción el inversionista puede demandar al Emisor en caso de incumplimiento.

Cláusulas de Acción Colectivas (CACs): permiten al emisor proponer modificaciones a las condiciones de los títulos emitidos de forma que, si son aceptadas por un porcentaje de tenedores previsto en las condiciones de emisión, son aplicables a todos los tenedores.

Las CACs se asimilan a normas habitualmente utilizadas en el sector privado para quiebras y concursos y de este modo reducen el riesgo de que eventuales "*holdouts"* puedan obstruir una reestructuración aceptada por una mayoría especial de los inversionistas.

3.3.3 Proceso: Acceso a los Mercados de Capitales Internacionales

A los efectos de acceder a los Mercados de Capitales Internacionales, tanto el sector público en sus distintos niveles, como así también el sector privado, es de práctica el cumplimiento de una serie de etapas y requisitos que se describen a continuación.

Etapa 1. Selección del banco de inversión

Identificada la necesidad y definida la estrategia de acceso a los mercados de capitales internacionales, uno de los aspectos más relevantes consiste en la selección y contratación del banco de inversión o banco líder de la colocación, que asesorará al Gobierno en la preparación del programa y en la presentación de la emisión ante el mercado.

Para la selección del Banco Líder, además del costo de su intervención, se consideran una serie de atributos de las instituciones que han manifestado su interés en participar en la emisión, entre los que se destacan la experiencia en la colocación de títulos Soberanos de características similares en cuanto a moneda, plazo, tasa y su capacidad de distribución en las plazas a las que está orientada la emisión.

Por otra parte, es necesario evaluar otras características institucionales del Banco a contratar, como, por ejemplo: la calidad del departamento de análisis ("*research*"), su capacidad de negociación en el mercado secundario y el Compromiso institucional con la región y en particular con el país.

En relación con la selección del Asesor Legal, en general la misma se orienta a estudios de profesionales experimentados en transacciones similares, con manejo de los idiomas requeridos y con excelente reputación

Etapa 2. Preparación de la documentación legal y del "Prospecto" (Documento de oferta)

El paso siguiente consiste en la preparación de toda la documentación requerida para la emisión, entre la que se distingue el denominado "prospecto" o documento de oferta a presentar a los potenciales inversionistas y el conjunto de la documentación legal sobre la cual se discuten los términos y condiciones para la formalización de los convenios necesarios, incluyendo las autorizaciones internas y de los organismos de control que requiere el emisor de acuerdo a la Legislación vigente.

Dicho prospecto contiene básicamente la siguiente información:

- Descripción general de la economía del emisor y de la situación de las finanzas públicas, con información de la estructura de la deuda (existente y propuesta), análisis crediticio e historial del cumplimiento del emisor e información relevante de ingresos y egresos presupuestarios de los últimos períodos.
- Garantías, compromisos y legislación aplicable a la emisión que se promueve.
- Descripción de la emisión indicando el título a ofrecer, la utilización de los fondos, los gastos y comisiones, las consideraciones impositivas, la jurisdicción y marco legal aplicable, los derechos de ejecución y otros factores de riesgo.

A su vez, la documentación legal está compuesta fundamentalmente por el acuerdo de compra o suscripción y el contrato de agencia.

Un contrato de Agencia Financiera ("Fiscal Agency Agreement"), puede contener la mecánica operativa de la negociación de los títulos en los mercados autorizados, asimismo, puede establecer que conforme a las necesidades financieras sea posible emitirlos en distintas series separadas periódicamente y, a su vez, determinar que el agente actuará como depositario del certificado global y su transferencia a terceros será indicada por la República. Como por ejemplo al DTC (The Depositary Trust Company) o a Euroclear o Cedel Bank.

El contrato de Underwriting, es básicamente el contrato por el cual la República se compromete a emitir títulos de deuda y el o los bancos colocadores se comprometen a comprarle a la República los mismos. El contrato regula los términos y condiciones legales que rigen la transacción, entre las que se destacan las condiciones bajo las cuales los títulos serán emitidos y comprados por los suscriptores (underwriters). Estos títulos serán con posteridad revendidos a inversionistas institucionales o privados.

En el mismo se establecen, entre otras, las condiciones y aprobaciones que deberán ser cumplidas por el emisor para la efectiva colocación de los títulos, se incluye además en el contrato la actuación que les corresponde a los abogados externos de la República respecto a las opiniones que proporcionan a los underwriters, cláusulas sobre los compromisos asumidos; jurisdicción aplicable en casos de conflictos, la obligación de no otorgar en garantías; la obligación de presupuestar los servicios; limitaciones para contraer deuda futura y/o para constituir garantías, limitación para operar con instituciones asociadas o para llevar a cabo ventas de activos; compromisos de provisión periódica de información por parte de las partes.

A su vez, dicho contrato prevé cláusulas por incumplimiento de las partes, como por ejemplo, incumplimiento cruzado (*cross default*); falta de pago, representaciones falsas, cláusulas de acción colectivas para una eventual reestructuración del bono.

Etapa 3 Promoción de la emisión ("Road Show" y otras acciones)

Otro paso importante, está constituido por las acciones para la promoción de la emisión, en algunos casos mediante la realización de reuniones con potenciales inversionistas, lo que en la jerga se denomina "*roadshow*", para cuyo fin una delegación de autoridades del Gobierno viaja al exterior a los efectos de explicar personalmente a los potenciales inversionistas la situación del emisor, quedando a disposición de los mismos para evacuar las preguntas y dudas que presenten los participantes de la exposición.

En estas reuniones los inversionistas conocen en forma directa a los responsables del manejo de las finanzas del Gobierno, y tienen la oportunidad de complementar el análisis de la confiabilidad del emisor.

Etapa 4 Recepción de ofertas de financiamiento

Sobre la base de los objetivos de la emisión, se reciben de los Bancos de Inversión o de Inversionistas Institucionales, las correspondientes ofertas de financiamiento, que contienen propuestas de montos y condiciones de la operación, las que en buena medida estarán determinadas por la percepción del riesgo crediticio de la operación.

3.3.4 Proceso: Financiamiento en el Mercado Doméstico de Deuda Pública

El Mercado Local de Deuda Pública funciona mediante el desarrollo de un esquema regular de emisión de instrumentos destinados a dicho mercado.

Las emisiones y colocaciones en los mercados primarios que financian al emisor se instrumentan a través de licitaciones públicas periódicas, en dos tramos: el tramo "competitivo", en el cual los participantes licitan montos y tasas u otras variables, mientras en el tramo "no-competitivo" los participantes licitan solamente montos, mediante un procedimiento que en términos generales se describe a continuación.

Etapa 1 Llamado a licitación

Mediante un comunicado de prensa previo a la licitación, se establecen las condiciones generales y particulares del proceso, en el marco de la política de financiamiento establecida y de un permanente análisis de la situación del mercado de capitales.

Dicho comunicado contiene la siguiente información dirigida a los inversionistas.

- Definición del Instrumento: Instrumento nuevo o reapertura de un Instrumento vigente en los mercados.
- Fecha de emisión original; Fecha de reapertura (si corresponde); Fecha de vencimiento.
- Condiciones Financieras: Moneda de suscripción; Plazo de amortización: periódica o final (*bullet)*; Tasa de interés o de descuento: fija o flotante o a determinar en la licitación; Pago de interés: mensual, trimestral, semestral, sin pago (bono o letra a descuento). Denominación mínima y comisiones.
- Condiciones legales: Ley aplicable; tratamiento impositivo; otras.
- Forma y entidad de registro y liquidación; modalidades del mercado secundario.
- Condiciones de la Licitación: Fecha del llamado (T). Período de recepción de ofertas, normas aplicables y horario límite para la presentación; Fecha de liquidación (generalmente T+2). Oferta mínima.
- Sistema de adjudicación, por adhesión (indica cantidades), precio de suscripción; ofertas competitivas y no competitivas. Condiciones si el total ofertado supera el monto a colocar, Tramo Minorista, prorrateo de ofertas.
- Participantes autorizados: Todas aquellas personas físicas o jurídicas interesadas extranjeras o nacionales, debiendo a estos efectos dirigir sus manifestaciones de interés en tiempo y forma

a través de los agentes Intermediarios Autorizados o mediante el mecanismo que se disponga en el llamado.

Etapa 2 Recepción de ofertas y determinación del precio/tasa de corte

Los inversionistas presentan sus posturas, en las que se reflejan los precios que están dispuestos a pagar conjuntamente con la información requerida en el llamado a licitación.

Los bonos pueden ser adjudicados bajo el formato de precio uniforme ("subasta holandesa") o bajo el formato de precios múltiples. El emisor decide el precio mínimo que acepta recibir, rechazando todas las peticiones a precios inferiores a este.

La oficina responsable de la licitación acepta posturas "competitivas" como "no competitivas". Las posturas competitivas constan de rendimiento, margen o precio, según sea el caso, al cual el postor está dispuesto a comprar el monto especificado en su postura. Las posturas no competitivas especifican solamente una cantidad de bonos que se adjudican al rendimiento, margen o precio de corte de esa licitación.

En el caso de letras a descuento, una vez recibidas las posturas, se adjudican desde la menor tasa de descuento a las mayores, hasta que se agota el monto del tramo competitivo.

Cuando la licitación es de precio único, la tasa de descuento de la/s postura/s que agotan el tramo competitivo se llama "tasa de descuento de corte" y es la que se aplica a todas las posturas, aún a las que estarían dispuestas a una tasa de descuento menor a la "de corte".

En el caso de Bonos a Tasa Variable, la variable relevante es el margen (spread) que se aplicará sobre algún índice preestablecido para conocer la tasa de cada uno de los cupones. Este margen permanecerá inalterado en toda la vida del bono.

En las reaperturas de Bonos, tanto de Tasa Fija como de Tasa Variable, al estar preestablecida la tasa de cupón o el margen, se utiliza al precio como la variable relevante.

Etapa 3 Adjudicación, difusión de resultados y liquidación: Back office y Central de Registro

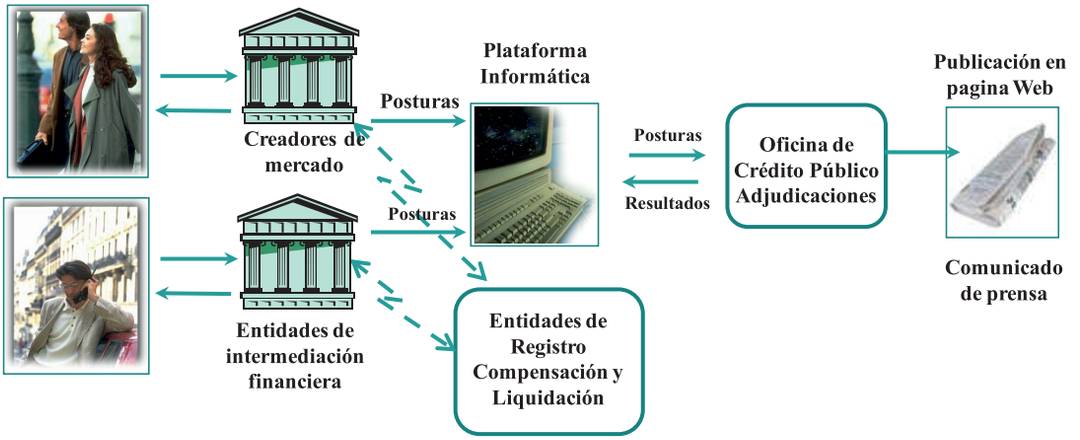
Como resultado del proceso licitatorio se definen:

Precio de emisión: es el precio que se fija a la colocación del título en el mercado primario, que determina el monto a desembolsar por el inversionista por cada 100 de valor nominal del título emitido, puede ser bajo la par, sobre la par o a la par (100%).

Monto colocado: el monto efectivamente colocado de un título en el proceso de licitación, puede ser igual o inferior al monto autorizado a emitir, pero nunca puede superarlo.

La evolución de las cotizaciones de estos instrumentos a diferentes plazos conforma puntos de referencia ("*benchmarks*") utilizados tanto por el sector público como el privado, para la fijación de condiciones financieras de distintas operaciones.

El siguiente esquema sintetiza el proceso de Licitación, adjudicación y registro de las colocaciones de Bonos y Letras en el mercado primario.



- El inversor minorista puede participar en el mercado primario a través de los intermediarios autorizados
- Las posturas son cargadas en la plataforma electrónica y los resultados son publicados a través de comunicados.

3.3.5 Proceso: Negociación y valuación de un Título Público en Mercados Secundarios.

El mercado secundario comienza su función una vez emitido y colocado el título en el mercado primario, a partir de ese momento se cotiza en forma permanente en los mercados secundarios previstos en su emisión y se negocian mediante compras y ventas entre los participantes sin el control del emisor.

En otras palabras, se comporta como mercado de reventa o de segunda mano, encargándose de proporcionar liquidez a los títulos. Por lo tanto, es una característica importante que el mercado secundario tenga una alta liquidez.

El precio de la cotización diaria, expresa el rendimiento que el inversionista pretende por un flujo de pagos comprometido por el gobierno en las condiciones de emisión, condiciones que no varían en el tiempo:

- a mayor precio menor rendimiento del inversionista.
- a menor precio mayor rendimiento del inversionista.

Esto se debe a que el flujo de pagos del gobierno es independiente de la cotización diaria en los mercados, mientras que dicho rendimiento requerido por el inversionista, es una medida del riesgo del instrumento financiero, reflejado en el *"spread"* (diferencial de tasa de rendimiento con respecto a otra inversión equivalente usada de referencia y considerada libre de riesgos).

Indicadores usuales para el análisis de instrumentos financieros en el mercado secundario

Intereses corridos (o cupón corrido): son los intereses devengados entre la fecha de emisión o de inicio del cupón corriente y la fecha de referencia.
Valor residual (capital no amortizado): es el valor que resulta de descontar a los valores nominales las amortizaciones y en aquellos casos particulares en los que se capitalizan intereses, sumarle los intereses capitalizables a la fecha.
Valor técnico: resulta de adicionar al valor residual los intereses corridos a la fecha.
Precio de mercado: es el precio que surge del libre juego de la oferta y la demanda establecida en la cotización del Mercado Electrónico, la bolsa u otros mercados.
Paridad: es el cociente entre el precio de mercado y el valor técnico según condiciones de emisión (suma de capital no amortizado más intereses corridos a la fecha).
Circulación: es el monto de títulos públicos en poder del sector privado.
Cartera del sector público: es el monto de títulos públicos en poder de organismos del sector público.
Valor Presente VP: Representa el valor actual de un flujo futuro de fondos a cierta tasa de interés, la cual opera como una tasa de descuento.

$$VP = C_1/(1+r)^1 + C_2/(1+r)^2 + ... + C_n/(1+r)^n = \Sigma^n_{j=1} C_j/(1+r)^j$$

Siendo C_1, C_2, ..., C_n, los flujos de fondos en los períodos 1, 2,..., n. y r la tasa de interés o tasa de descuento.

Tasa Interna de Retorno Efectiva Anual o Rendimiento: TIREA, es la tasa de descuento que determina que el valor actual del flujo de fondos previsto en las condiciones de emisión sea igual al precio de mercado, con lo cual se determina el rendimiento del inversionista o la tasa de descuento que iguala que el "cash flow" a 0.

$$\text{Precio de Mercado (VP)} = \sum_{j=0}^{n} [C_j / (1 + TIREA)^j].$$

Donde n = es el período hasta la madurez del título y TIREA es el rendimiento del inversionista que ingresa al mercado secundario comprando un título al precio VP, que genera un flujo de fondos C1, C2, ... , Cn.

Rendimiento Semianual: El rendimiento semianual representa una tasa nominal anual en base semestral. Se obtiene a partir de la TIREA de la siguiente manera,

$$REND_{sa} = ((1+TIREA)^{1/2} - 1) * 2$$

Vida Promedio: es el promedio ponderado del tiempo que resta para amortizar íntegramente el título o lo que es lo mismo, el tiempo promedio que el inversionista tarda en recuperar el capital de su inversión. La vida promedio se mide a partir de la fecha de análisis, ya que la misma va disminuyendo desde la fecha de emisión hasta el vencimiento del título, fecha en la que se hace cero.

Teniendo en cuenta que los bonos tienen cuotas de capital (K) y de intereses (i), la vida promedio de un bono en el momento 0, expresada en unidades de plazo (años, meses, días), será:

$$VP_0 = \left(\sum_{j=0}^{n} K_j * j \right) / KR_0.$$

Donde KRo corresponde al capital residual a la fecha de análisis y Kj significa cuota de capital correspondiente a cada período j, la que se la multiplica por el plazo remanente de vida de cada cuota de capital respecto a la fecha de cálculo.

"Duration": Se define como "duration" de un bono, al plazo promedio ponderado del flujo de fondos integrado por los pagos formados por capital más intereses K+I, La "duration" es un mejor estimador que la vida media del tiempo que resta para la cancelación de la obligación por parte del Emisor, como así también de la inmovilización de la inversión por parte del inversionista, puesto que la vida promedio considera solamente el flujo de capital K que resta amortizar.

Por sus características, la duration es siempre menor que la vida promedio de un título, salvo en los bonos con estructura financiera asimilable a "bonos de cupón cero", en cuyo caso la duration coincide con la vida promedio del mismo.

Otra visión permite asimilar el valor de la duration de un bono con otro bono teórico asociado de igual rendimiento y de "cupón cero" cuyo plazo de vencimiento es precisamente igual a la duration.

Definida como d, la fórmula correspondiente es la siguiente:

$$d = \left\{ \sum_{j=1}^{n} \left(C_j / (1+TIREA)^j \right) * j \right\} / VP.$$

Volatilidad o "Modified Duration": Es una medida de la elasticidad o sensibilidad precio - rendimiento. Indica aproximadamente cuanto debe cambiar el precio para que el rendimiento cambie en un 1%.

Spread: Es la diferencia entre el rendimiento de un bono y el rendimiento de otro bono que es tomado como referencia. Dicha diferencia es expresión del riesgo-país. Habitualmente se comparan rendimientos de bonos de similar vida promedio. Los spreads se expresan en "puntos básicos", siendo estos un centésimo de un uno por ciento. Así, un spread de 1.56% es igual a 156 puntos básicos.

Curva de Rendimientos: Es la relación entre los rendimientos o spreads y los plazos medidos en Vida Promedio o duration de una cartera de bonos de un emisor. Generalmente tiene pendiente positiva, lo que implica a mayor plazo, mayor riesgo y por ende mayor rendimiento, como es el caso de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos, pero también puede asumir diversas formas en relación con la situación económico-financiera del emisor. Esta curva permite comparar y arbitrar entre rendimientos de bonos de similar vida promedio o duration.

3.4. Macroproceso: Sistema De Administración De La Deuda Pública

3.4.1 Definiciones

La gestión y administración eficiente del "Sistema de Crédito Público" es un instrumento de fundamental importancia en el fortalecimiento de la capacidad técnico-administrativa de los Gobiernos.

Una adecuada administración de los pasivos públicos, muestra transparencia y da certeza a la información a la que pueden acceder los inversionistas, constituyendo un capítulo especial dentro de los "factores cualitativos" que son tenidos en cuenta por las calificadoras de riesgo.

Por su parte, el mejoramiento de las condiciones de financiamiento, en el marco de las oportunidades que presenten los mercados internos y externos de capitales, constituye otro punto central para mejorar la situación financiera de los mismos.

El adecuado funcionamiento del Sistema de Crédito Público es, sin duda, un componente estratégico e imprescindible en todo programa de "ordenamiento fiscal" que pretenda coadyuvar a la estabilidad y crecimiento económico en el mediano y largo plazo.

La "Administración de la Deuda Pública" (o *"back-office"*) está conformada por la serie de acciones que van del registro individual de cada una de las operaciones de endeudamiento, hasta el pago de los servicios financieros que generen las mismas, y la generación de estadísticas como fuente de información para la toma de decisiones.

En forma complementaria a lo expresado en el punto *4.1 "Directrices del Banco Mundial – Fondo Monetario Internacional"*, se inserta a continuación algunas recomendaciones, centradas especialmente en el tema de la "administración de la deuda", plasmadas en las *"Directrices para la gestión de la deuda pública",* elaboradas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (2001):[22]

- El gobierno informará periódicamente sobre el **volumen y la composición de sus activos financieros y deuda,** comprendidos moneda de expresión, plazos de vencimiento y estructura de las tasas de interés.
- Las actividades de gestión de la deuda estarán respaldadas por un sistema fidedigno y completo de **gestión de la información** con las debidas salvaguardias.
- Los países que inician el desarrollo de capacidad para la gestión de la deuda pública tienen que conceder alta prioridad al establecimiento de **sistemas fidedignos de información y declaración de datos de la deuda.** Se necesitan no sólo para elaborar los datos de la deuda y **asegurar el pago oportuno del servicio de la deuda**, sino también para mejorar la calidad de la información presupuestaria y la transparencia de las cuentas financieras públicas.
- Los gobiernos deberán controlar el riesgo que asumen con los **pasivos contingentes** explícitos, y establecer mecanismos que les permitan estar adecuadamente informados sobre los riesgos que entrañan.
- El Gobierno informará periódicamente sobre el volumen y la composición de sus **activos financieros y deuda,** comprendidos moneda de expresión, plazos de vencimiento y estructura de las tasas de interés.

El registro contable de las operaciones de endeudamiento (desembolsos y atención de sus servicios financieros) debe estar a cargo de la Oficina de Crédito Público (OCP).

Finalmente, sobre la opinión de los Organismo Internacionales, se recomienda especialmente la lectura del *DPI-12: Administración de la deuda y seguridad de los datos,* en la "**Metodología de la herramienta de evaluación del desempeño en la gestión de la deuda (DEMPA)[23]"** – Punto: *3.5 Registro de la deuda y gestión de riesgos operativos,* **que resalta la importancia de la adecuada administración de la deuda (**por razones de espacio no se reproducen en este trabajo).

Procesos específicos de la administración de la deuda pública

Desde el enfoque de "análisis de procesos", podemos describir los siguientes "Procesos y subprocesos" que integran el Macroproceso "Sistema de Administración de la Deuda Pública":

3.4.2 Proceso: Administración de la Deuda Pública
Está integrado por los subprocesos que se describen a continuación:

22 Directrices para la gestión de la deuda pública", Fondo Monetario Internacional -Banco Mundial (2001)

23 Ver en http://documentos.bancomundial.org/curated/es/791931468198004564/pdf/96671-SPANISH-WP-PUBLIC-Box393246B-2015-DeMPA-Sp.pdf

Subproceso: Integración del SIAF-SCP

En el marco de la centralización en la Oficina de Crédito Público (OCP) de las operaciones vinculadas a la deuda pública y creación de una jurisdicción especial para la administración de las partidas presupuestarias, se describe a continuación algunas acciones y salidas de información:

Operaciones de la OCP	***Salidas de información para su integración con otros sistemas***
Registro de los distintos momentos de la ejecución presupuestaria de los recursos por operaciones de crédito público • Desembolsos de préstamos • Ingresos por colocaciones de Bonos	Ejecución del Presupuesto de Recursos del endeudamiento Público
Registro de los distintos momentos de la ejecución presupuestaria de pagos de amortizaciones, intereses, comisiones y otros gastos: • Compromiso (por el total anual) • Devengado y emisión de la Orden de Pago	Ejecución del Presupuesto de gastos, en las etapas: Compromiso Devengado Ordenado pagar
Regularización de registros por variación en los tipos de cambio, tasas de interés u otras causales	Registro Presupuestario y contable
Regularización de los registros por variaciones en los tipos de cambio	Ejecución del Presupuesto de Egresos
Registro de avales otorgados	
Registro, control y seguimiento de los avales suscriptos por el Gobierno.	Registro contable en Cuentas de Orden o en Notas

Subproceso: Atención de los servicios de la deuda pública

Implica el conjunto de acciones orientadas a cumplir con las obligaciones contraídas a través de las operaciones de endeudamiento, que van desde el cálculo y registro al inicio del ejercicio fiscal del "compromiso" en todas las partidas presupuestarias destinadas a atender los servicios financieros que generen las operaciones de deuda pública, la conciliación de cifras con los acreedores, y el ordenado pagar para la cancelación de los servicios por parte del Tesoro.

La correcta administración de la deuda debe permitir al gobierno alcanzar una serie de objetivos básicos con respecto a la gestión del endeudamiento público, como son:

- **registrar** las obligaciones contractuales y las transacciones (desembolsos y pagos) vinculadas con operaciones de crédito público.
- **programar y ejecutar** el presupuesto de servicios de la Deuda Pública.

- **efectuar los pagos** en tiempo y forma de los vencimientos por servicios de la deuda.
- **proveer información adecuada** para la toma de decisiones de las nuevas operaciones de crédito público.

Un sistema de registro de la deuda pública confiable e integral que permita conocer el perfil del universo del endeudamiento en cuanto a:

- **plazos de vencimiento,**
- **tipos de acreedor,**
- **moneda,**
- **tasas de interés de las operaciones, etc.**

Es una poderosa herramienta a la hora de decidir y llevar a cabo transacciones financieras que modifiquen ese perfil de manera ventajosa para el gobierno, o que permita disminuir la vulnerabilidad de la cartera de pasivos, mediante la cobertura de distintos tipos de riesgos, como, por ejemplo, el tipo de cambio y/o las tasas de interés.

3.4.3 Proceso: Evaluación y otorgamiento de Avales o Garantías del Gobierno Central

Implica el conjunto de acciones a través de las cuales se analiza y evalúa el riesgo de que se produzca la contingencia (incumplimiento de pago por parte del deudor principal) y la deuda deba ser asumida por el Gobierno Central.

El otorgamiento de avales o garantías implica la constitución de pasivos contingentes, realizado en el marco de las normas vigentes: en caso que el deudor principal no cumpla sus obligaciones de pago, las obligaciones deben ser afrontadas por el Gobierno Central.

Subproceso: Otorgamiento y registro de la garantía o aval

El otorgamiento de avales y garantías reconoce los siguientes momentos contables: a) La autorización, el otorgamiento y b) El levantamiento por pago del deudor principal. Estos momentos se contabilizan mediante asientos de orden y determinan la deuda contingente o indirecta.

Los restantes momentos para registrar relacionados con avales y garantías son:

- La asunción de la deuda por parte del Gobierno Central por incumplimiento del deudor principal;
- El registro contable por el incremento de la deuda asumida;
- La ejecución del Gobierno Central al deudor principal por el reintegro (repetición) de los fondos.

La cancelación por el Gobierno Central por no pago del deudor principal tiene efectos patrimoniales, ya que al producirse el hecho debe incorporarse el monto respectivo como deuda

directa. El eventual recobro de los fondos del deudor principal, implica un ingreso por "cuentas a cobrar" para el garante.

Proceso: Autorización de las Operaciones de Endeudamiento.

Es habitual que las normas vinculadas al crédito público, con carácter previo al inicio de cualquier gestión de cualquier acto administrativo tendente a acceder a operaciones de crédito público, las jurisdicciones y/o entidades que las propicien deberán remitir los antecedentes, la documentación y demás información relevante a la OCP, quién procederá a analizar la viabilidad de las mismas y su adecuación a las disposiciones legales.

3.4.4 Subproceso: Autorizar el inicio de "gestión exploratoria" de la entidad de una operación de endeudamiento

En el marco de las normas habituales que rigen en esta materia, las entidades deben solicitar autorización a la OCP para iniciar "gestiones informales o exploratorias" sobre la posibilidad de acudir a cualquier fuente de financiamiento (mercado de capitales, préstamos comerciales y/o préstamos de los Organismos Multilaterales de Créditos), aportando todos los elementos de juicio, tales como características financieras, plazos, tasas de interés y otros que permitan analizar y evaluar sus programas financieros anuales y de mediano y largo plazo, su capacidad de cumplimiento de la obligación a contraer y justificación de la misma.

Este proceso se completa con la evaluación presupuestaria y financiera de deuda de las jurisdicciones y/o entidades solicitantes, la autorización y registro la operación de endeudamiento de las jurisdicciones y/o entidades y, finalmente, con el control de las operaciones de endeudamiento.

3.4.5 Registro de pasivos Contingentes. Registro de riesgo de contingencia

Riesgos Fiscales[24]

A nivel general, los riesgos fiscales pueden definirse como cualquier diferencia potencial entre los resultados fiscales reales y los esperados (por ejemplo, los resultados fiscales y la deuda del sector público). Estas desviaciones pueden ocurrir, por ejemplo, porque los presupuestos se basan en supuestos que, en definitiva, quizá no se materialicen, o porque inicialmente las operaciones se llevan a cabo fuera del presupuesto.

Entre las fuentes de riesgo se encuentran los shocks imprevistos de variables macroeconómicas (crecimiento económico, precios de productos básicos, tasas de interés o tipos de cambio) así como peticiones de diversos tipos de pasivos contingentes (es decir, obligaciones desencadenadas por un suceso incierto).

24 Extraído del FMI - Estadísticas de la deuda del sector público: Guía para compiladores y usuarios Capítulo 9. Algunas herramientas para el análisis de la deuda del sector público. D - Riesgo fiscal y vulnerabilidad

Es muy importante la emisión de informe cuyo objetivo es proporcionar un marco para comprender y gestionar los pasivos contingentes y, más en general, ayudar a los gobiernos a decidir la magnitud de los riesgos que se asumirán.

El informe sobre riesgos fiscales debe incluir una enumeración completa de los riesgos que afronta el gobierno, junto con la probabilidad, u otra forma de evaluación, de que se materialice cada uno de esos riesgos, en la medida en que dicha información exista y la divulgación de la misma no genere riesgo moral.

Incluso la mera identificación de los riesgos fiscales servirá para tomar decisiones más informadas sobre la gestión de riesgo y promoverá respuestas de políticas más tempranas y fluidas. Una política transparente de divulgación debería reforzar la exactitud y la cobertura de la información sobre los riesgos.

Una evaluación de riesgos fiscales es un instrumento que ayuda a los gobiernos a definir una estrategia para gestionar cualquier tipo de deuda (y otros pasivos y activos) que hayan optado por mantener y para decidir la deuda que debería incorporarse en una cartera a largo plazo y la que debería disponerse. Si bien los riesgos fiscales pueden ser analizados en forma separada, distintos riesgos pueden contrarrestarse parcialmente entre sí o pueden ocurrir bajo circunstancias diferentes.

Estos deben incluir las consecuencias de la evolución de las variables macroeconómicas, pero también deben examinar las implicaciones de supuestos acerca de los siguientes factores: la probabilidad de que ocurran diversos pasivos contingentes; y los precios y las tasas de recuperación de los activos financieros en el balance del Gobierno. La cobertura institucional de las estadísticas utilizadas para evaluar los riesgos fiscales debe ser tan amplia como sea posible, a fin de abarcar todas las actividades que puedan incidir en las finanzas públicas (incluidas las actividades cuasifiscales).

Por lo tanto, las estadísticas también deben cubrir, en la medida de lo posible, otras entidades del sector público (por ejemplo, fondos extrapresupuestarios, sociedades públicas no financieras, el banco central y otras sociedades públicas financieras) que tal vez no estén incluidas en la definición de gobierno central o general pero que podrían generar riesgos fiscales significativos.

Para proporcionar una evaluación exacta de la situación financiera del sector público, debe prestarse especial atención a la calidad de las estadísticas, especialmente en lo referente a la estimación del valor de mercado de los activos y pasivos.

En el punto 11.2.2 precedente, se analiza los procedimientos para el otorgamiento de avales por parte del Gobierno Central. A continuación, se inserta un modelo de asientos para registrar estas operaciones contingentes:

N°	*Concepto*	*Documento fuente*	*Centro de Registro*	*Registro Contable*		*Presupuestario*
				Débito	*Crédito*	
1	De la deuda documentada de entidades públicas, así como de otras instituciones donde el Gobierno Central figure como aval.	Contrato o convenio.	Entidades	Avales Autorizados	Avales Firmados	
2	Por la cancelación y pago de la deuda por parte del deudor principal o por el reconocimiento de la deuda avalada cuando se hace honor a la garantía	Documentación informativa	Entidades	Avales Firmados	Avales Autorizados	
3	Constitución del **"activo por recuperar"** y reconocimiento de la deuda, cuando la misma ha sido pagada por el Poder Ejecutivo haciendo honor a la garantía.	Convenio, contrato ó pagaré.	OCP	Cuentas por Cobrar por Avales	Otros Documentos Comerciales por Pagar a CP Otros Documentos por Pagar a Largo Plazo	XXXX
4	Por los **intereses a cobrar que se capitalicen** derivados de avales por recuperar.	Documentación informativa	OCP	Cuentas por Cobrar por Avales	Otros Ingresos y Beneficios Varios	XXXX
5	**Amortización** del pasivo constituido por avales y garantías.	Documentación informativa.	OCP	Otros Documentos Comerciales por Pagar a CP Otros Documentos por Pagar a Largo Plazo	Bancos Moneda Nacional	
6	Por la **recuperación** de los importes pagados por el PE por la deuda avalada más intereses capitalizados.	Documentación informativa.	OCP	Bancos Moneda Nacional	Cuentas por Cobrar por Avales	

3.4.6 Integración del SCP al Sistema de Presupuesto y Contabilidad a través del "Código deEl "código de préstamos" permite identificar a cada una de las operaciones de endeudamiento y relaciona sus movimientos con los registros contables pertinentes.

El código en el SIAF-SCP asignado a cada uno de los instrumentos de endeudamiento es el elemento integrador con los otros sistemas.

Registros en la "contabilidad presupuestaria":

Ingresos (desembolsos) se debe proceder a:

a) A los "códigos" (Tipo-Principal-Parcial) del Clasificador de Ingresos (por Rubros) hay que adicionar el "código de préstamos" asignado a cada operación de endeudamiento.

Egresos, caso del devengamiento y ordenado pagar de los servicios financieros:

b) A los "códigos" (Inciso-Principal-Parcial) del Clasificador de Gastos (por Objeto) hay que adicionar el "código de préstamos" asignado a cada operación de endeudamiento.

Registro en la contabilidad patrimonial

c) A cada una de las cuentas que componen el "Plan de Cuentas contables" que agrupan o engloban a los diversos pasivos, hay que adicionar el "código de préstamos" asignado a cada operación de endeudamiento.

La interconexión se producirá de manera simultánea y/o que permitirá acceder, desde cualquiera de ambos sistemas (presupuestario o contable), al saldo de cada uno de los instrumentos de endeudamiento.

Un ejemplo:

Tanto en el plan de cuentas contables como en el Clasificador Presupuestario, existen cuentas que engloban los distintos tipos de pasivos del Gobierno; por ejemplo, en Argentina, en el Clasificador de Recursos por Rubros, figura:

37.0.0 Obtención de préstamos.
37.9.0 Del sector externo a largo plazo.

De lo que se trata es agregar a la identificación de la partida presupuestaria, el código o número de préstamo asignado en el SIAF-SCP.

Por otra parte, esta mayor apertura, permitirá una mejor formulación presupuestaria, por cuanto se estaría contemplando la programación de cada uno de los instrumentos de deuda y no en forma global o agregada en una sola cuenta.

3.4.7 - Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE)

El registro de las operaciones de crédito público se lleva cabo en muchos países de América Latina y el mundo a través del Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE), desarrollado por la UNCTAD; se trata de un *software* para el registro financiero de cada operación y brinda profusa información estadística. Puede funcionar en forma autónoma, como un registro financiero de cada operación. En el caso de Argentina y otros países de la región, opera en forma integrada al SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera).

El SIGADE registra la totalidad de la deuda pública, agrupándola de acuerdo a los siguientes tipos de acreedores: a) Préstamos Multilaterales y Bilaterales; b) Bonos y Títulos Públicos; c) Préstamos Comerciales, Bancarios y otros.

El Sistema de Administración de la Deuda mostrará la información detallada por cada código único de préstamo o título y el Sistema Integrado de Administración Financiera en forma agregada por cuenta o subcuenta contable o recurso o egreso presupuestario y las sumatorias finales deberán estar conciliadas permanentemente.

El SIGADE actúa como mayor auxiliar analítico de la deuda pública, de forma que existe información que se transmite del SIGADE al SIAF y viceversa.

3.5 Información Que Vincula Al Sistema De Crédito Público (Scp) Con Otros Sistemas De Administración Financiera Del Estado (SIAF) [25]

3.5.1 Modelos de integración SCP-SIAF

El SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera), o en sus siglas en inglés IFMIS (Integrated Financial Management Information System), consiste en una herramienta automatizada de la Administración de los Recursos Públicos.

El alcance y las funcionalidades de los SIAF y su vinculación con el SCP, no son uniformes, teniendo en cuenta que en cada país interactúan entre sí y con otros sistemas conforme a distintas estructuras institucionales.

Por ejemplo, en los casos de Brasil, Colombia y Perú y con el objetivo de mejorar la coordinación de la gestión de caja y de deuda, estas funciones han sido integradas en una sola unidad organizativa y funcional.

No obstante, el modelo de Administración Financiera predominante en América Latina contempla cuatro áreas principales: presupuesto, tesorería, contabilidad y deuda pública y en relación con la gestión de la deuda, en algunos países el Sistema interactúa con otros sistemas de gestión de los recursos públicos, como por ejemplo inversión pública, compras y contrataciones y gestión de proyectos.

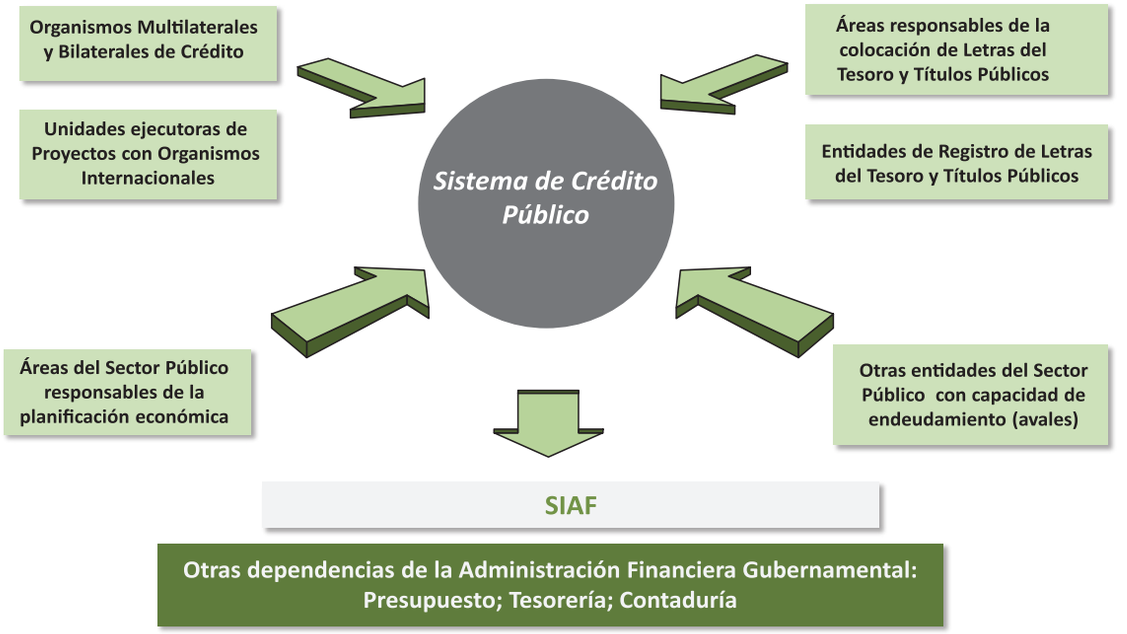
En la mayoría de los casos, los sistemas de gestión de la deuda pública se mantienen como componentes separados, con el intercambio de información necesario para configurar un sistema integrado de gestión financiera.

Un ejemplo típico es el "Sistema de Administración y Gestión de la Deuda Pública" SIGADE, que mantiene las características particulares de todo sistema de control de operaciones de financiamiento y ha desarrollado la capacidad de intercambiar información con otros sistemas utilizando servicios web.

3.5.2 Principales Usuarios y Proveedores de Información del SCP

El SCP, para el cumplimiento de sus objetivos e intervenir en los procesos de su competencia, cuenta con una serie de fuentes de información que en términos generales y a título indicativo se describen a continuación y se sintetizan en el siguiente esquema.

25 Fuente: 11th UNCTAD Debt Management Conference. Integrating public debt management within Integrated Financial Management Systems (IFMIS) Prepared by: Emilio Nastri – Marcelo Tricárico https://unctad.org/divs/gds/dmfas/what/Documents/2017_p7_tricarico.pdf



Con los Organismos Multilaterales de Crédito (a través del denominado "Client Conexión") y las Agencias Bilaterales de Crédito se establecen un flujo continuo de datos orientados a la conciliación de la información de préstamos, saldos, desembolsos, pagos y toda otra transacción que incide en los contratos de préstamos vigentes.

Con las Unidades ejecutoras de proyectos con financiamiento externo, se establece un flujo de información que contempla la información sobre proyecciones de desembolsos para el SCP, los avances y toda información que afecte al préstamo que financia al proyecto.

Con el área responsable de la colocación de Títulos Públicos mediante subastas u otras modalidades en los mercados de capitales, se intercambia Información sobre las instrucciones del llamado a subasta, las ofertas recibidas y las decisiones de adjudicación.

Con las entidades de registro de Títulos-Valores (Caja de Valores, etc.), se establece Información sobre beneficiarios de las colocaciones primarias y de las operaciones de reestructuración de la deuda. (Recompra-Swaps, etc.). A los vencimientos de las obligaciones registradas en las entidades, se procede a instrumentar los pagos globales e instrucciones para la liquidación de los servicios de los bonos correspondientes.

Con otras entidades del Sector Público con capacidad de endeudamiento y/o con avales otorgados, se intercambia información de las operaciones de crédito público realizadas.

En algunos casos esta información se requiere para la autorización previa del Gobierno Central y en todos los casos se establece un flujo de información sobre los desembolsos y pagos

efectuados para el registro y control de la administración de los préstamos y eventualmente de los activos financieros asociados a los préstamos.

El SCP se nutre además de los sistemas de información internacionales de noticias como se Reuters y Bloomberg.

3.5.3 Aspectos Distintivos entre el SCP y los SIAF

Tal como se indicara en el punto anterior, los sistemas de gestión de la deuda y de las finanzas públicas, en general se mantienen como componentes separados, comunicándose entre sí para configurar un sistema integrado

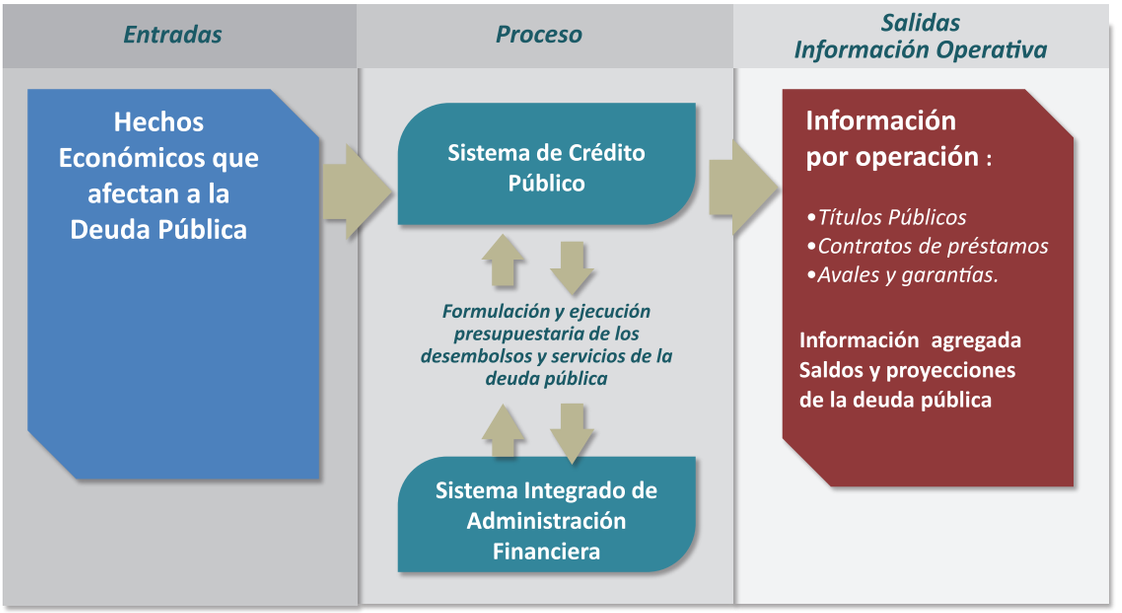
En ese sentido, el sistema de la deuda pública tiene los siguientes aspectos distintivos con respecto al sistema de administración financiera:

1. **Horizonte:** El alcance en el tiempo del sistema integrado coincide con el ejercicio presupuestario vigente, mientras que el horizonte del sistema de deuda alcanza el mediano y largo plazo, o sea hasta que se extingan totalmente las obligaciones por servicios de deuda de las operaciones de crédito público vigentes.
2. **Moneda**: Los sistemas integrados de Administración Financiera se manejan en la moneda de curso legal del país correspondiente, aunque en algunos casos puedan registrar transacciones en moneda diferente a la moneda local, mientras que en el sistema de deuda la moneda de registro es la "moneda de origen" y tal como se mencionara anteriormente, mediante una tabla de tipos de cambio a la moneda local se puede integrar con el sistema de administración financiera.
3. **Proyecciones:** El sistema de Administración de la Deuda tiene la capacidad de calcular y proyectar las obligaciones por servicios de la deuda sobre la base de los datos contractuales y de los desembolsos recibidos o proyectados de la operación, mientras que el sistema integrado de Administración Financiera es básicamente un sistema de registro transaccional.

3.5.4 Funcionalidad de la Integración SCP- SIAF

La integración entre los sistemas consiste en un componente del SIAF, cuyo propósito fundamental es el de relacionar en forma sistemática la información registrada de las operaciones de crédito público y sus transacciones reales en el SCP, con su contraparte, los registros presupuestarios, financieros y contables en el SIAF.

En el siguiente grafico se observa esquemáticamente la funcionalidad básica del Sistema de Información de la Deuda Pública y el vínculo con los SIAF:

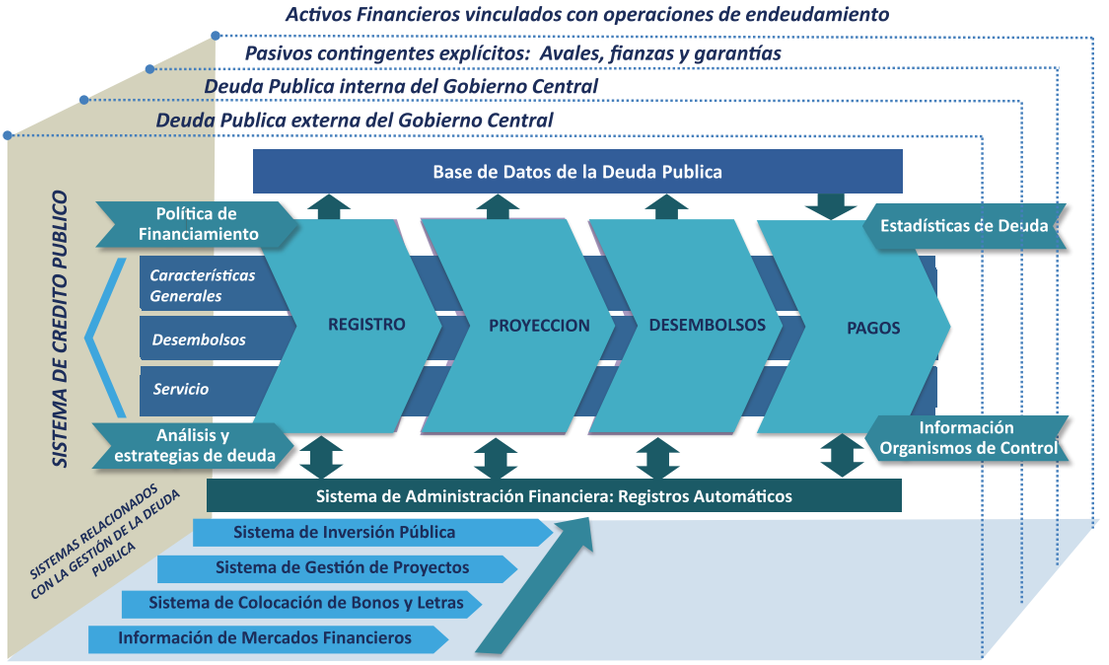


En general y considerando las características distintivas entre ambos sistemas, el núcleo del modelo de Integración del SIAF con el SCP, está compuesto por dos módulos principales que cuentan con diferente lógica de funcionamiento y que se aplican al ejercicio presupuestario que se menciona en cada caso:

a. El módulo de formulación presupuestaria y programación financiera es proyectivo y contiene las obligaciones por servicios de la deuda y, a su vez, brinda soporte a las estimaciones de las necesidades de financiamiento del presupuesto del próximo ejercicio.
b. El módulo de ejecución es netamente transaccional, registrando todos los movimientos presupuestarios y contables de los desembolsos y pagos por servicios de la deuda, aplicando las reglas financiero-contables que regulan el presupuesto del ejercicio vigente.

3.5.5 Sistema de Crédito Público integrado al SIAF. Visión sistémica

El siguiente gráfico muestra esquemáticamente el proceso central de la integración de los sistemas, aquellos sistemas conexos que alimentan al núcleo del Sistema Integrado y en una tercera dimensión, el universo de operaciones de endeudamiento directo e indirecto alcanzadas por el mismo.



3.6 Órgano Central. Principales Funciones y Atribuciones que se requiere para una eficiente gestión del Sistema de Crédito Público

A continuación, se detallan las funciones y responsabilidades del Órgano Central del Sistema de Crédito Público para una gestión eficaz de la deuda pública:

1) Participar en la definición de la política fiscal de mediano y largo plazo.
2) Proponer políticas y estrategias alternativas en materia de endeudamiento público a mediano y largo plazo.
3) Elaborar y proponer el Plan Anual de Financiamiento y recomendar el límite máximo de endeudamiento público interno y externo aconsejable para el siguiente ejercicio fiscal.
4) Analizar y determinar la sostenibilidad de la deuda.
5) Organizar y administrar un sistema de información sobre los mercados de capitales externo e interno que sirva de apoyo y orientación a las negociaciones que se realicen para emitir títulos o bonos o para contratar préstamos.
6) Actuar como único receptor de las ofertas de financiamiento que se formulen en el ámbito del sector público no financiero.
7) Tramitar las autorizaciones a los organismos públicos para iniciar gestiones de financiamiento, tanto interno como externo.
8) Analizar la viabilidad del financiamiento interno o externo de los proyectos de inversión priorizados para ser incluidos en la ley anual de presupuesto, cuando este esté previsto.
9) Aplicar y supervisar el cumplimiento de las normas que regulen los procedimientos de negociación, contratación, desembolso y servicio de los préstamos para todo el ámbito del sector público no financiero.
10) Aplicar y supervisar el cumplimiento de las normas que regulen los procedimientos de emisión, colocación, canje, depósito, sorteos, rescate anticipado y cancelación de los títulos o bonos de la deuda pública para todo el sector público no financiero.

11) Recomendar, de acuerdo con las condiciones vigentes en los mercados de créditos, las condiciones financieras óptimas para las nuevas operaciones de crédito público.
12) Recomendar la selección de los agentes financieros que actuarán en las operaciones de crédito público.
13) Asistir técnicamente al Órgano Central de Tesorería en la emisión y colocación de letras del tesoro reembolsables durante el mismo ejercicio financiero.
14) Gestionar y evaluar las solicitudes de avales, fianzas o garantías a otorgar por el Gobierno Central.
15) Registrar todas las operaciones de crédito público que se realicen en el ámbito del Gobierno Central y coordinar y supervisar técnicamente los registros de las que realicen el resto de las instituciones públicas, consolidando el endeudamiento del Sector Público no financiero.
16) Realizar las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda pública e informarlas oportunamente a otros órganos interesados.
17) Organizar y atender el servicio de la deuda pública, ordenando los pagos que correspondiere.
18) Informar al Poder Legislativo y publicar periódicamente los movimientos y la situación de la deuda pública interna y externa.
19) Promover el entrenamiento y capacitación permanente a los agentes públicos que participen en el diseño y operación del sistema, recomendando la currícula respectiva.
20) Asesorar y asistir técnicamente a las instituciones públicas en la implantación de las normas y procedimientos propios del Sistemas de Crédito Público.

4.EL SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

4.1. Marco Legal e institucional. base jurídica

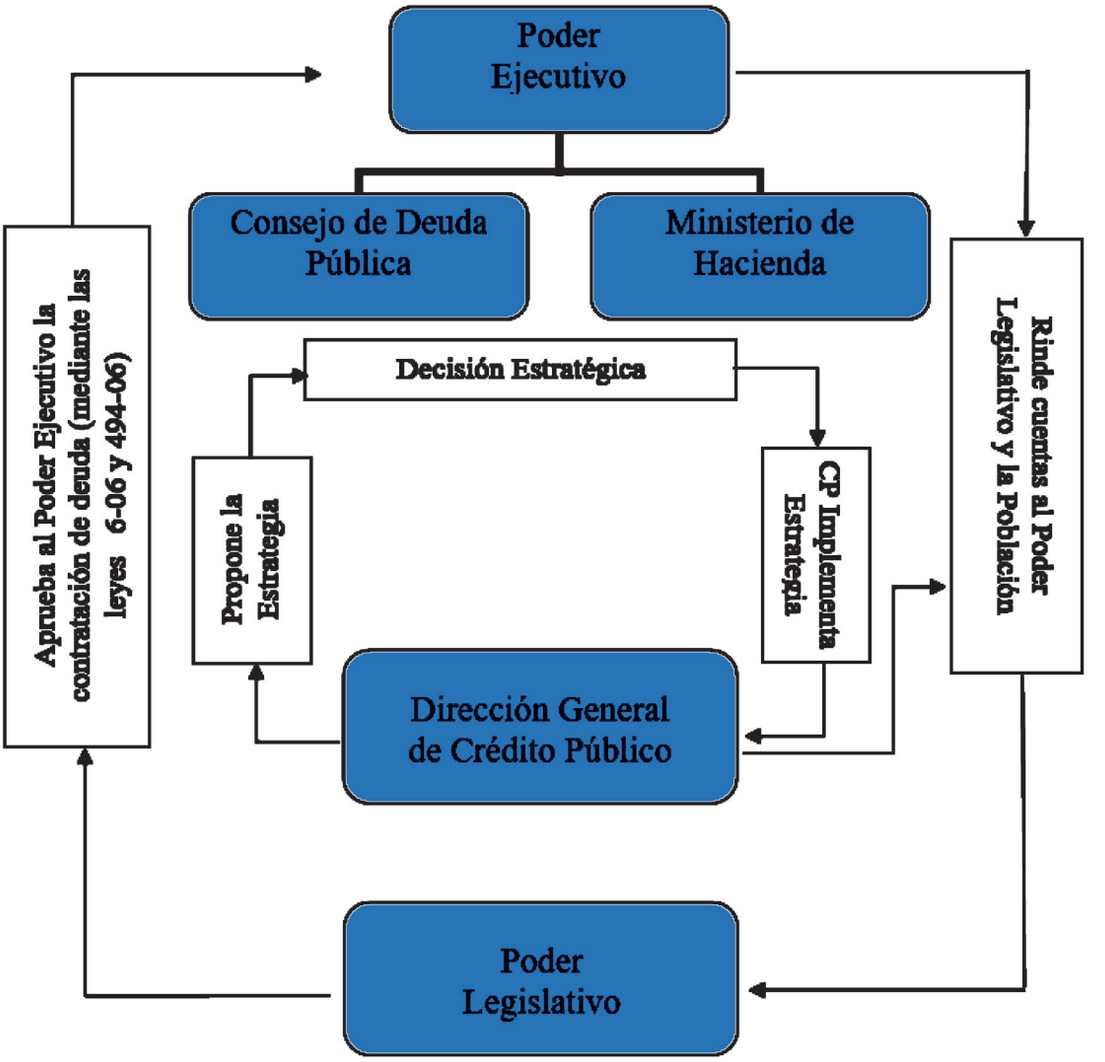
4.1.1 Principales Componentes

En la gestión del sistema de crédito público intervienen dos poderes del Estado. Por un lado, el Poder Legislativo, es quien tiene la facultad de la aprobación de las operaciones de crédito público; por otro lado, el Poder Ejecutivo es quien se encarga de proponer dichas operaciones al Poder Legislativo y, a su vez, dirige al órgano rector del sistema, quien traza las ejecutorias del mismo.

Para definir cómo deben funcionar estos poderes del Estado, en el contexto del sistema de crédito público, es necesario un marco legal que provea a cada uno de los actores de una misión clara, atribuciones, herramientas para desempeñar sus funciones y que delimite el alcance de cada uno de los mismos.

Por un lado, está el entramado legal que traza las atribuciones institucionales y estructura del sistema de crédito público. Por otro lado, hay un conjunto de leyes que se desprenden del entramado anterior y dan pie a la ejecución y operatividad de las actividades del sistema.

Dicho esto, el marco institucional de la gestión de la deuda pública en la República Dominicana, queda simplificado de la siguiente manera:



Las principales leyes que entran en el ordenamiento y creación de las entidades que intervienen de forma directa o indirecta en el sistema de crédito público, son las siguientes:

- **La Constitución de la República Dominicana, del año 2015:** En la Carta Magna quedan delineadas las atribuciones de cada uno de los poderes del Estado en materia de endeudamiento.
- **Ley de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda, No. 494-06:** Esta ley marca las directrices sobre la misión, atribuciones y organización administrativa y misional del Ministerio de Hacienda, anteriormente llamado Secretaría de Estado de Hacienda. El Ministerio de Hacienda es el ministerio que tienen bajo sus atribuciones dirigir la administración financiera del Sector Público no financiero y sus sistemas relacionados[26]. Estos sistemas constituyen el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAFE).

26 En el artículo 3 de la Ley de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda (hoy Ministerio de Hacienda), núm. 494-06, se establecen las atribuciones del Ministerio de Hacienda.

- **Ley del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado, No. 5-07:** Dispone la organización del SIAFE en su sentido más amplio, los sistemas que le integran, la interrelación de sus sistemas y los propósitos que debe cumplir.
- **Ley Crédito Público, No. 6-06:** Esta ley provee el marco legal para la gestión del sistema de crédito público y cubre el alcance del mismo, qué tipo de operaciones constituyen una operación de crédito público y las atribuciones de la Dirección General de Crédito Público. La misma es abordada con mayor detalle en la sección 14.2.2.

Complementario a las leyes antes mencionadas, que ocupan de la organización institucional y atribuciones, hay un conjunto de documentos legales o normativos que le dan operatividad a la gestión del financiamiento. Estos son:

- **Ley de Presupuesto General del Estado (PGE)**, ley transitoria anual que recoge ingresos, gastos y financiamiento del Estado para el ejercicio presupuestario en cuestión.
- **Política de Financiamiento y Plan de Financiamiento**, documentos que acompaña el PGE de cada año.
- **Ley de Valores de Deuda Pública**, son leyes transitorias que aprueban las emisiones de deuda de mercado y sus principales características para cada año.
- **Contratos de préstamos aprobados por el congreso**, de forma homóloga a la Ley de Valores de Deuda Pública, estos son los que recogen las características de los empréstitos que contrata el Estado. Cada uno es aprobado de forma específica para cada financiamiento de largo plazo que no sea de mercado.
- **Actas del Consejo de Deuda**, contienen las disposiciones sobre las cuales resoluta el Consejo de Deuda, las cuales son descritas en la sección 15.1.

Otras leyes que inciden sobre el sistema de crédito público, son las que rigen los otros sistemas que integran el SIAFE:

- Ley Orgánica de Presupuesto, No. 423-06.
- Ley Contabilidad Gubernamental, No. 126-01.
- Ley de la Tesorería Nacional, No. 567-05.

4.1.2 Conceptos Fundamentales de la Legislación de la República Dominicana

Constitución vigente en la República Dominicana del 2015

En lo referente a deuda pública, la Constitución Dominicana vigente de fecha 13 de junio de 2015, establece que es una de las atribuciones del presidente de la República, celebrar contratos[27], sometiéndolos a la aprobación del Congreso Nacional, cuando impliquen afectar el patrimonio público, siendo uno de los casos citados en la misma, el levantamiento de empréstitos.

27 Ver literal d), del numeral 2) del artículo 128 de la Constitución Dominicana, sobre atribuciones del Presidente de la República

De igual forma, corresponde al Poder Ejecutivo la elaboración de los proyectos de ley de PGE, dónde se debe procurar la sostenibilidad fiscal y asegurar que el endeudamiento público se corresponda con la capacidad de pago del Estado. El mismo debe ser sometido al Congreso Nacional todos los años a más tardar el primero de octubre. Sólo cuando estos sean sometidos con posterioridad a esta fecha, el Congreso Nacional puede modificar el mismo, con la mayoría de la matrícula presente en cada cámara.

En consonancia con lo anterior, el artículo 93 de la Constitución recoge las atribuciones del Congreso Nacional[28], dentro de las cuales está aprobar o desaprobar los contratos antes mencionados que someta el presidente de la República. Pero en adición, confiere al Congreso Nacional la atribución de legislar lo atinente a la deuda pública y la aprobación o desaprobación de los créditos firmados por el Poder Ejecutivo.

Quedando así, separado entre ambos poderes, lo que es la propuesta y ejecución de la planificación financiera del Estado (a cargo del Poder Ejecutivo); y en cambio, sirviendo de contrapeso, la capacidad de aprobar o desaprobar estas propuestas (a cargo del Poder Legislativo).

Estructura de la Ley 6-06 de Crédito Público

La Ley de Crédito Público, No. 6-06, se puede dividir en dos grandes secciones. Una primera sección, que es su título I, que establece disposiciones sobre la organización del sistema y sus principales componentes; y una segunda sección, que recoge todos los ámbitos y consideraciones sobre las operaciones de crédito público. Luego de estas dos secciones que constituyen el tronco de la ley, la misma tiene una tercera sección sobre el régimen de prohibiciones y sanciones, seguida de las disposiciones transitorias habituales sobre entrada en vigencia y derogación y modificación a leyes pasadas que podrían entrar en conflicto con lo dispuesto en la misma.

La primera sección de la Ley, su Título I sobre la Organización del Sistema de Crédito Público, en esencia recoge los siguientes puntos:

1. Establece que el alcance de la ley es para el Sector Público No Financiero (SPNF).
2. En su Artículo 4 quedan establecidas las operaciones de crédito público, mientras que en los artículos 5 y 6 se aclaran aquellas operaciones que no se consideran deuda pública:

   "Art. 4.- A los efectos de esta ley se consideran Operaciones de Crédito Público:

   a) La contratación de préstamos con las instituciones financieras bilaterales, multilaterales u otra que operan en los mercados de créditos nacionales o internacionales;

   b) La emisión y colocación de títulos, bonos y otras obligaciones financieras;

28Ver literales j) y k), del numeral 1) del artículo 93 de la Constitución Dominicana, sobre atribuciones del Congreso Nacional.

c) La emisión de letras del Tesoro cuyo vencimiento supere el ejercicio presupuestario en el que fueron emitidas;

d) La ejecución de contratos de bienes, obras o servicios cuyo pago total o parcial se estipule realizar en más de un ejercicio financiero posterior al que se haya efectuado el devengamiento del gasto;

e) La deuda contingente que pueda generarse por el otorgamiento de avales, fianzas o garantías, cuyo vencimiento exceda al ejercicio fiscal;

f) Toda operación de renegociación, consolidación o conversión de la deuda pública que tenga por objeto refinanciar o reestructurar pasivos públicos".

"Art. 5.- No constituyen Operaciones de Crédito Público:

a) Las letras del Tesoro o cualquier otra operación de endeudamiento de la Tesorería Nacional, cuyo vencimiento no supere el ejercicio financiero en el que se emitan o coloquen;

b) Los contratos de obras a realizar en más de un ejercicio financiero; cuyos pagos se estipule realizar a medida que se realice la cubicación de la obra;

c) Los avales, fianzas o garantías cuyo vencimiento no supere el ejercicio presupuestario en el cual se otorgaron."

"Art. 6.- Se denominará deuda pública al endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito público.

Párrafo I.- No se considerará deuda pública al monto adeudado por órdenes de pago sin cancelar existentes en la Tesorería Nacional o en las tesorerías centrales de las instituciones del sector público no financiero.

Párrafo II.- No se considerará deuda pública a los pasivos contingentes fiscales que no hayan sido aprobados por el Congreso como Operación de Crédito Público".

3. Definiciones sobre la deuda pública, su clasificación en deuda externa e interna y su clasificación en directa e indirecta.

4. Crea el Consejo de Deuda, establece sus integrantes y las atribuciones del mismo. El Consejo de Deuda se aborda en mayor detalle en la sección 15.1.

5. Se crea la Dirección General de Crédito Público (CP) como órgano gestor del Sistema de Crédito Público y establece sus atribuciones.

6. Por último, se dispone que la CP organice un sistema de información del mercado de crédito, a fin de que las informaciones contenidas en este sistema, mejoren la fijación de políticas, la negociación y la emisión de títulos de deuda.

La segunda sección, el Título II sobre Operaciones de Crédito Público, se divide en 4 partes:

1. **Autorización:** Dónde establece a la CP como el organismo que canalizará todos los procesos de solicitudes de concertación de operaciones de crédito público del SPNF. Estas operaciones deben ser aprobadas por el Ministro de Finanzas, conforme los lineamientos definidos en el Consejo de Deuda y demás criterios dispuestos en la ley. Además, reitera las disposiciones sobre aprobación congresual establecidas en la Constitución de la República.

2. **Ejecución:** Se dispone que independientemente del órgano del SPNF que esté contrayendo una operación de endeudamiento, la CP debe participar de su proceso de negociación. Asimismo, establece que la deuda de mercado (títulos o bonos y letras) que constituyan deuda pública serán emitidos por la CP.
3. **Registro:** Establece que el registro de las operaciones del Gobierno Central (GC), deben ser llevados por la CP. Mientras que los demás agregados del SPNF deben llevar sus propios registros, según lo dispuesto por la CP; quien luego está encargada de consolidar los mismos. De igual forma, esta consolidación de operaciones debe ser integrada con el SIAFE, así como, las estimaciones de servicio de deuda pública.
4. **Servicio:** El servicio de la deuda abarca las amortizaciones, pago de intereses, comisiones y cualquier otro cargo asociado a operaciones de crédito público. Estas partidas deben incluirse en los presupuestos de cada uno de los agregados institucionales que cubre la ley. En esta sección se le da potestad al Ministerio de Hacienda de debitar de las cuentas de cualquiera de las instituciones que están bajo el alcance de esta ley, que no estén cumpliendo con el servicio de la deuda a cargo de las mismas.

Sobre la tercera sección, atinente al Régimen de Prohibiciones y Sanciones, prohíbe que la contratación de operaciones de crédito público, sean destinadas para gastos operativos o de funcionamiento. Salvo los casos que se encuentren bajo convenios de préstamos con organismos multilaterales y bilaterales. En adición, establece sanciones para funcionarios públicos que contravengan las disposiciones de la misma con inhabilitación para ejercer la función pública de 1 a 10 años.

Ley de Presupuesto General del Estado

La ley de PGE, así como establece los ingresos estimados y los gastos planeados para el ejercicio presupuestario (dentro de ellos el pago de intereses), también cubre las aplicaciones financieras, dónde se reflejan las amortizaciones y la reducción de cualquier activo financiero que tenga el Estado.

En adición a esto, contiene una sección dedicada a las disposiciones generales sobre operaciones de crédito público, donde se cubren:

- El monto del financiamiento bruto para el ejercicio presupuestario.
- El monto de amortizaciones y adquisición de activos financieros (e.g. aportes de capital a organismos multilaterales).
- El monto, plazos mínimos para la emisión de valores de deuda pública.
- El monto financiamientos a ser concertados en el ejercicio presupuestario, así como, los financiamientos a ser contratados para proyectos de inversión específicos.
- En esta misma sección de la ley de PGE, se autoriza al poder ejecutivo a modificar la distribución o composición de las fuentes de financiamiento aprobadas en el PGE. Esto con la finalidad de que, siempre respetando el umbral marcado por las necesidades brutas de financiamiento aprobadas en la misma ley, el Estado cuente con la flexibilidad de ajustar sobre la marcha la obtención del financiamiento, conforme las mejores condiciones posibles, dadas las cambiantes condiciones que presente el mercado de crédito durante el ejercicio presupuestario.

Ley de Valores de Deuda Pública

Esta ley surge de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República, sobre las aprobaciones congresuales para las operaciones de crédito público, y con el fin de poder contar con la flexibilidad para acceder a las fuentes de financiamiento, provistas de las condiciones financieras más favorables en los mercados de capitales doméstico e internacional, las cuales, por su propia naturaleza, suelen cambiar en el corto plazo.

El objetivo de la misma, es que sea una ley que permita delinear las características de los títulos, valores que emite el Gobierno Central, hasta qué monto podría emitir el GC estos valores, bajo qué mecanismos y, por último, establecer el marco en el cual se realizarían operaciones de manejo de pasivos.

Sobre las características y mecanismos de colocación de los bonos, las divide en aquellos para bonos emitidos en los mercados internacionales y aquellos emitidos en mercado doméstico. En cuanto a los plazos mínimos, van en consonancia con las disposiciones establecidas en el PGE, del ejercicio presupuestario que le corresponda. Es importante señalar, que esta ley es donde se refleja el tratamiento tributario que tienen los títulos emitidos por el Ministerio de Hacienda.

Esta ley, debe ser remitida al congreso nacional todos los años, de forma paralela al proyecto de ley de PGE, y se debe velar porque sus contenidos sean congruentes.

4.2. Organización y Responsabilidades Interinstitucionales en el Manejo del Sistema de Crédito Público

4.2.1 Consejo de la Deuda Pública.[29]

Es el organismo que propone al poder ejecutivo la estrategia nacional en materia de endeudamiento. Está compuesto por el Ministro de Hacienda (quien lo preside), el Gobernador del Banco Central, y el Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo (antiguo Secretario Técnico de la Presidencia). Mientras que, el Director General de Crédito Público, funge como secretario del Consejo, sin derecho a voto.

Este organismo propone al poder ejecutivo la estrategia de endeudamiento de mediano plazo, que contiene las recomendaciones en cuanto a las metas de endeudamiento por moneda, y distintos indicadores deseables del portafolio de deuda. De aquí, se desprenden las recomendaciones en cuando a nivel de endeudamiento, monto máximo para el otorgamiento de avales, fianzas y garantías.

29 Los artículos del 10 al 12 de la Ley de Crédito Público, No. 6-06, contienen las disposiciones atinentes al Consejo de Deuda Pública. Para entrar en más detalle sobre las atribuciones del consejo, pueden consultar el artículo 11 de dicha ley.

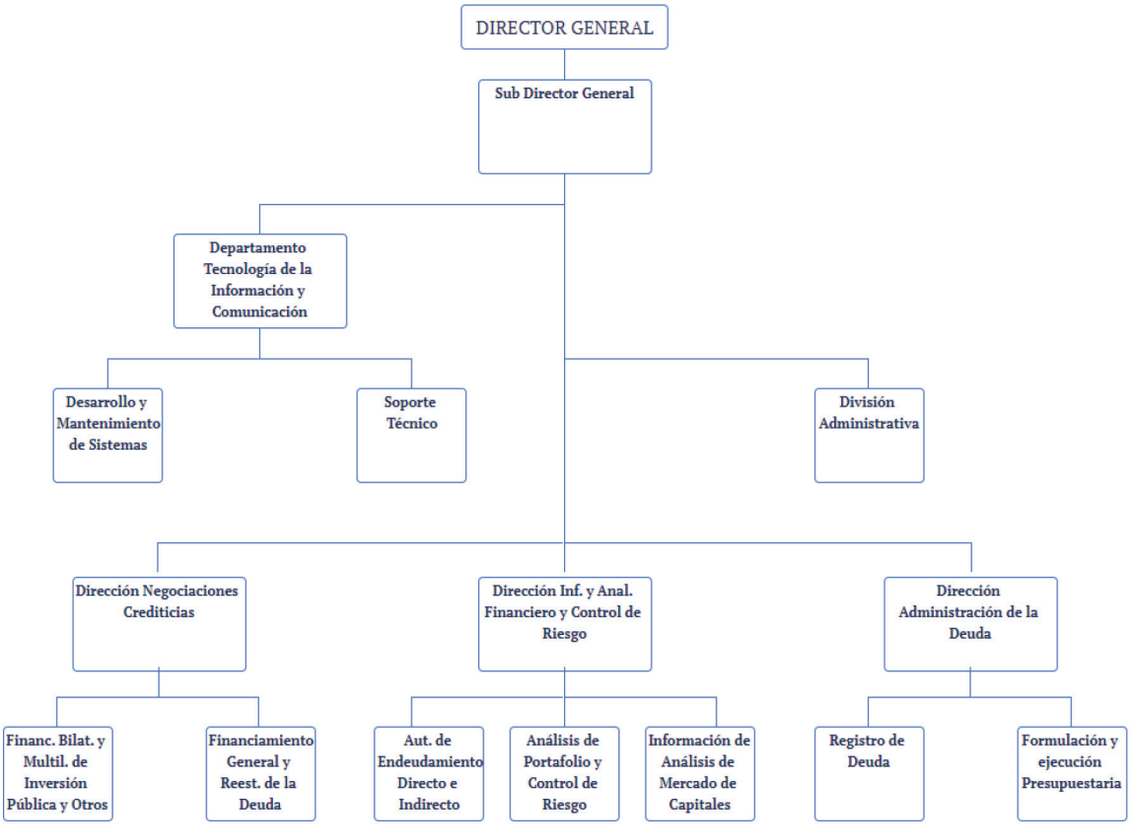
En adición, es responsabilidad del Consejo aprobar los agentes financieros que actuarán en las operaciones de crédito público (bancos de inversión, entidades de intermediación financiera, entre otras). Para esto, la Dirección de Crédito Público, presenta un informe de debida diligencia ante el Consejo de Deuda Pública.

4.2.2 Dirección General de Crédito Público (CP)

Es el órgano gestor del Sistema de Crédito Público. Por lo cual, es la entidad que ejecuta las operaciones de crédito público y lleva su registro; tiene a cargo la administración del portafolio de deuda; y quien eleva al Consejo de Deuda Pública las propuestas de Estrategia de Deuda Pública, y los Planes de Financiamiento Anuales.

De igual forma, el Poder Ejecutivo, a través de la CP, realiza la rendición de cuentas al Poder Legislativo de las operaciones de crédito ejecutadas, la situación del portafolio de deuda y cualquier otra información pertinente, sobre la gestión de la deuda pública. Esto lo hace mediante un informe trimestral que remite al Congreso Nacional. A su vez, la rendición de cuentas, no se detiene en las remisiones al Poder Legislativo, la misma también se realiza al público en general mediante la publicación de estadísticas de deuda, indicadores de portafolio, proyecciones del servicio de la deuda y demás datos que son de utilidad para los inversionistas y el público en general.

La estructura organizativa actual consta del siguiente organigrama:



La estructura organizativa vigente, aprobada por el Ministerio de Administración Pública (MAP), es muy similar a la estructura que se estila en los bancos de inversión: una dirección que se encarga de las negociaciones crediticias (Front Office); una dirección que se encarga del manejo de la información, análisis financiero y control de riesgos (Middle Office); y una tercera dirección que se encarga del registro y servicio de la deuda (Back Office).

4.3 Procesos Para La Gestión De La Deuda Pública

16.1. Concepción Actual del Sistema. Principales Elementos e Instrumentos Vigentes

De manera resumida, hay una serie de elementos manejados por cada una de las áreas antes mencionadas, que entran en juego a lo largo de todo el accionar de la oficina de deuda y se convierten en las vértebras que forman la espina dorsal de la dirección. Estos elementos son el sistema de registro y administración de la deuda; mecanismos de instrucción de pagos o libramientos; el plan de financiamiento anual; la estrategia de deuda de mediano plazo; y, por último, los instrumentos de deuda y de manejo de la cartera.

A continuación, intentamos recorrer los elementos antes mencionados y su estado de situación en la oficina de deuda de la República Dominicana.

Sistema de Registro y Administración de la Deuda

Este sistema es administrado por la Dirección de Administración de la Deuda (Back Office). En la actualidad, la plataforma que se utiliza es el Sistema (SIGADE o DMFAS por sus siglas en inglés), descrito en el punto 11.7. Concomitante con el SIGADE, también se utilizan otras herramientas para la generación como el Oracle Query Builder y Transact-SQL, herramientas típicas para el manejo de base de datos. Esta integración de herramientas y sistema son las que permiten dar seguimiento a la evolución de la cartera y publicar estadísticas fiables.

16.1.2 Elementos para Instrucción de Pagos

Si bien la instrucción de los pagos y su registro se inician en el SIGADE, para cumplir con el ciclo presupuestario y entrelazarse con los demás sistemas del SIAFE, es necesaria la integración y gestión de los libramientos con el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF). Dichas instrucciones son manejadas por la Dirección de Administración de la Deuda.

Estrategia de Endeudamiento de Mediano Plazo o Estrategia de Gestión de la Deuda

Es el documento marco que permite mantener un balance entre costo y riesgo del portafolio de deuda. La estrategia vigente para la República Dominicana, consta de unos lineamientos estratégicos, que dan la directriz de qué tipo de operaciones de crédito público contratar y una serie de metas estratégicas, en base a distintos indicadores de riesgos identificados como prioritarios para mitigar, que trazan el norte a donde se quiere llevar el portafolio y ayudan a medir que tan efectiva ha sido la implementación Dicha estrategia se establece para períodos de cinco años, la actual, es para el período 2016-2020:

Tabla 2: Metas Estratégicas 2016-2020

Indicador	Rango Meta 2020
Riesgo Cambiario	
% deuda en moneda extranjera	77% ± 3%
Riesgo de Refinanciamiento	
% deuda de corto plazo	≤12%
TPM deuda interna	7 ± 1 años
Riesgo de Tasa de Interés	
% deuda que refija tasas en 1 año	17% ± 3%

La elaboración de la estrategia y presentación al Consejo de la Deuda Pública es realizada por la Dirección de Información, Análisis Financiero y Control de Riesgos (Middle Office).

Plan de Financiamiento Anual

El plan de financiamiento anual se prepara todos los años junto con el Presupuesto General del Estado. El mismo va de la mano del programa financiero del Estado e identifica fuentes de financiamiento que sean factibles de ejecutar y que cubran las necesidades brutas de financiamiento para el año correspondiente, tal como se detalla en el punto 16.2 "Programa Financiero".

El Plan es elaborado por el Middle Office, quien se nutre de insumos como la programación de servicio, que provee el Back Office; además, la programación de desembolsos y posibles fuentes identificadas, que suple la Dirección de Negociaciones Crediticias (Front Office).

Instrumentos y Operaciones de Crédito Público

La cartera de deuda del SPNF de la República Dominicana, está compuesta mayormente por deuda de mercado, emitida en el mercado doméstico y mercados internacionales. el segundo instrumento más utilizado, son los préstamos con organismos multilaterales, seguido por los préstamos con organismos bilaterales según el siguiente detalle:

- **Bonos o Títulos Valores:** El portafolio de deuda cuenta mayormente con bonos denominados en pesos y en dólares.
  - **Bonos Globales en USD:** son los usuales "eurobonos" que se emiten bajo ley de Nueva York, en conformidad con las regulaciones REG-S y 144A. Son la emisión más común en los mercados internacionales. Suelen emitirse a plazos de 10 y 30 años, aunque más reciente se realizó una emisión a 40 años.
  - **Bonos Globales "DOP-link":** son bonos denominados en moneda local que la República ha emitido desde 2018 en los mercados internacionales, con una estructura denominada en pesos dominicanos e intereses calculados en base esta moneda, sin embargo, los flujos son liquidados en dólares estadounidenses, a una tasa de cambio que se comporta bajo un esquema previamente pactado y descrito en el prospecto (Offering Memorandum) de la emisión.
  - **Bonos Domésticos en pesos dominicanos:** Son el instrumento de referencia para la curva soberana doméstica. A diferencia de los bonos globales, tienen una convención

de cálculo distinta, según la resolución ministerial No.161-15, que modifica la resolución No. 58-12. Suelen emitirse a plazos de 5, 7, 10, 15 y 20 años, bajo el programa de subastas.

- **Bonos Domésticos en USD:** son bonos denominados en dólares estadounidenses, que se suelen emitir *ad hoc*, mayormente para financiar compromisos cuyos pagos son también en esta moneda. No forman parte del programa de subastas.
- **Bonos de Recapitalización del Banco Central:** Son instrumentos que se renuevan a vencimiento, en manos del Banco Central de la República Dominicana (BCRD), cuyo objetivo es aportar flujos financieros provenientes de los intereses que devengan para la recapitalización del BCRD. Este fue uno de los mecanismos aprobados, para realizar las transferencias necesarias para la recapitalización del BCRD, bajo la Ley de Recapitalización del Banco Central, No.167-07.
- **Bonos Indexados a la Inflación**: Si bien la oficina de deuda no estila emitir este tipo de instrumento, puede ser conveniente en coyunturas específicas. En el pasado se utilizó un bono con esta estructura para la capitalización del BCRD.

- Préstamos:
  - **Banca Comercial:** Préstamos que suelen otorgarse bajo las condiciones que imperen en el mercado de contratación. Pueden darse con la banca comercial local o internacional. Obedecen a negociaciones bilaterales con el acreedor.
  - **Bilaterales:** Son préstamos otorgados entre países a condiciones concesionales. También suelen venir en el formato de préstamos garantizados por Agencias de Crédito a la Exportación (ECAs por sus siglas en inglés).
  - **Multilaterales:** Es deuda concesional, contratada con la banca multilateral. Cada acreedor multilateral tiene sus facilidades particulares. Estos pueden ser para financiamiento a proyectos, que suelen ejecutarse contra la ejecución de la obra; o bajo la modalidad de apoyo presupuestario, en cuyo caso suelen tener una matriz de condiciones precedentes al desembolso y que, por lo general, buscan generar condiciones de cambios estructurales a sectores particulares.
- **Líneas Contingentes:** Se cuenta con dos líneas contingentes, una del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otra con el Banco Mundial (BM). Estas son líneas contingentes que gatillan con eventos de emergencia, y permiten desembolsos de manera expedita para atender las emergencias en cuestión.
- **Operaciones de Manejo de Pasivos:** Son operaciones en las que se busca lograr una reconfiguración de parte de la cartera de crédito. En dicha operación se realiza la redención anticipada de parte de la cartera existente, y para fondear dicha redención, se emite o contrata un instrumento que se ajuste a las características deseables de la cartera. En adición, dependiendo de la facilidad crediticia, sobre todo si es de un organismo multilateral, esta puede presentar ciertas cláusulas que facilitan realizar operaciones que nos ayudan a realizar operaciones de manejo de pasivos, sin necesidad de intercambio de flujos de efectivo. Este es el caso de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF) del BID. Los préstamos de la FFF,

tienen cláusulas que permiten hacer cambios, como fijación de tasas, cambio de cronogramas de repago a la medida, swap de monedas, y más recientemente coberturas de *commodities*. Todo bajo el mismo contrato de préstamo original.

4.3.2 Programa Financiero

El programa financiero parte del marco fiscal de mediano plazo. En el cual se establece la senda deseada del déficit fiscal del Gobierno Central. En torno a esta senda, es que la Estrategia de Gestión de la Deuda de Mediano Plazo, se establece y posteriormente se operativiza en los Planes de Financiamientos Anuales. Las tres herramientas deben mantener la cohesión entre sí, y mantener un balance entre el costo y el riesgo del portafolio, como la sostenibilidad de la política de endeudamiento.

Para poder hacer la elaboración del Plan de Financiamiento, se necesita contar con las estimaciones de ingresos (remitida por la Dirección General de Política y Legislación Tributaria) y las necesidades de gasto (determinadas en conjunto por la Dirección General de Presupuesto y la Unidad de Política Fiscal), para el año en cuestión. Una vez estas son determinadas, se cuenta con un resultado fiscal para el gobierno central. Dependiendo de este resultado, entonces se establecen las necesidades brutas de financiamiento, que no son más que la suma del resultado fiscal y las amortizaciones y resto de aplicaciones financieras programadas para el período tal como se observa en el siguiente cuadro:

MINISTERIO DE HACIENDA
REPUBLICA DOMINICANA

Dirección General de Crédito Público

Tabla 1: Necesidades y Fuentes de Financiamiento 2019
Cifras preliminares en millones y como porcentaje del PIB

	RD$	US$	% PIB
NECESIDAD BRUTA DE FINANCIAMIENTO	231,880.0	4,443.8	5.4%
I. Resultado Global	***(75,525.4)***	***(1,447.4)***	***-1.7%***
II. Aplicaciones Financieras	**156,354.7**	**2,996.4**	**3.6%**
Amortización Deuda Pública	**86,743.0**	**1,662.380**	**2.0%**
Deuda Externa	*65,238.7*	*1,250.3*	*1.5%*
Deuda Interna	*21,504.3*	*412.1*	*0.5%*
Disminución de Cuentas por Pagar	**66,131.7**	**1,267.376**	**1.5%**
Activos Financieros	**3,480.0**	**66.69**	**0.1%**
FUENTES DE FINANCIAMIENTO	231,880.0	4,443.8	5.4%
Financiamiento Externo	***159,061.7***	***3,048.3***	***3.7%***
Multilaterales, Bilaterales, Banca Comercial (Proyectos de Inversión)	**18,130.0**	**347.5**	**0.4%**
Bonos Globales	**117,405.0**	**2,250.0**	**2.7%**
Apoyo Presupuestario	**23,526.7**	**450.9**	**0.5%**
Bilaterales	521.8	10.0	0.0%
Multilaterales	23,004.9	440.9	0.5%
Financiamiento Doméstico	***72,818.4***	***1,395.5***	***1.7%***

Fuente: Dirección General de Crédito Público y Dirección General de Análisis y Política Fiscal

En mayo de cada año, se presenta al Poder Ejecutivo un marco fiscal y política de financiamiento plurianual. Posterior a esto, las mismas son revisadas y plasmadas en el proyecto de Presupuesto General del Estado, para el período presupuestario siguiente. Este proyecto debe ser sometido al congreso antes del primero de octubre de cada año.

4.3.3 Variables Que Afectan a los Mercados de Crédito en la República Dominicana

Al igual que otras economías, por el lado del financiamiento en el extranjero, estamos sujetos a factores de volatilidad de mercado (conflictos geopolíticos, mercados bajistas o "*bearish*", procesos electorales de economías importantes, cambios de política monetaria en Estados Unidos, inestabilidad macroeconómica de países del primer mundo o de nuestros pares, entre otros) y, por supuesto, los fundamentos macroeconómicos del país, la disciplina fiscal y su calificación crediticia influyen. Especialmente como los inversionistas perciban nuestra resiliencia a choques externos y de balanza de pagos.

Por otro lado, el mercado local puede presentar otra serie de factores más propios de nuestra economía, y cómo está organizado su sistema financiero. En primer lugar, tenemos dos emisores soberanos. Cómo y cuándo el mercado perciba que estos emisores van a intervenir en el mercado doméstico, afecta el costo y disponibilidad de liquidez para el ministerio. Por ello, que se firmara un Memorando de Entendimiento con el BCRD, para hacer una división de plazos en la curva doméstica y crear un comité técnico que coordine entre ambas instituciones.

Bajo este acuerdo, el BCRD emite hasta plazos con vencimientos a 5 años y el Ministerio de Hacienda de 5 años en adelante. A su vez, factores como la volatilidad del tipo de cambio, pueden llevar a los agentes a percibir que el BCRD necesite tomar acciones para mitigar dicha volatilidad que conllevan un menor apetito de los inversionistas, por posibles emisiones del GC. Es importante la liquidez disponible en el mercado, la cual puede ser medida por la cantidad de recursos en facilidades de contracción de corto plazo que tengan las entidades de intermediación financiera con el BCRD (depósitos remunerados de corto plazo y letras a un día).

Por último, también cambios de orden regulatorio pueden influir en los mercados, ya que cambios en como un sector regulado realiza sus asientos contables o tiene límites de inversión impuestos, pues afecta el comportamiento de esos actores, y, por tanto, la posible demanda por títulos del Estado.

4.3.4 Requisitos y Autorización para la Realización De Operaciones

Toda operación de crédito público, conforme a las tipificadas por la Ley No. 6-06, debe ser aprobada por el Congreso Nacional. En esta sección las dividimos en 3 grandes categorías que tienen el mismo procedimiento legal para su aprobación.

- **Préstamos:** En primera instancia, debe ser aprobado en el Presupuesto General del Estado, la concertación de la operación o el proyecto al que va destinado el financiamiento para aquellos financiamientos directamente ligados a proyectos de inversión, que ya deben haber agotado el proceso del Sistema Nacional de Inversión Pública. Luego de esto, se requiere un poder especial de firma del presidente de la República para el Ministro de Hacienda, para firmar todo contrato celebrado con contrapartes extranjeras en nombre de la República Dominicana. Una vez celebrada la firma del contrato, el mismo debe ser remitido al Congreso Nacional para su aprobación. Una vez aprobado, el préstamo si es para proyectos, se desembolsaría

contra ejecución, mientras que, si es de apoyo presupuestario, para el caso de los organismos multilaterales tendrían también que cumplirse las condiciones precedentes para el desembolso de la matriz acordada con el acreedor.

- **Bonos:** El primer paso es establecer en el PGE del año, el monto que se pretende financiar del Plan de Financiamiento con bonos y en paralelo al presupuesto, que se someta la Ley de Valores de Deuda Pública para el mismo período, abordada en el punto 14.2.4. Para el caso de los bonos externos es necesario también un poder especial de firma del presidente de la República, ya que la emisión se realiza con la contratación de bancos de inversión que fungen como agentes estructuradores. Por el lado, de los bonos domésticos, una vez es aprobada la ley de Valores de Deuda Pública y el PGE, deben proceder a ser inscritas las series a emitir en la Superintendencia del Mercado Valores. Para ello, se llena una ficha de registro especial para emisores diferenciados, firmada por el ministro y dirigida al Superintendente del Mercado de Valores. Posterior a esto, los títulos son registrados en el custodio local (CEVALDOM), para la emisión del código identificador ISIN y que estén listos para ser liquidados contra pago.
- **Avales y Garantías:** Para la autorización de avales y garantías que excedan el ejercicio presupuestario, deben someterse leyes específicas al Congreso Nacional para su aprobación.

4.3.5 Negociación de Operaciones de Crédito Público

Los procesos para las contrataciones de operaciones de crédito público están en su mayoría recogidos por resoluciones ministeriales y manuales de procedimientos internos.

Proceso de Negociaciones de Préstamos Internacionales

Por el lado, de las negociaciones de préstamos internacionales, existe un manual de procedimiento de contratación de estos préstamos. En el mismo se establecen los requerimientos previos para cada tipo de contratación y procedimiento correspondiente a cada tipo de acreedor.

En el caso de los organismos multilaterales, cada organismo tiene una estrategia para apoyos a sectores específicos que considera prioritarios. Dicho esto, la CP realiza una identificación previa de los proyectos de interés para el Gobierno, que luego son discutidos con los organismos en las distintas misiones que los mismos realizan, para estructurar el financiamiento. De allí, se produce el contrato de préstamo, conforme a las normas políticas y procedimientos de cada organismo. Por el carácter de concesionalidad de la deuda contratada con estos organismos, se les da prioridad para el financiamiento de los proyectos o apoyo a los sectores que se han identificado con ellos como prioritarios.

En el caso de los bilaterales, el proceso es muy similar, ya que la mayoría de los países que ofrecen este tipo de financiamiento, cuentan con agencias y bancos de desarrollo, que se concentran en proveer fondos para la creación de infraestructura o provisión de servicios en sectores que las mismas identifican como prioritarios. Esta deuda tiene un componente concesional, lo cual hace que tenga prioridad para la asignación de proyectos que estén dentro de los sectores o programas que han sido identificados por el organismo como de interés a desarrollar.

Por último, los préstamos con la banca comercial deben acogerse a la normativa para el Requerimiento de Propuestas de Préstamos internacionales, resolución ministerial No. 138-15. Esta normativa establece el procedimiento para la recepción de propuestas de bancos oferentes, que son evaluadas por una Comisión de Evaluación. La comisión emite una carta que contiene las informaciones relevantes para que los oferentes puedan realizar propuestas evaluables por la comisión. Una vez que se reciben las propuestas, la comisión hace un acto de apertura. Luego, la evaluación financiera es llevada a cabo por el Middle Office, quien emite un reporte a la Comisión de Evaluación. La propuesta mejor valorada en términos financieros y de riesgo, es la seleccionada por la comisión como ganadora. Posteriormente se les comunica a todos los participantes la oferta que resultó adjudicada.

Proceso de Emisión de Bonos Globales

Al proceso de requerimiento de propuestas para préstamos internacionales, la contratación de bancos estructuradores para la emisión y colocación de valores de deuda pública en los mercados internacionales, posee un manual de procedimientos interno que detalla un proceso muy parecido. Este proceso cuenta con la misma Comisión de Evaluación que el proceso de requerimiento de propuestas para préstamos internacionales. La diferencia respecto al anterior proceso para préstamos, es que lo que se evalúa es la capacidad de los bancos estructuradores para levantar la demanda, su historial de transacciones, calificación crediticia, seguimiento y conocimiento del crédito dominicano, costos de estructuración, nivel del equipo técnico del banco que acompañará a la República en la estructuración y la estrategia de colocación y mercadeo de la transacción. Estos factores son recogidos en una matriz de evaluación que prepara el Middle Office y luego emite un reporte a la Comisión de Evaluación, quien dependiendo del tamaño de la operación y propósito procede a elegir uno o más bancos estructuradores.

En paralelo a la selección de los agentes estructuradores, se recopila la información económica de la República Dominicana de los últimos 5 años, para la elaboración de un prospecto de emisión u *Offering Memorandum*. Este documento es de vital importancia para la emisión, es revisado y consolidado junto con asesores legales, que tengan la capacidad de brindar asesoría congruente, con la jurisdicción en la que se estará realizando la emisión, la cual suele ser bajo ley de Nueva York.

Este proceso de actualización de la documentación relevante para la emisión involucra distintas dependencias del Estado, como son el Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo, el BCRD, la Corporación de Empresas Eléctricas Estatales, reguladores, entre otros. Una vez lista la documentación legal y los bancos estructuradores seleccionados, se evalúan las recomendaciones de esos últimos para la estrategia de comercialización de los títulos a emitir.

Una vez acordada con los bancos una estrategia, se procede a realizar las acciones de comercialización, ya sea *Roadshow* o llamadas telefónicas con los inversionistas. Posterior a esto, entonces se identifican posibles ventanas de colocación día a día, hasta que se decide proceder a lanzar el anuncio de la operación. Una vez lanzada la operación, se recibe la demanda de los

inversionistas, y en función a la misma, se toma la decisión de hasta donde bajar la tasa ofrecida a los mismos. Una vez fijada la tasa, se procede a adjudicar las órdenes de demanda y se estila liquidar la operación 5 días hábiles después de realizar la colocación.

Emisión y Colocación de Bonos Domésticos

El proceso de emisión y colocación de bonos, puede producirse de dos maneras: colocación directa o mediante subasta.

En el caso de la colocación directa, la Ley de Valores de Deuda Pública, establece que la misma debe hacerse por disposición de una resolución ministerial. Luego de emitida esta resolución ministerial, el proceso es relativamente simple ya que solo implica la liquidación de los valores en las fechas establecidas con la contraparte.

Por el lado, de la colocación mediante subastas, son regidas por la normativa de Procedimientos de Subastas Públicas, No. 58-12 y su modificación, la Resolución No. 161-15. El calendario de subastas para el Programa de Subastas, se define todos los años y suelen ser el primer martes de cada mes. La normativa establece que las convocatorias se deben realizar mínimo dos días hábiles antes de la subasta. Luego de la convocatoria, se celebra la misma y máximo al día siguiente, debe realizarse la adjudicación y publicación de resultados. Luego su liquidación sucede tres días después de que la subasta fue celebrada. En la ocasión de que se vaya a celebrar una subasta de segunda ronda no competitiva, esta debe realizarse al día siguiente de la subasta de primera ronda y el precio al que se celebra, es el precio promedio de las ofertas adjudicadas en primera ronda de subastas.

No objeciones

Los municipios, distritos municipales y las entidades descentralizadas y autónomas, necesitan una No Objeción del Ministerio de Hacienda, para poder contraer deuda cuyo vencimiento no exceda el ejercicio presupuestario. La entidad debe remitir la solicitud al Ministerio de Hacienda, luego la División de Financiamiento General y Reestructuración de la deuda procede a depurar la solicitud y comunicarse con la contraparte de necesitar más información. De aplicar, entonces se pasa al Middle Office, para que realice un análisis de capacidad de pago del solicitante. Del resultado ser favorable, se procede entonces con la emisión de la carta de no objeción, la cual es remitida a la entidad crediticia que vaya a otorgar la facilidad financiera al solicitante. Este procedimiento también aplica para cualquier solicitud de aval o garantía que no exceda el ejercicio presupuestario en curso.

Avales y Garantías

Las garantías y avales son aprobados conforme a una ley específica, por lo que el proceso para otorgar el mismo suele ser ceñido a las disposiciones especificadas en la ley para su otorgamiento.

4.3.6 Registro y Administración de la Deuda Pública

El registro y administración de la deuda inicia con el registro de las contrataciones y desembolsos a partir de que el área de negociaciones remite al Back Office todas las documentaciones legales que sustentan las contrataciones realizadas, luego este acervo de información, constituye la base de datos que engrosa el portafolio de deuda, y finalmente cierra su ciclo con la instrucción de pagos de amortización, intereses y comisiones a los acreedores correspondientes.

Es de vital importancia contar con esta documentación, y aprobaciones descritas en la sección 16.4, para poder proceder a registrar la deuda en el SIGADE, de manera que, todas las operaciones queden avaladas y transparentadas. Esto también sirve para rendir cuentas a la Contraloría General de la República Dominicana y la Cámara de Cuentas.

La administración de toda esta información, es lo que permite la generación de estadísticas de deuda, conforme a lo dispuesto por la Ley 6-06, manuales de registro de deuda del FMI y las mejores prácticas en cuanto a lineamientos de diseminación de data.

Por igual, la administración de esta base de datos, es lo que permite hacer la efectiva programación de pagos a los acreedores, de manera que, puedan ser realizados a tiempo. Estos pagos deben realizarse con un tiempo de antelación prudente para que puedan cumplir con el ciclo habitual de un libramiento, pasando por la Contraloría General de la República y posteriormente la instrucción de pago a la Tesorería Nacional.

Estos pagos suelen instruirse con un mes de anticipación, para que puedan cumplir con las aprobaciones y procedimientos de cada una de las instituciones involucradas en su realización. La programación presupuestaria de estos pagos se hace por el Capítulo No. 0998 de Administración de Deuda Pública y Activos Financieros, conforme al manual de clasificadores presupuestarios vigente del año 2014.

4.3.7 Integración con el Resto de los Sistemas del SIAFE.

En gran medida la herramienta que sirve como pegamento para interconectar todos los sistemas del SIAFE es el SIGEF. Sin embargo, no toda la información que se requiere compartir entre los sistemas, puede ser recogida del mismo. A continuación, cubrimos por cada sistema las distintas informaciones, documentos y mecanismos establecidos para su relacionamiento.

Sistema de Presupuesto

La relación con el sistema de presupuesto ha sido cubierta parcialmente a lo largo de esta sección. Pero de forma concreta, podríamos establecer que, para el ciclo presupuestario, la relación inicia con la elaboración del PGE anual, y luego continua mediante la ejecución y operativización del mismo, durante todo el ejercicio.

Sistema de Tesorería Nacional

Con la Tesorería Nacional (TN), el flujo de información va en las siguientes aristas: 1) La programación de caja para el manejo oportuno de los flujos; y 2) aspectos más operativos como la identificación de las fuentes recibidas por desembolsos de instrumentos de deuda, las instrucciones de pagos y el manejo de la línea de crédito de Tesorería. En adición, en el eventual caso que la TN empiece a utilizar letras para el manejo de la caja, también sería necesaria la coordinación y la operativización de las emisiones a través de CP.

En tal sentido, se ha firmado un memorando de entendimiento entre CP y la TN, para establecer las informaciones y los tiempos a cumplir por cada una de las partes.

Sistema de Contabilidad Gubernamental

La mayor parte de la información que necesita compartir entre ambas instituciones, viaja por el SIGEF o en el Informe Trimestral a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG). Este informe recoge el estado de situación de la deuda, el servicio y operaciones contratadas durante el período. Información que conciliada con DIGECOG es presentada en el Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas (ERIR).

4.4 Estadísticas e Informaciones Disponibles en la Página Web de la Dirección General de Crédito Público

A continuación, se describe someramente la página web de la Dirección General de Crédito Público, que cuenta con todas las informaciones necesarias para el análisis y evaluación de la situación de la Deuda Pública, cumpliendo con los criterios de transparencia, amigabilidad y oportunidad que requiere una gestión eficaz de la Deuda Pública.

Portal de la página. http://www.creditopublico.gov.do

En el encabezado se encuentra Información Institucional de la Dirección de Crédito Público, incluyendo el marco Legal que regula el Sistema y las estadísticas detalladas y confiables de la situación y evolución de la deuda pública en los últimos 15 años.



En el portal se puede observar la Evolución del saldo de la deuda Pública, desde el 2017 hasta la fecha (feb/2020), y gráficos con la evolución de la deuda externa e interna, además, la ratio deuda pública/PBI. Por otra parte, se encuentra información detallada de los precios y rendimientos de los Bonos Locales y Globales, informaciones que en su conjunto, reflejan la situación de la deuda pública del Sector Público No Financiero.



Por otra parte, se destacan dentro del encabezado y contenido de la página los siguientes iconos:

- **"Estrategia Deuda Pública",** a través del cual se accede a los documentos de estrategias de mediano plazo y planes anuales de financiamiento.
- **"Mercado de Capitales",** en donde se encuentra una profusa información de las operaciones de la República en los mercados de capitales local e internacional.
- **"Inversionistas",** en donde se establecen los mecanismos de contacto e información dirigida a inversores locales e internacionales.
- **"Gestión de Riesgos",** en donde se ubica una tabla y una serie de indicadores de riesgo de la Deuda Pública.
- **"Publicaciones",** en donde se encuentran los informes trimestrales que se presentan al Congreso de la República, junto con una serie de documentos oficiales y el procedimiento para la contratación de préstamos externos.
- **"Aprendizaje"**, en donde se definen los principales conceptos que distinguen al sistema de Crédito Público.

4.5 Juicio Crítico Global sobre la Situación administrativo-financiera actual. Reformas legales, institucionales y de procesos del sistema que se recomiendan

Luego del proceso de reforma de la Hacienda Pública, que ocurrió entre los años 2005 y 2007, se avanzó mucho gracias a la visión de la misma y la modernización de las finanzas públicas. Sin embargo, desde la creación de la Dirección General de Crédito Público con la Ley 6-06, las necesidades y realidades de una moderna oficina de deuda han ido cambiando. Estos ajustes van desde estructura organizativa aprobada por el Ministerio de Administración Pública (MAP), como de índole legal. A su vez, figuras creadas en esta reforma, a lo largo de los años no han sido tan funcionales como fueron concebidas.

Por el lado de la estructura organizacional, aunque algunos cambios se han podido asumir de facto, de jure ha habido limitaciones que terminan obstaculizando los esfuerzos que se han asumido de facto.

Una de las principales limitantes en este sentido, es la rigidez para reconfigurar la estructura organizacional que tiene la entidad aprobada en el MAP. En tal sentido, los dos principales cambios que necesitan atención, son la creación de una división dedicada exclusivamente al manejo de las estadísticas de deuda y la validación de datos, de forma que sirva de contrapeso al área de registro. Esto se ha implementado hasta donde ha sido posible, dedicando analistas exclusivamente a estos oficios, pero la carencia de una estructura no permite que haya un equipo de supervisión que gerencia el trabajo en la misma de forma efectiva. Lo cual termina cargando la supervisión al director de área, quien a su vez tiene otras responsabilidades gerenciales. Esta situación genera un techo en cuando al desarrollo del área de estadísticas, y las herramientas que puede tener a su disposición.

De igual forma, sucede con la creación de una Dirección de Relacionamiento con Inversionistas. Se ha intentado disponer de recursos humanos que estén dedicados a esto, pero la carencia de una estructura organizativa como tal, limita la capacidad de ejecución de los planes y metas estratégicas definidas en el Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Hacienda, para el período 2017-2021. El relacionamiento con los inversionistas, es una arista vital para una oficina de deuda moderna, cuya principal fuente de financiamiento son los instrumentos de mercado como los bonos. Tener una proactiva y constante relación con la comunidad de inversionistas internacionales, permite tener una base diversificada de los mismos, lo cual garantiza mayor demanda y, a su vez, mayor estabilidad en la misma.

Por lo que la propuesta para corregir estas limitaciones es el diseño, de la mano del MAP, de un proceso que permita hacer estas adecuaciones de forma más expedita. Y que ante la importancia que estos dos temas tienen para el manejo de la deuda pública, se coordine con el MAP el sometimiento a su aprobación de una nueva estructura organizativa que las contemple.

Desde el punto de vista de los aspectos legales, una de las principales limitantes es el proceso de aprobación de los préstamos internacionales. Actualmente, estos financiamientos tienen que ser aprobados en múltiples ocasiones en el Congreso Nacional. Esto debido a que se debe introducir la aprobación para contratación en el PGE de cada año y de forma adicional, cuando ya se tienen los contratos firmados y las condiciones financieras definidas, se necesita acudir una nueva vez al Congreso Nacional para que aprueben cada uno de los financiamientos por separado.

Esto no solo ralentiza la ejecución de estas fuentes, sino que también genera confusión al público en general, que al ver un proyecto llegar a agenda legislativa en dos ocasiones distintas, puede confundirse y pensar que se está contratando dos financiamientos distintos. La propuesta para subsanar este problema viene por dos vías: 1) una revisión del marco legal de manera que puedan realizarse las aprobaciones pertinentes por parte del Poder Legislativo para la

contratación y aprobación del contrato en una sola instancia; y 2) se puede mitigar la confusión o desinformación que puede generar el esquema actual con una campaña de información y concientización más proactiva referente al tema.

Por último, una revisión de la Ley 6-06 sería pertinente, ya que hay figuras como el Consejo de Deuda, que no han funcionado como fueron concebidos teóricamente. Este organismo no ha funcionado de manera eficaz por naturaleza de las agendas de cada uno de los integrantes, lo que hace que las convocatorias deban posponerse o realizarse en formato de escritorio; por la diferencia de la pericia en materia de deuda y las funciones de cada una de las instituciones representadas en el mismo; y primordialmente porque la toma de decisiones desde el mismo, puede ralentizar en gran medida, el aprovechamiento de condiciones favorables del mercado y la naturaleza cambiante de los mismos. La sugerencia en este sentido, es que se elimine esta figura de la ley.

Luego de 14 años de creado, el Sistema de Crédito Público, tanto el Ministerio de Hacienda como CP, cuentan con el nivel de profesionalismo y capacidad técnica para el manejo y toma de decisiones estratégicas, para las que fue concebido el Consejo de Deuda.

BIBLIOGRAFÍA

Página web de la Dirección General de Crédito Público de la República Dominicana

http://www.creditopublico.gov.do

Documentos del Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial

"Metodología de la herramienta de Evaluación del Desempeño en la Gestión de la Deuda Pública" (DeMPA).

http://documents.worldbank.org/curated/en/791931468198004564/pdf/96671-SPANISH-WP-PUBLIC-Box393246B-2015-DeMPA-Sp.pdf

"Estadísticas de la deuda del sector público: Guía para compiladores y usuarios" Edición en español. Segunda edición revisada 2013.

https://www.imf.org/external/pubs/ft/eds/esl/Guide/indexs.htm

"Directrices para la gestión de la deuda pública". Preparado por el personal del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. (2001).

https://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2000/esl/pdebte.pdf

"Directrices para la gestión de la deuda pública". Documento complementario. Preparado por funcionarios del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Aprobado por V. Sundararajan y Kenneth G. Lay. 2002.

www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2002/esl/112102s.htm

POLACKOVA BRIXI, HANA. (1998). "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability" en World Bank Policy Research Working Paper 1989.

Documentos de la UNCTAD. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

"Principios sobre promoción de otorgamiento y toma responsable de Prestamos Soberanos" https://unctad.org/SearchCenter/Pages/results.aspx?k=Principios%20sobre%20otorgamiento%20y%20toma%20responsable%20de%20pr%C3%A9stamos%20soberanos%20%E2%80%93%20UNCTAD.

"Role and Organization of a Debt Office" https://unctad.org/SearchCenter/Pages/Results.aspx?k=%EF%82%A7Role%20and%20Organization%20of%20a%20Debt%20Office.

"Effective Debt Management" https://unctad.org/SearchCenter/Pages/results.aspx?k=%EF%82%A7%EF%82%A7%09Effective%20Debt%20Management.

"External Debt Statistics Guide" https://unctad.org/SearchCenter/Pages/results.aspx?k=%EF%82%A7%09External%20Debt%20Statistics%20Guide%20(2003).

"Sovereign Financing and International Law, The UNCTAD Principles on Responsible Sovereign Lending and Borrowing",

YUEFEN LI, Y JUAN PABLO BOHOSLAVSKY. 2014.

Documentos del Banco Interamericano de desarrollo (BID)

https://www.iadb.org/en/research-and-data/publications

"Vivir con Deuda. Como contener los riesgos de endeudamiento público". Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Coordinadores: Eduardo Borensztein Eduardo Levy Yeyati | Ugo Panizza (2007):

"Gestión financiera pública en América Latina La clave de la eficiencia y la transparencia". Editores: Carlos Pimenta y Mario Pessoa. Copyright © 2015.

Documentos del Ministerio de Economía de la República Argentina

"Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental". 1992. Secretaría de Hacienda de la Nación. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina.

http://administracionfinanciera.mecon.gov.ar/documentos/AF_Programa_Reforma.pdf

"El Sistema de Crédito Público en el marco del Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental". 1999. Secretaría de Finanzas. Subsecretaría de Financiamiento. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina.

http://capacitacion.mecon.gov.ar/manuales/Credito_Sistema_Credito_Publico.pdf

Otros documentos consultados:

"Debt Defaults and Lessons from a Decade of Crises". The MIT Press Cambridge, Massachusetts London, England Federico Sturzenegger and Jeromin Zettelmeyer (2006):

ISSAI 5410 "Lineamientos para Planear y Ejecutar Auditorias de los Controles Internos de la Deuda Pública". http://www.intosai.org/es/portal/documents/

Otras páginas consultadas:

http://www.eclac.org/

http://www.iadb.org/lacdebtgroup/

http://www.bancomundial.org/investigacion/

http://www.researchfortraders.com

CAPÍTULO VI

AUTOR

Emilio Norberto Nastri

Especialista en el sistema de Crédito Público en el marco de la Administración Financiera Gubernamental; Ingeniero Industrial, con estudios de posgrado en economía pública. Por más de 25 años se desempeñó como Coordinador Técnico Operativo de la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía de la República Argentina; Consultor internacional de largo plazo en el Programa de Administración Financiera Integrada, para la creación del Sistema Crédito Público en la República Dominicana; y consultor de corto plazo en diversos países de la Región.

Docente capacitador en Crédito Público, en diversas Universidades y Organismos Nacionales e Internacionales. En la actualidad Miembro de la CD de ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública), además, Consultor de la Dirección de Sostenibilidad y Análisis de la Deuda Pública de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación.

COLABORADORES

Omar García Portalatín

Egresado de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), donde obtuvo su licenciatura en Economía (Magna Cum laude). Con experiencia en el Sector Público, donde se ha especializado en materia de gestión de deuda, desarrollo de mercados de capitales e implementación de estrategia de deuda de mediano plazo.

Anteriormente, ocupó cargos en el área de análisis y el área de negociaciones crediticias, donde participó en más de 10 transacciones soberanas en los mercados internacionales, liderando las negociones de las mismas desde 2015. En la actualidad, es Director de Información, Análisis Financiero y Control de Riesgos de la Dirección General de Crédito Público, teniendo a su cargo el diseño de la Estrategia de Deuda de Mediano Plazo y el Plan de Financiamiento Anual.

Jorge Nicolás Amado

Magister en Administración y Políticas Públicas, egresado de la Universidad de San Andrés, Argentina; Contador Público, egresado de la Universidad Católica de Santiago del Estero, Argentina. Ha desempeñado durante veinte años el cargo de Director de Administración de la Deuda Pública del Ministerio de Economía y Finanzas de la República Argentina; antes se desempeñó como Subsecretario de Hacienda; Contador General de la Provincia y Síndico del Banco de la Provincia de Santiago del Estero.

Realizó Consultorías internacionales en el marco de Proyectos del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y Fondos Europeos. Docente de postgrado en varias universidades nacionales, en materias relacionadas con la Administración Financiera del Sector Público. En la actualidad se desempeña como Director de Capacitación de la ASAP, Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

CAPÍTULO

VII

SISTEMA DE GESTIÓN FINANCIERA DE LOS RECURSOS HUMANOS

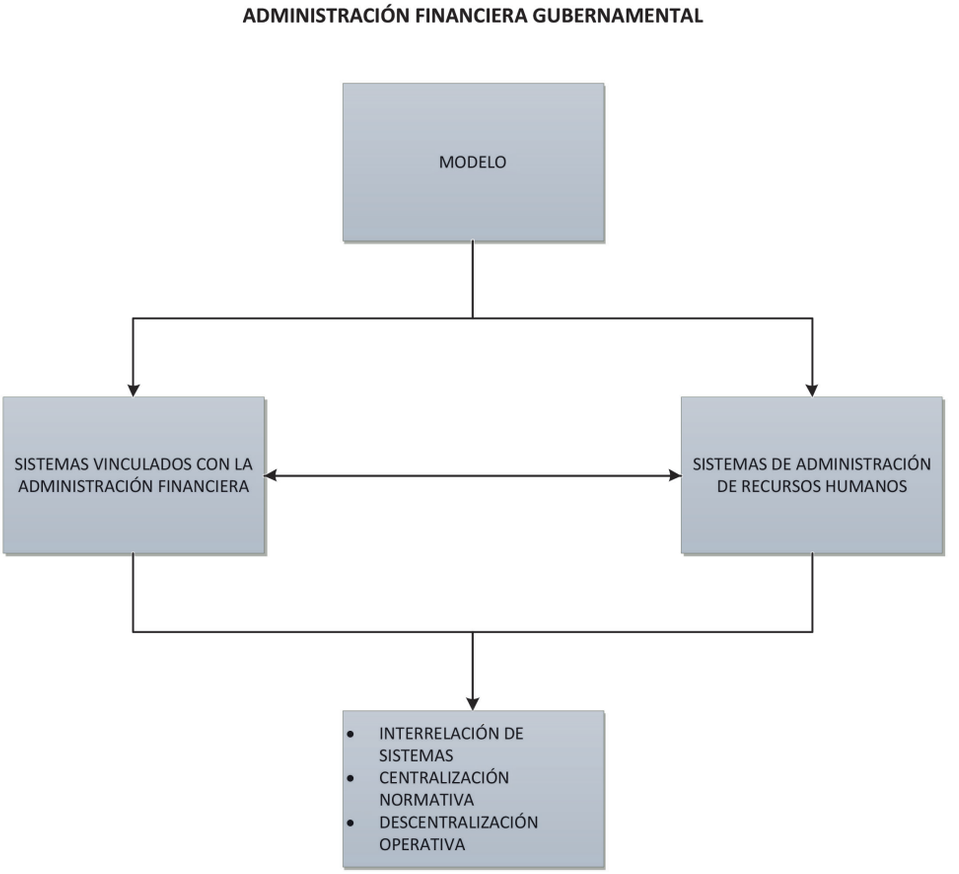
Tomasina Tolentino y Lucio Perassi

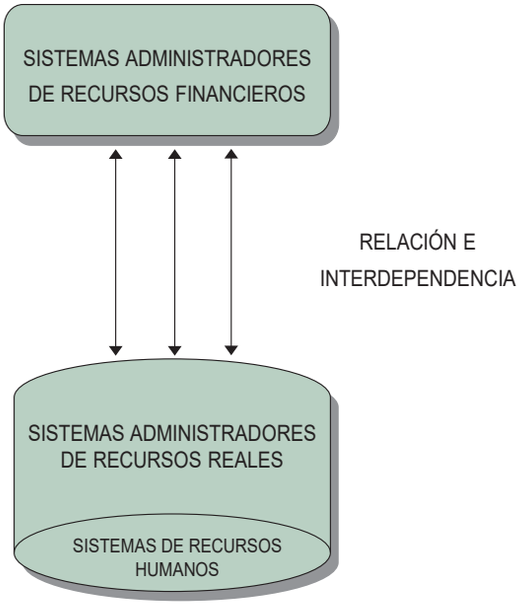
1. ASPECTOS CONCEPTUALES DEL SISTEMA

1.1 Definición del sistema

Los recursos humanos constituyen un elemento esencial del Estado que hace posible el desarrollo y funcionamiento de este. Es difícil imaginar escuelas sin docentes, hospitales sin médicos y enfermeras, patrullas policiales sin personal de seguridad, equipamiento de defensa sin militares, laboratorios sin científicos, como dependencias administrativas sin personas que atiendan los trámites propios del funcionamiento de un Estado, en cualquiera de sus estamentos institucionales, nacional o subnacional.

Un sistema de gestión financiera de los recursos humanos del Estado, tiene por objeto gestionar y administrar, dentro en un marco de eficiencia, eficacia y economicidad, los costos de dichos recursos, y establecer relaciones e interdependencia con los sistemas de recursos financieros, operando dentro de un modelo de funcionamiento que relacione los momentos en que la gestión propia de los recursos humanos de la administración pública produzca impactos en los sistemas que componen la Gestión Financiera Pública, básicamente en Presupuesto Público, Contabilidad Pública y Tesorería, generando productos para dicha gestión.





1.2. Propósitos del sistema

El Sistema de Gestión Financiera de los Recursos Humanos deberá posibilitar la eficiencia, eficacia y economicidad del gasto en recursos humanos del gobierno, como también la publicidad y transparencia de los actos de gobierno en un sector sensible, como lo es el del empleo público, dentro de los marcos regulatorios existentes y de las estructuras legales del Estado.

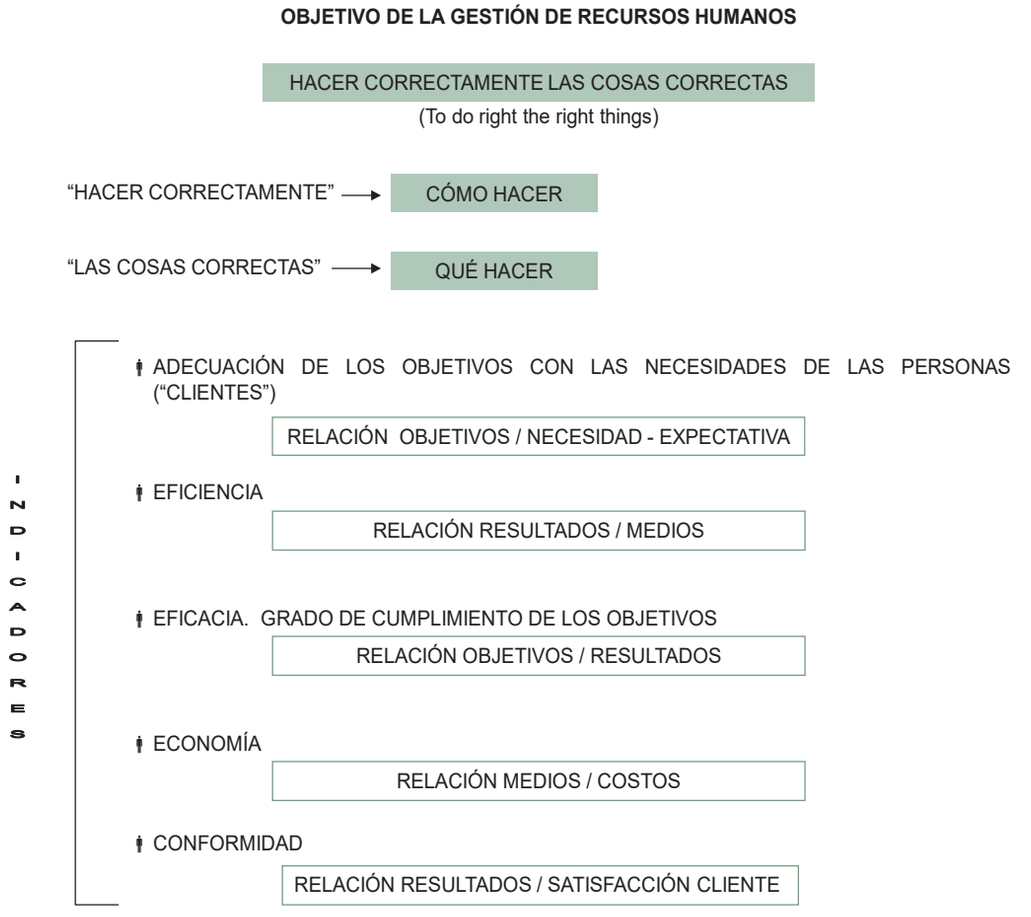
1.3. Características del sistema

El Sistema de Gestión Financiera de los Recursos Humanos se integra con las normas, procedimientos y subsistemas que regulan la asignación de los precios del trabajo, las unidades físicas de recursos humanos (cargos, horas de cátedra, guardias médicas, horas extraordinarias), asociadas a ellos, según los atributos cualitativos y cuantitativos de dichos recursos, para el cumplimiento de los objetivos y acciones derivados de las políticas de Estado.

1.4. Principios generales del sistema

El modelo debe plantear un esquema de gestión que contemple la disposición y el conocimiento de los atributos cuantitativos y cualitativos asociados a los recursos humanos empleados por el Estado, permanentemente actualizados, y los productos de las operaciones efectuadas, con ellos que producen impacto en los sistemas de la administración financiera, en un marco de eficiencia, eficacia y economicidad.

Eficiencia, eficacia y economicidad de la gestión financiera de los recursos humanos



El Sistema de Gestión Financiera de Recursos Humanos, se relaciona con los sistemas de presupuesto en todas las etapas de su formulación, contabilidad en la etapa de registración y tesorería en la etapa de pagos.

El sistema deberá operar dentro de los marcos existentes en el Estado:

a) El marco legal, dentro del cual se desarrolla la gestión de los recursos humanos (estatutos, escalafones, convenciones colectivas de trabajo, leyes propias de sectores específicos de la administración).

b) El marco institucional. La estructura propia del Estado en cualquiera de sus niveles.

c) El marco de los sistemas de la administración financiera, la relación con los momentos en que la gestión de recursos humanos impacta en los sistemas que la integran, con el establecimiento de una relación e interdependencia entre los sistemas administradores de recursos financieros con los sistemas de recursos humanos, en un marco de eficiencia, eficacia y economicidad.

1.5. Antecedentes históricos institucionales, globales y regionales

Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU). Administración Nacional en la República Argentina. Base de datos de los sistemas liquidadores de haberes.

Sistema de Administración de Recursos Humanos Argentina (SARHA). Administración Nacional en la República Argentina. Base de datos legajos electrónicos. Liquida haberes.

Sistema Integrado de Administración de Personal (SIAPE). Provincia de Buenos Aires. República Argentina. Base de datos legajos electrónicos. Liquida haberes.

RHAP MANAGER CENTRAL. Sistema de Administración Central de Recursos Humanos para la administración pública. Desarrollo del sector privado.

Sistema de Administración de Personal (SISPER). Provincia de Corrientes. República Argentina. Base de datos legajos electrónicos. Liquida haberes.

Sistema de Gestión de Recursos Humanos. República del Paraguay. Sistema desarrollado a medida para la gestión de personas, tales como en el registro del personal, historial disciplinario, control de vacaciones, reporte de asistencia, reporte de pagos.

Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP). República Dominicana. Registro y control de recursos humanos, nómina, clasificación, valoración y remuneración de cargos, reclutamiento, evaluación y selección, estructura organizativa, salud laboral, evaluación del desempeño, capacitación de recursos humanos, estadísticas.

2. PRINCIPALES ELEMENTOS DEL SISTEMA DE GESTIÓN FINANCIERA DE RECURSOS HUMANOS

Los elementos con que deberá contar el sistema de gestión financiera de recursos humanos, son los contenidos en los marcos legales, institucionales y presupuestarios, y tendrán como base fundamental los datos y su procesamiento en información de los atributos cuantitativos y cualitativos de las personas, y las posiciones ocupadas por ellas que llevan asociados impactos en la gestión financiera, derivados de los movimientos propios de ellos.

2.1 Marco Legal

2.1.1. Estatutos, leyes orgánicas

Son los institutos jurídicos, nacionales, subnacionales o internacionales de superior jerarquía que enmarcan legalmente el accionar de los grandes sectores de los recursos humanos del Estado, servicio civil, docentes, militares, seguridad, científicos, diplomáticos, entre otros.

2.1.2. Escalafones, agrupamientos

Son los actos legales subsidiarios de los estatutos y leyes orgánicas, dictados por el poder administrador que rige legalmente el accionar de sectores específicos, dentro de los grandes sectores, estableciendo las condiciones de empleo y los precios del trabajo de acuerdo con clasificaciones de funciones, cargos, grados en agrupamientos predeterminados.

2.1.3. Convenciones colectivas de trabajo

Actos legales derivados de negociaciones paritarias entre el poder administrador y los representantes gremiales de los sectores del empleo público, para establecer condiciones, unidades físicas y precios del trabajo, dentro de los institutos jurídicos de superior jerarquía. En general, las negociaciones pueden tomar como marco metodológico las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

2.2 Marco Institucional

2.2.1. Organización del Estado. Estructuras orgánicas. Son los actos legales que constituyen las ramas del poder público: es el conjunto de instituciones públicas que, por mandato de la constitución política ejercen de manera permanente las funciones del Estado, para el logro de sus objetivos en los distintos estamentos, las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, y en cada una de ellas, las estructuras organizativas (órganos centrales y locales), cuyas funciones están alineadas con el logro de los objetivos y la disposición de los recursos humanos necesarios para desempeñar dichas funciones. La estructuración del Estado, es el elemento primordial para el diseño la red programática presupuestaria.

2.3. Marco Presupuestario de los Sistemas de la Administración Financiera

2.3.1. ley de presupuesto y actos reglamentarios

La Ley de Presupuesto del sector público consiste en una estimación financiera de los ingresos y una autorización de los gastos para un año determinado. Existe porque es necesario compatibilizar los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente determinados. Dentro de la autorización de gastos se encuentran las previsiones relacionadas con los recursos humanos, previstos en la organización del Estado.

El acto presupuestario debe aprobar, además de los niveles de gasto para la atención de los costos de los recursos humanos, la aprobación de las unidades físicas (cargos, horas de cátedra, guardias asistenciales), financiadas con dicho nivel de gasto, en los órganos centrales y locales del marco institucional. El acto distributivo de la ley deberá fijar los niveles de gasto y las unidades físicas de recursos humanos, financiadas en la red programática presupuestaria vigente.

2.3.2. Régimen de planteles presupuestarios de recursos humanos financiados

Las unidades físicas financiadas en el acto presupuestario, cuya distribución se concreta en la red programática presupuestaria, constituirán la planta financiada. Los cargos financiados pueden tener la cualidad de ocupados a la fecha de aprobación o elaboración de la ley o vacantes cuya cobertura se puede concretar durante el ejercicio. Las condiciones a las cuales se deberá ajustar el desarrollo de dicha planta serán las siguientes:

- Fijará el límite máximo posible de ocupación durante el ejercicio presupuestario. Dicho límite podría ser alterado únicamente por una modificación de la ley de presupuesto, de acuerdo con las condiciones previstas en ella.
- Las unidades físicas de recursos humanos financiadas deberán estar previstas en las estructuras organizativas vigentes para las jurisdicciones y entidades, si ello fuera posible.
- La planta financiada, aprobada en la ley de presupuesto, deberá contener todos los tipos de unidades físicas cuyo financiamiento se prevé en dicha ley (cargos, horas de cátedra, guardias asistenciales), con carácter permanente y no permanente.
- Las estructuras organizativas aprobadas durante el transcurso del ejercicio presupuestario deberán contener un anexo con el financiamiento de las unidades físicas previstas en las unidades organizativas, en el marco de la red programática presupuestaria, dentro de los totales de la planta financiada aprobada por ley de presupuesto.
- Las modificaciones en la red programática presupuestaria, derivadas de cambios en la estructura institucional no deben alterar el número de unidades físicas de la planta financiada aprobada en la ley de presupuesto para las jurisdicciones y entidades.
- El control de las unidades físicas financiadas en el presupuesto y sus actos distributivos constituye un límite eficiente, eficaz y económico del gasto en recursos humanos toda vez que las mismas integran el producto de cantidad por precio que se revierte en las partidas del gasto. Dicho producto se podría modificar por la variación de los precios del trabajo por decisiones del poder administrador o negociaciones paritarias. Para posibles variaciones en las unidades físicas deberían existir previsiones cronológicas de los movimientos en la planta financiada.

2.3.3. Estructura de la red programática presupuestaria

La red programática presupuestaria desagrega, dentro de la estructura organizativa de los órganos centrales y locales, los programas, subprogramas, actividades y proyectos que contienen los niveles del gasto en recursos humanos y las unidades físicas financiadas que lo integran. En general, el control de la planta financiada se concreta a nivel de las jurisdicciones y entidades, con el objeto de facilitar las posibles adecuaciones en la red durante el ejercicio presupuestario.

2.4. Legajo único de los Recursos Humanos. Base de datos financieros de recursos humanos

2.4.1. Características de los datos de la base

En el sistema de gestión financiera de recursos humanos es condición necesaria la existencia de una base de datos de recursos humanos permanentemente y actualizada (legajo electrónico, registro de recursos humanos), con la función de único registro que contenga todos los insumos para los procesos de la gestión financiera de los recursos humanos, además de los correspondientes a la gestión administrativa, propia de los servidores públicos, en los órganos locales y en los órganos centrales propios del poder administrador, regulatorias del servicio civil, militar, de seguridad, docente, científico, asistencial, como las de la administración financiera.

La configuración de los datos, su almacenamiento y actualización debe ser única para todas las clases de recursos humanos, y abarcadora de todos los niveles de la Administración. Además, su agregación dependerá del nivel institucional que los utilice, como son los órganos locales (jurisdicciones, entidades, servicios) y órganos centrales (oficinas centrales de administración financiera, empleo público, asuntos laborales).

Dentro del esquema de gestión financiera de los recursos humanos, es fundamental el uso del legajo electrónico único actualizado. Se debe eliminar la existencia de bases paralelas sin conexión con el legajo electrónico.

2.4.2. Administración y uso de la base de datos para los procesos administrativos, institucionales, legales y financieros

La definición de la administración y uso del legajo electrónico, es de sustantiva importancia, atento a los procesos que se nutren con sus elementos y a las cualidades de necesarios y suficientes, actualizados y normalizados que deben poseer dichos elementos.

Los órganos centrales y locales (ministerios, secretarías, organismos, servicios), responsables del cumplimiento de las tareas y funciones para lograr los objetivos del Estado, de acuerdo con la estructura institucional del mismo, son los responsables de administrar los recursos humanos asignados para dichas tareas y funciones; en consecuencia, son los responsables primarios de la administración de la base y su actualización.

El mantenimiento informático y auditoría de la base de datos de recursos humanos, es responsabilidad de organismos que dependan del poder administrador y no pertenezcan a estructuras organizativas que utilicen la misma para sus funciones específicas.

La normalización de los atributos cualitativos y cuantitativos de los recursos humanos de la base de datos, es responsabilidad de los órganos centrales del gobierno, con competencia en:

- La estructura orgánico funcional de la Administración.
- La regulación del empleo público en su más amplia acepción, a través de actos legales orgánicos (leyes, decretos, resoluciones), en los ámbitos del servicio civil, seguridad, docente, militar y científico.

- La estructura de los regímenes laborales (escalafones, convenios colectivos de trabajo).
- La determinación de los precios del trabajo (a través de actos del poder administrador o por negociaciones paritarias).
- La asignación y modificación de los niveles de crédito para atender los gastos derivados de los precios del trabajo, dentro de las estructuras previstas en el manual de clasificaciones presupuestarias.

2.4.3. Elementos necesarios y suficientes para la gestión financiera de los recursos humanos que debe contener el legajo electrónico

Los datos contenidos en el legajo electrónico son los atributos cuantitativos y cualitativos de las personas físicas ocupadas, y cargos vacantes previstos en la estructura legal, institucional y presupuestaria, que permitan la gestión financiera integral de los recursos humanos en sus distintas etapas y modalidades.

La decisión sobre la cantidad de datos que constituirán la base deberá tomar en consideración, primariamente, aquellos que efectivamente produzcan impacto en los atributos cuantitativos y cualitativos, tanto en la gestión financiera como la meramente administrativa, el uso intensivo de los mismos y la certeza de su permanente actualización.

Los atributos cualitativos y cuantitativos asociados a los recursos humanos, dada la naturaleza de dichos recursos, poseen un nivel de variabilidad muy alto, y la insuficiente actualización invalidará la información generada por el procesamiento de la base. En resumen, los insumos deberán poseer las siguientes características:

- Necesarios y suficientes para los procesos propios de administración de personal, la gestión financiera de recursos humanos, la gestión institucional y la legal.
- Actualizados. Esta cualidad es fundamental para la operatividad de la base, debido a la permanente variabilidad intrínseca de los recursos humanos. Esta condición es indispensable para los procesos relacionados con la gestión de recursos humanos. La carencia de esta cualidad invalida el uso del legajo electrónico.
- En una enumeración no exhaustiva, los datos necesarios y suficientes para la gestión financiera de los recursos humanos serían:

2.4.3.1. Identificación de la persona física

Datos inherentes a la identificación de la persona física (apellido, nombre, documentos de identidad y toda otra información que permita la identificación unívoca, clara y precisa de la persona física para las operaciones de la gestión financiera y administrativa de recursos humanos).

2.4.3.2. Unidad organizativa definida en la estructura institucional

Unidad organizativa definida en la estructura institucional: ministerio, secretaría, subsecretaría, dirección, gerencia, el lugar institucional del desempeño de las tareas del recurso humano o el previsto en una vacante para su eventual ocupación.

2.4.3.3. Ubicación de la persona física en la red programática presupuestaria

Ubicación de la persona física en la red programática presupuestaria. Jurisdicciones y entidades, programa, subprograma, actividad, proyecto, el lugar de la red programática presupuestaria que, en el presupuesto vigente, atiende los gastos de las personas físicas o vacantes que ocupan cargos de la estructura institucional o se desempeñan en regímenes que prescinden de cargos institucionales (contratos, pasantías), a través de las partidas del clasificador por objeto del gasto asignadas al efecto.

2.4.3.4. Régimen legal general que rige las condiciones de empleo

Régimen legal general que rige las condiciones de empleo: institutos jurídicos de superior jerarquía, régimen jurídico básico, leyes marco abarcadoras de los sectores específicos de funcionamiento del Estado (docentes, leyes orgánicas de personal militar y de seguridad, científicos, del servicio civil en general, convenciones colectivas de trabajo).

2.4.3.5. Régimen legal subsidiario

Régimen legal subsidiario. Aquellos derivados de los regímenes generales.

2.4.3.6. Puesto ocupado por la persona física o vacante

Puesto ocupado por la persona física o vacante. En caso de existir descripciones de puestos en los regímenes laborales vigentes, agrupamientos o clasificaciones similares, asociados al servidor público ocupado o vacante.

2.4.3.7. Funciones o tareas típicas, propias al desempeño del puesto

Funciones o tareas típicas, propias al desempeño del puesto. En caso de existir nomencladores vigentes de puestos y las funciones asociadas a los mismos.

2.4.3.8. Perfiles asociados al desempeño de las funciones del puesto

Perfiles asociados al desempeño de las funciones del puesto. En caso de existir clasificaciones de perfiles asociadas a las funciones del puesto.

2.4.3.9. Competencias necesarias para el desempeño del puesto

Competencias necesarias para el desempeño del puesto. Si existiere un nomenclador asociado a las funciones y perfiles, previsto en los regímenes legales.

2.4.3.10. Agrupamiento, grupo ocupacional o concepto similar dentro del régimen legal subsidiario.

Agrupamiento, grupo ocupacional o concepto similar dentro del régimen legal subsidiario. Clasificaciones que, dentro de los regímenes legales subsidiarios, agrupan puestos o cargos con

funciones similares (administrativo, obrero, directivo, auxiliar de la docencia y agrupamientos similares).

2.4.3.11. Puesto, nivel, cargo, grado o conceptos similares

Puesto, nivel, cargo, grado o conceptos similares. De acuerdo con las clasificaciones jerárquicas propias de los regímenes legales vigentes, dentro del grupo ocupacional si este existiere.

2.4.3.12. Compensaciones fijas

Compensaciones fijas. Retribución asociada al puesto, cargo, nivel o grado del régimen laboral vigente.

2.4.3.13. Compensaciones variables

Compensaciones variables. Retribuciones asociadas al desempeño de puesto, nivel o grado y a los atributos propios del servidor público, previstas en el régimen laboral vigente.

2.4.3.14. Otros conceptos monetarios

Otros conceptos monetarios. Conceptos asociados a la persona física ocupada independientemente del desempeño de su puesto, cargo o función, tales como la asistencia social, asignaciones relacionadas con el grupo familiar, entre otras, derivados de actos legales distintos al régimen laboral específico.

2.4.3.15. Contribuciones a la seguridad social

Contribuciones a la seguridad social.

2.4.3.16. Estado presupuestario del cargo, nivel o puesto

- Estado presupuestario del cargo, nivel o puesto.
- Existente y financiado en la estructura organizativa y en el presupuesto anual (situación ideal).
- Sin financiar en la estructura organizativa.
- Financiado sin estructura organizativa.
- Vacante financiada en estructura organizativa.
- Vacante en estructura organizativa sin financiar.
- Fuente de financiamiento.

2.4.3.17. Estado organizativo del cargo o función en la estructura institucional

- Estado organizativo del cargo o función en la estructura institucional.
- Permanente con cobertura anual.
- Permanente con cobertura por menos de 12 meses.
- Temporario por carácter de la designación de término anual.
- Temporario por carácter de la designación por menos de 12 meses.

2.4.3.18. Ubicación geográfica

Ubicación geográfica. Lugar dentro de la división política del Estado del desempeño del cargo o función.

2.4.3.19.- Previsión cronológica para movimientos vegetativos por períodos menores al ejercicio presupuestario.

Además de las personas físicas, el legajo electrónico deberá contener un registro por cada una de las vacantes financiadas dentro de la estructura organizativa derivadas de la planificación y financiadas en el presupuesto aprobado. Este registro contendrá los datos asociados al cargo o función y las retribuciones correspondientes al mismo. No incluirá los datos personales de las personas físicas y las retribuciones asociadas a los atributos de estas. Esta información permitirá disponer, en un recorrido horizontal de la base, además del costo de la ocupación (atributos cuantitativos y cualitativos de las personas físicas ocupantes de cargos u horas de cátedra), los de las vacantes asignadas por estructura y presupuesto (atributos propios del cargo o función vacante).

2.4.4. Cargos estructurales

Los cargos u otros tipos de unidades físicas contenidos en las estructuras orgánico- funcionales de los órganos centrales y locales, con las cualidades enumeradas en el punto.

2.4.5. Cargos financiados

Los existentes en la planta financiada, con las cualidades enumeradas en el punto 2.4.3.16.

2.4.6. Ocupación

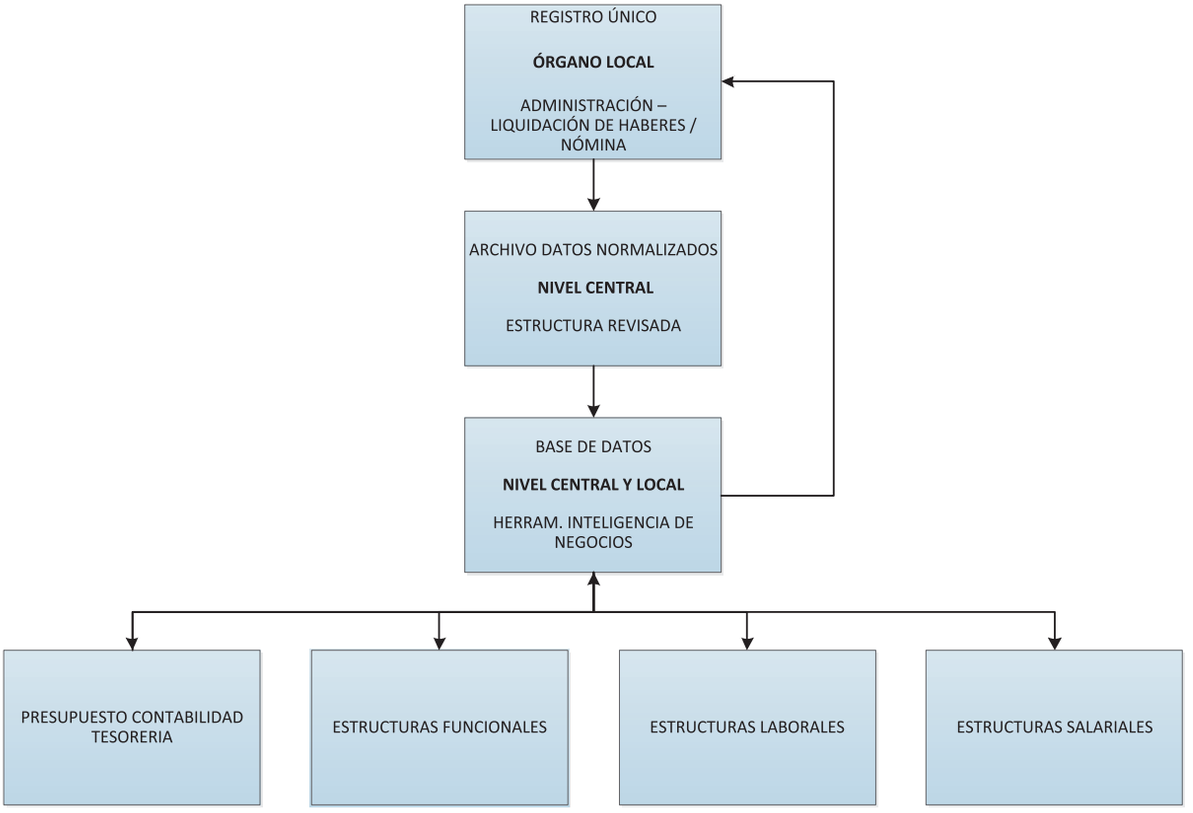
La ocupación de personas físicas en los cargos u otros tipos de unidades, en las condiciones enumeradas en los puntos precedentes.

2.4.7. Normalización de los datos financieros

Los elementos que identifiquen al servidor público o vacante dentro de los marcos legales, institucionales y presupuestarios, detallados en el punto 2.4.3, deberán estar asociados a cadenas de caracteres alfanuméricos en una secuencia ordenada para cada persona física o vacante que permita identificarlos unívocamente y posibilite la lectura horizontal de la base para los procesos administrativos y financieros sobre ella.

La normalización o codificación de los datos del legajo electrónico es responsabilidad de las oficinas centrales, dentro de sus respectivas competencias.

ESQUEMA DE ADMINISTRACIÓN Y USO DEL LEGAJO ÚNICO RESPONSABLES



2.5. Organización de los Recursos Humanos. Puestos, Funciones y Cargos

La organización de los recursos humanos del Estado integra el conjunto de políticas y prácticas de la gestión de dichos recursos, destinadas a definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas necesarias para alcanzar los objetivos prefijados, así como, los requisitos de idoneidad (perfiles, competencias), de las personas llamadas en cada caso, a desempeñarlas.

2.5.1. Puestos

El puesto de trabajo, es el principal nexo entre los empleados y la organización. Identifica unívocamente el lugar organizativo y laboral de desempeño de la persona física.

Es el conjunto de tareas y funciones encaminadas a conseguir un fin, que son desempeñadas bajo unas condiciones determinadas en una unidad estructural de una organización.

El análisis, descripción y valoración de puestos de trabajo, las tareas o funciones inherentes al puesto, el diseño del perfil de competencia para su desempeño y la retribución inherente, son las actividades más importantes del sistema de organización del trabajo que están íntimamente conectadas con la planificación de los recursos humanos de quien recibe los inputs imprescindibles para su desarrollo, con el sistema de gestión del empleo y la presupuestación, registro contable y pago.

La utilización del sistema de puestos requiere la existencia de un nomenclador que permita el encasillamiento de los recursos humanos en ellos.

El encasillamiento de los recursos humanos en los puestos, a partir de un esquema previo de cargos escalafonarios, debería ser progresivo dentro de los procesos de fijación de las condiciones laborales y precios del trabajo, a través de actos del poder administrador o negociaciones paritarias, con el objeto de cambiar la cultura del cargo hacia la cultura del puesto que permita llevar a cabo una gestión financiera de dichos recursos eficiente, eficaz y económica.

Para delimitar los puestos de trabajo es necesario conocer el trabajo de todos los miembros de la organización, agrupar las tareas y funciones homogéneas en cuanto a finalidad, contenido y condiciones.

La retribución de los puestos puede estar determinada por el poder administrador o por negociaciones paritarias, en caso de existir un nomenclador vigente de ellos y formar parte de las estructuras organizativas y su financiamiento a través del presupuesto. En caso contrario, el valor monetario de los puestos puede ser asociado al valor de cargos escalafonarios, y como consecuencia de ello se presentaría una relación de un valor monetario a varios puestos.

El método de clasificación de puestos en niveles o categorías consiste en elaborar, mediante definiciones, una escala de categorías o clases de puestos propios de regímenes escalafonarios, en los términos más exactos y diferenciadores posibles. Una vez realizada la escala, se irá analizando uno a uno el conjunto total de puestos, para determinar en qué nivel o categoría deberán ser incluidos.

Los puestos de trabajo con sus funciones, tareas y perfiles asociados representan un insumo básico en los procesos de gestión por resultados y por competencias.

2.5.2. Funciones y tareas

Funciones inherentes a un puesto es el conjunto ordenado de tareas que son realizadas de forma sistemática y tienen entre ellas una relación que les da coherencia y contenido. Las

funciones pueden ser retribuidas como tales y equivaler a niveles escalafonarios como en los casos de personal docente (maestros, profesores, ayudantes de clases prácticas), entre otros.

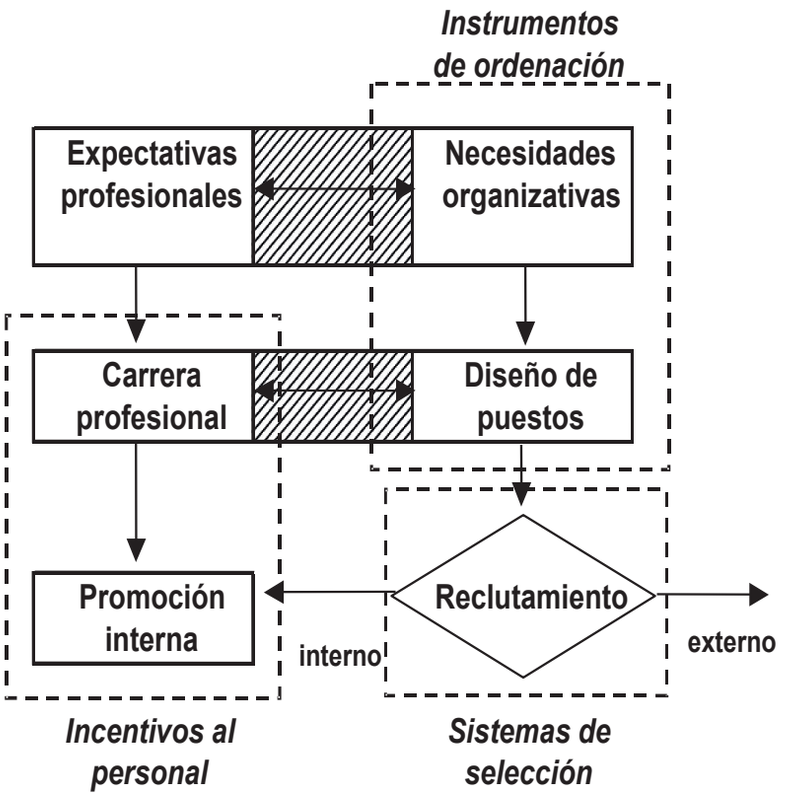
Las tareas serán actividades de trabajo que integran las distintas funciones; una función se compone de diversas tareas.

2.5.3. Perfiles

Son los atributos cualitativos necesarios de las personas físicas para el desempeño de las tareas correspondientes a las funciones del puesto.

Generalmente, en los regímenes laborales vigentes, se retribuyen monetariamente atributos propios de los perfiles como nivel académico alcanzado, capacitación por fuera del nivel académico, entre otros.

PROMOCIÓN Y PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO



2.6. Sistemas Liquidadores de Haberes (Nómina)

La liquidación de haberes es el puente entre los procesos administrativos y los financieros. Este elemento, generado por la gestión administrativa, es la valorización periódica de los atributos

cualitativos y cuantitativos de los recursos humanos que genera los movimientos administrativos y financieros para su atención.

2.6.1. Alimentación del sistema

El sistema liquidador de haberes utiliza los insumos provistos por el legajo electrónico, actualizado y normalizado.

El sistema valoriza las unidades físicas de recursos humanos con sus valores asociados, y el importe lo agrupa dentro de las partidas presupuestarias del gasto en personal, generando productos para los procesos administrativos y financieros.

2.6.2. Sistema único. pluralidad de sistemas

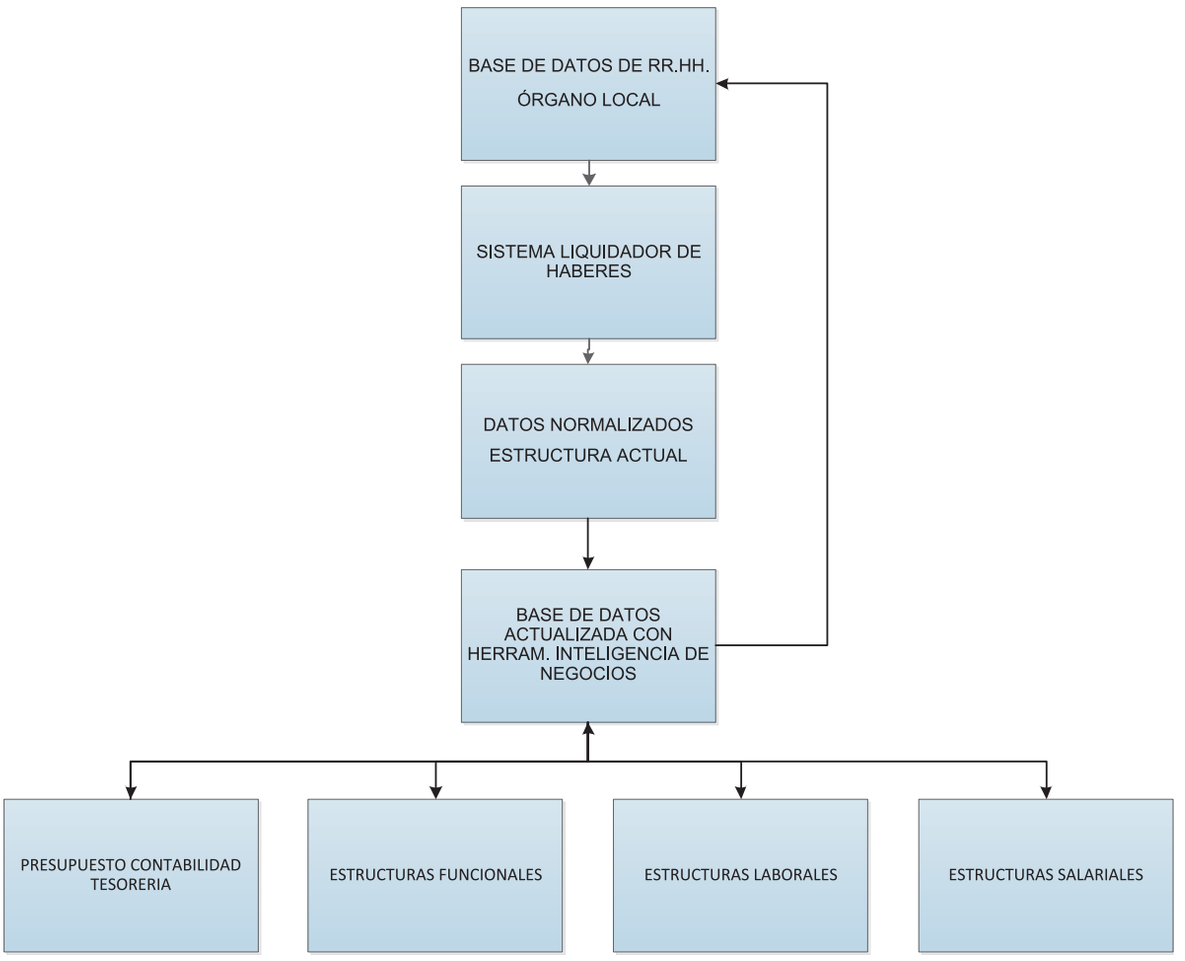
En el ámbito de la administración pública se pueden dar distintas situaciones en relación con el sistema liquidador de haberes:

- La existencia de un único sistema en el ámbito de la administración que atienda la liquidación del empleo público de cualquier naturaleza.
- La existencia de distintos sistemas liquidadores de haberes.

La existencia de un sistema liquidador de haberes único en la administración, simplifica las acciones de normalización e integración de la base de datos de recursos humanos, y las operaciones relacionadas con la presupuestación, contabilización y pagos de los recursos humanos.

En caso de la existencia de distintos sistemas liquidadores de haberes (en general se da el caso de sistemas para el servicio civil y sistemas para liquidar recursos humanos docentes, de seguridad, militares), los productos de estos sistemas diferentes deberán pasar por el procesamiento de una base intermedia de normalización, previo a su incorporación a la base única, de acuerdo con el esquema inserto a continuación.

SITUACIÓN INTERMEDIA - SISTEMAS LIQUIDADORES DE HABERES DIFERENTES



2.6.3. Productos de los sistemas liquidadores para la administración financiera

- Compromiso de cargo.
- Liquidación de haberes (reserva de devengado o reserva de compromiso y devengado).
- Comprobante de liquidación de haberes.
- Resumen de liquidación de haberes.
- Órdenes de pago.

3. PRINCIPALES MACROPROCESOS Y PROCESOS DEL SISTEMA DE GESTIÓN FINANCIERA DE RECURSOS HUMANOS

Los principales macroprocesos en el sistema de gestión financiera de recursos humanos son:

- Gestión administrativa de los recursos humanos.
- Gestión financiera de los recursos humanos.

Ambos macroprocesos están fuertemente relacionados entre sí, a través de las tareas comunes y los elementos que generan.

La base de datos de recursos humanos (legajo electrónico), es el elemento básico para el desarrollo de los procesos administrativos y financieros.

Las gestiones administrativas y financieras de los servidores públicos, dentro de los marcos legales, institucionales y financieros, se llevan a cabo en dos niveles: local y central.

La gestión a nivel local, en las jurisdicciones y entidades, se desenvuelve en las oficinas que atienden los movimientos de cualquier naturaleza de los recursos humanos (oficinas de personal), y las competentes en la administración financiera (presupuesto, contabilidad y tesorería), comúnmente llamada oficina de administración. La operación del sistema liquidador de haberes o nómina que relaciona la gestión administrativa con la financiera se debería ubicar, de acuerdo con los elementos que genera, dentro de la oficina administrativa.

A nivel central se gestionan las normas generales vigentes en los marcos institucionales, legales y de administración financiera, con el nivel de agregación correspondiente a cada uno de ellos.

La gestión financiera de recursos humanos eficiente, eficaz y económica, requiere la interrelación y coordinación entre los estamentos organizativos (oficinas de personal, de regulaciones legales), y los propios de la administración financiera (presupuesto, contabilidad, tesorería) que intervienen en los procesos a nivel local y central.

La gestión administrativa de recursos humanos a nivel local, son los movimientos asociados a la situación de los recursos humanos que producen impacto en las unidades físicas (funciones, cargos, horas de cátedra, años de desempeño en el cargo o función, valor de evaluaciones,

unidades familiares, cursos); ocupación y generación de vacantes, cambios en la situación de revista propios de los regímenes estatutarios vigentes, modificaciones estructurales, variaciones vegetativas en conceptos salariales, modificaciones derivadas de la política salarial general. En general la gestión administrativa capta los datos generados por los elementos enumerados en el punto 2 precedente, los normaliza e incorpora a la base de datos de recursos humanos (legajo electrónico).

La gestión administrativa de recursos humanos a nivel central son los procesos inherentes a esta gestión y comprenden los actos legales y regulaciones generales que impactan en el empleo público a través de actos propios del poder administrador, del poder legislativo y actos paritarios que se enumeran en los elementos, descriptos en el punto 2, tales como: gestión de estructuras organizativas, fijación de precios fijos y variables del trabajo, leyes y decretos regulatorios de condiciones del empleo público, participación en actos paritarios.

3.1. Macroproceso de la Gestión Administrativa de los Recursos Humanos

Órganos centrales y locales

El macroproceso de la gestión administrativa de los recursos humanos, está constituido por los siguientes procesos:

3.1.1. Planificación de recursos humanos. definición

Mediante la planificación de recursos humanos, una organización realiza el estudio de las necesidades cuantitativas y cualitativas de los mismos a corto, medio y largo plazo; contrasta las necesidades detectadas con sus capacidades internas e identifica las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias; así como también, el análisis de dichas necesidades en nuevas organizaciones para obtener unos resultados necesarios a la consecución de los objetivos derivados de las políticas públicas, dentro del marco financiero existente.

La planificación de recursos humanos, es el proceso que facilita la coherencia estratégica de las diferentes políticas y prácticas de la gestión de los recursos humanos, conectando éstas con las prioridades de la organización y las políticas de Estado; por ello constituye la "puerta de entrada" en un sistema de gestión financiera de recursos humanos.

El proceso de planificación comienza a partir de la estructuración del Estado. Una planificación correcta evita la inflación organizativa.

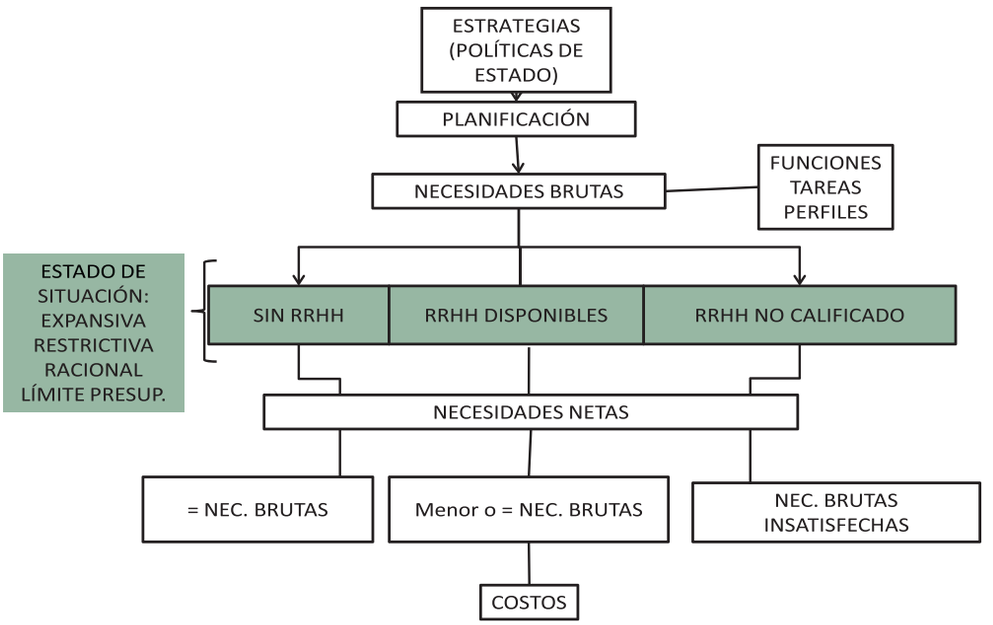
En caso de un Estado estructurado sin procesos previos de planificación, estos se pueden concretar en forma progresiva en modificaciones estructurales posteriores.

3.1.1.1. Elementos necesarios para la planificación de los recursos humanos

- Los sistemas de información de recursos humanos, basados en una base de datos actualizada y normalizada, permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos existentes y previsibles en un futuro.

- Delimitación de objetivos organizacionales a través de políticas de Estado que pueden estar definidas en la ley de organización del Estado (órganos centrales y locales), las estructuras organizativas derivadas de dicha ley y financiadas en la ley de presupuesto, nomenclador de puestos y perfiles para obtener los resultados y alcanzar los objetivos.

.



.

3.1.1.2 Productos de la planificación en la administración financiera de los recursos humanos. incidencia en los ámbitos siguientes:

- Estructura organizativa.
- Incorporación, movilidad interna, traslados.
- Reciclajes y reconversiones.
- Modificaciones de las plantas estructurales y financiadas
- Formación y desarrollo profesional.
- Diseño de itinerarios de carrera profesional.
- Gestión de las compensaciones.
- Jornada de trabajo.
- Sistemas de trabajo y productividad.

3.1.2. Gestión financiera del empleo de los recursos humanos

Es el conjunto de políticas y prácticas de los recursos humanos, destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas ingresan, se movilizan y salen de la organización y sus costos asociados.

3.1.2.1. Incorporación, movilidad, desvinculación

La incorporación, movilidad y desvinculación de los recursos humanos en el Estado, está regulada, administrativamente por las condiciones previstas en las leyes regulatorias, marco y los actos legales subsidiarios a estas; actos del poder administrador y convenciones colectivas de trabajo.

3.1.2.2. Impacto en la gestión financiera del empleo de los recursos humanos

Desde el punto de vista de la administración financiera, la incorporación de recursos humanos al Estado, se debe concretar bajo estas condiciones:

- Existencia de la unidad física del cargo en la estructura organizativa.
- Existencia de la unidad física del cargo en la planta financiada del presupuesto vigente.

La movilidad se ajustará a:

- Las normas legales vigentes.
- La disponibilidad de unidades físicas estructuradas y financiadas en el destino propuesto.

La desvinculación se ajustará a:

- Las normas legales vigentes.
- La previsión en los niveles vigentes de gasto en recursos humanos de los costos.

3.1.2.3. Productos de la gestión financiera del empleo de los recursos humanos y elementos en el legajo electrónico

Historial de movimientos de la persona. Costos asociados a cada movimiento. Previsión cronológica de movimientos y costos asociados. Los costos dentro del clasificador presupuestario por objeto del gasto con la correspondiente normalización.

3.1.3. Gestión del rendimiento de los recursos humanos

Es el proceso de la gestión de recursos humanos, cuyo propósito es evaluar el rendimiento cualitativo y cuantitativo de los recursos humanos en las tareas propias de la función desempeñada, en la consecución de los objetivos de la organización, así como, la obtención de informaciones para la toma de decisiones de la gestión de recursos humanos, en diferentes campos a través de la evaluación de desempeño.

Su relación con la gestión financiera de recursos humanos, se produce cuando el sistema de compensación incorpora el pago de retribuciones variables vinculadas al rendimiento, lo que constituye, pese a las frecuentes críticas a su funcionamiento real, una tendencia significativa en la mayoría de las organizaciones.

La conexión con el desarrollo de las personas se da en un doble sentido, por un lado, suministrando información imprescindible a los procesos de promoción y carrera, sin los cuales estos tenderán a basarse en la antigüedad y los méritos formales, con la consiguiente pérdida de calidad; y, por otro, detectando en las personas necesidades de desarrollo de competencias, lo que es básico para el diseño de políticas eficaces de formación.

En relación con la gestión del rendimiento debería ocurrir que lo que se mide se hace y dicho aserto lleva los siguientes supuestos:

Primer supuesto: podemos medir lo que queremos medir. Segundo supuesto: es posible obtener los datos necesarios y con la frecuencia suficiente para lograr información útil. Tercer supuesto: disponiendo de esta información las personas pueden lograr hacer las cosas que estamos midiendo.

Si cualquiera de estos tres supuestos no se cumple o se cumple parcialmente, la medición del rendimiento no causará realmente los logros deseados. En el sector público suele ser difícil, y a menudo imposible, medir con precisión el rendimiento de los recursos humanos, por carecer de descripciones de puestos con sus tareas y perfiles.

3.1.3.1. Evaluaciones

Las evaluaciones de desempeño se deben realizar en base al comportamiento de los recursos humanos en puestos y funciones con los perfiles adecuados para su desempeño, en relación con los objetivos organizativos, definidos en la planificación.

3.1.3.2. Morfología de las evaluaciones

Las evaluaciones deben ser llevadas a cabo con un alto componente de objetividad, minimizando la subjetividad de éstas. La objetividad está basada, fundamentalmente, en una correcta y actualizada descripción de funciones y tareas. Son un componente sustantivo de la gestión por resultados.

La evaluación del rendimiento sobre niveles o categorías escalafonarias que agrupan distintos puestos, funciones y tareas no contribuyen positivamente a la gestión de los recursos humanos, desvirtuando la medida del rendimiento, el logro de los resultados asociados a las tareas y los perfiles para el logro de objetivos y la objetividad de la evaluación.

3.1.3.3. Impacto en la gestión financiera del empleo

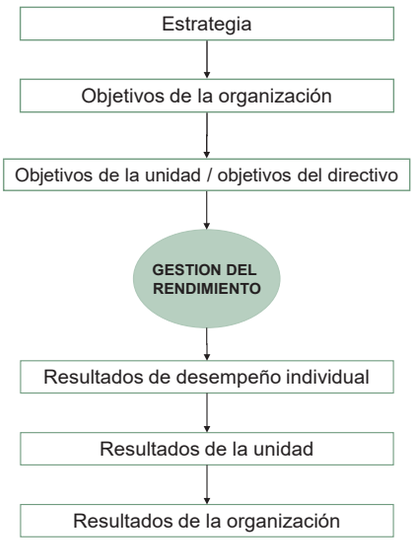
Las evaluaciones llevadas a cabo sobre puestos con tareas y perfiles, con un alto grado de objetividad y procesos de retroalimentación posteriores que mejoren el rendimiento de los recursos humanos, como también la obtención de resultados acordes con los objetivos de la organización, contribuyen en forma sustantiva a la eficiencia, eficacia y economicidad del gasto en recursos humanos.

Las evaluaciones desarrolladas sobre cargos o categorías escalafonarias que agrupan distintos puestos, desde el punto de vista de la administración financiera, generan un gasto que no posee la cualidad de eficiente, eficaz y económico, porque no contribuye a la detección de circunstancias que permitan mejorar los desempeños individuales y la obtención de resultados acordes con los objetivos de la organización.

3.1.3.4. Productos de la gestión del rendimiento de los recursos humanos y elementos en el legajo electrónico

Historial de evaluaciones, sus resultados y los impactos financieros de ellas dentro del clasificador por objeto del gasto y normalizados.
Esquema de procesos de evaluación sobre puestos.

ESQUEMA DEL PROCESO DE EVALUACIÓN CON PUESTOS DE TRABAJO



3.1.4. Gestión del desarrollo de los recursos humanos

El propósito de las políticas y prácticas de gestión del desarrollo, es estimular el crecimiento profesional de las personas, de acuerdo con su potencial, fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizativas con los diferentes perfiles individuales.

3.1.4.1. Plan de capacitación

La gestión del desarrollo se debe concretar a través de un plan de capacitación relacionado con las funciones que desempeñan los recursos humanos, con los objetivos de la organización y los intereses de la persona que desempeña la función. La ausencia de un nomenclador de funciones en vigencia, compromete la eficacia de la capacitación ya que deviene en un plan generalista con objetivos disociados de las tareas y perfiles de los puestos de trabajo.

3.1.4.2. Relevamiento de intereses

Es imprescindible, en el proceso de la gestión del desarrollo, el conocimiento de los intereses, por parte de la organización y por parte de sus recursos humanos, de las necesidades de capacitación. Esta labor se concreta a través de relevamientos previos que contemplen dichos intereses y su posterior concreción.

3.1.4.3. Impacto en la gestión financiera del empleo

Los costos de la capacitación son directos e indirectos. Los costos directos están relacionados con los capacitadores y los elementos físicos usados en ella.

Los costos indirectos están asociados a los recursos humanos: ausencia en los lugares de trabajo por concurrencia a los actos de capacitación, compensaciones monetarias derivadas de los cursos de capacitación aprobados, movimientos en las grillas escalafonarias por cumplimiento del plan de capacitación.

Los costos asociados al plan de capacitación deberán estar previstos en los niveles de gasto del presupuesto vigente. Como consecuencia de ello, dicho plan deberá estar determinado al comienzo del ejercicio presupuestario.

3.1.4.4. Productos de la gestión del desarrollo de recursos humanos y elementos en el legajo electrónico

Historial de capacitación, intereses de la organización y del recurso humano, y su impacto en la gestión financiera (retribuciones por conocimientos adquiridos, costo de la capacitación), su relación con el clasificador por objeto del gasto.

3.1.5 Gestión de la compensación de los recursos humanos

Este proceso incluye la gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales), y no retributivas que la organización abona a sus recursos humanos, en concepto de contraprestación por la contribución de estos a los objetivos de la organización, que se expresa mediante el desarrollo de sus tareas, de acuerdo con las funciones desempeñadas.

3.1.5.1. Compensaciones fijas

Las compensaciones pueden ser fijas o básicas que, ateniéndose al modelo de organización del trabajo por funciones, compensa el riesgo que asume el agente al entrar al contrato laboral, retribuyendo los atributos propios de la función. En general, en el empleo público, ante la ausencia de descripciones de puestos, tareas y perfiles, los precios fijos del trabajo se establecen por nivel o categoría escalafonaria, sin tomar en consideración las diferentes tareas, funciones y perfiles que abarcan dichas categorías y niveles.

3.1.5.2. Compensaciones variables

La retribución variable: se establece en base a los resultados que se alcanzan en el cumplimiento de los objetivos de la organización y para ello es necesario que el empleo público esté encasillado en puestos, funciones, tareas y perfiles que permita medir su rendimiento a través de evaluaciones.

De este modo se podrán cuantificar las remuneraciones reales en función de cada objetivo, elegir el concepto que se retribuye (vinculación al rendimiento, participación en beneficios o conexión con resultados globales), el destinatario (individuo o grupo), y la dimensión de la franja retributiva.

Ante la ausencia de un esquema de puestos, se clasifica, por usos y costumbres, dentro de las retribuciones variables a aquellas relacionadas con atributos propios del recurso humano (antigüedad, nivel educativo alcanzado, zona alejada).

3.1.5.3. Fijación de las compensaciones

En general las retribuciones de los recursos humanos del servicio civil (incluyendo los recursos humanos de la docencia), los precios fijos y variables se determinan a través de negociaciones paritarias, en el marco de las disposiciones de la OIT, con distintos grados de intervención del poder administrador, según el marco legal.

En el caso de personal docente, generalmente los niveles o categorías escalafonarias representan funciones con sus respectivas tareas.

Las retribuciones de los recursos humanos en seguridad y defensa, en la mayoría de los casos, son fijadas a través de actos legales del poder administrador y, básicamente, los niveles y grados escalafonarios están asociados con funciones y tareas definidas en las estructuras legales.

En todos los casos mencionados previamente, negociaciones paritarias y actos legales del poder administrador, deberá participar el órgano rector de la Hacienda Pública.

3.1.5.4. Impacto en la gestión financiera del empleo

La medida del impacto de las compensaciones fijas y variables en la gestión financiera del empleo, en cuanto a la eficiencia, eficacia y economicidad de estas, estarán dadas fundamentalmente, en las retribuciones variables asociadas a puestos por la naturaleza de estas, relacionada con la consecución y logro de los objetivos de la organización, a través de procesos de rendimiento y evaluación.

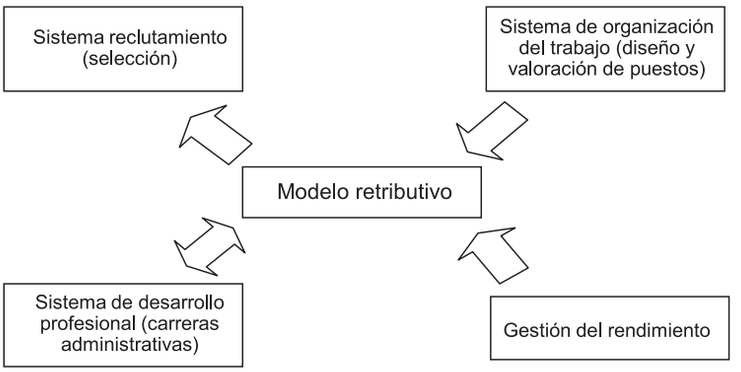
3.1.5.5. Productos de la gestión de la compensación de los recursos humanos y elementos en el legajo electrónico

Conceptos salariales fijos y variables, y sus movimientos vegetativos durante el ejercicio presupuestario, relacionados con el clasificador por objeto del gasto, debidamente normalizados, asociados a la función y/o cargo o nivel del régimen estatutario, grupo ocupacional, cargo o categoría, de acuerdo con la clasificación laboral.

Gestión de las retribuciones en organismos
Públicos:

- La existencia de unos modelos retributivos rígidos, uniformes, basados en categorías, puestos y antigüedades.

- Práctica inexistencia de retribuciones variables, y cuando existen (caso de la productividad), acaban siendo en muchas ocasiones, de carácter lineal.
- Tendencia incrementadora asegurada.
- Comprensión retributiva (diferencias internas entre máximos y mínimos pequeñas en términos comparativos).
- Inflación orgánica, es decir, creación artificial de órganos para mejorar las retribuciones por la vida de la carrera jerárquica (mando).



3.2. Macroproceso Gestión Financiera de los Recursos Humanos

Órganos centrales y locales

Procesos

Los procesos de la gestión financiera de los recursos humanos, presupuestación, contabilización y pagos, se integran con las normas, procedimientos y subsistemas que regulan la asignación de los precios del trabajo y de las unidades físicas asociadas a ellos, según los atributos cualitativos y cuantitativos de dichos recursos, para el cumplimiento de los objetivos y acciones derivados de las políticas de Estado.

Los procesos de la gestión financiera de recursos humanos, utilizan en forma intensiva los datos normalizados, contenidos en su base de datos, tanto a nivel local como central.

Los datos normalizados de gasto en personal, conceptos salariales y unidades físicas, generados por el sistema liquidador de haberes y el legajo electrónico, en el nivel local, serán almacenados en una base de datos intermedia, con el uso de herramientas de Inteligencia de Negocios o Business

Intelligence (BI), para satisfacer la información requerida para la dirección y administración del sistema para los procesos relacionados con la administración financiera pública, como así también en la publicidad y transparencia de los actos de gobierno de sus recursos humanos.

Los productos de la normalización de datos provenientes del sistema liquidador de haberes y del legajo electrónico, se almacenarán en una base de datos única que contenga las jurisdicciones y entidades de la administración, con distintos niveles de acceso, de acuerdo con las funcionalidades requeridas por las jurisdicciones y entidades, y los niveles centrales.

BASE DE DATOS INTERMEDIA CENTRAL CON LOS DATOS NORMALIZADOS DE LA LIQUIDACIÓN DE HABERES Y EL LEGAJO ELECTRÓNICO CON INSUMOS PARA LA GESTIÓN FINANCIERA DE RECURSOS HUMANOS DE LOS ORGANISMOS LOCALES Y CENTRALES

Esta base de datos normalizados, tendrá actualización mensual con cada liquidación de haberes y en los momentos que se produzcan variaciones en los atributos salariales, organizativos, legales y presupuestarios.

Los datos contenidos en dicha base, con el uso de herramientas de inteligencia de negocios (BI), brindará elementos a las jurisdicciones y entidades (nivel local), y a los niveles centrales para los procesos de la administración financiera.

La información financiera requerida para la gestión financiera de los recursos humanos, proveniente del sistema liquidador de haberes y del legajo electrónico, permite relacionar los movimientos generados por la gestión específica de los recursos humanos con los sistemas propios de la administración financiera.

Ver Gráfico N°1 y Gráfico N°2

3.2.1. Presupuesto de recursos humanos

El presupuesto de los recursos humanos del Estado, es un proceso continuo como consecuencia de la naturaleza propia de los mismos, la variabilidad de sus atributos cuantitativos y cualitativos, que llevan asociados unidades físicas y costos. En función de lo expresado, la actualización permanente de las bases de datos de recursos humanos, es una condición fundamental para su uso.

3.2.1.1. Presupuesto vigente

Órgano local. Análisis y propuesta de ajustes en el desarrollo del ejercicio presupuestario, de las unidades físicas financiadas de recursos humanos y sus costos asociados en el clasificador por objeto del gasto, tales como:

- Variaciones derivadas de la política salarial general o sectorial durante el ejercicio presupuestario, en el clasificador por objeto del gasto.
- Movimientos vegetativos de los conceptos salariales, previstos en los regímenes estatutarios (antigüedad, desempeño, capacitación, corrimiento de grado).
- Variaciones en la ocupación de las unidades físicas de cargos u horas de cátedra, contrataciones, pasantías.
- Creación y modificación de estructuras organizativas por variaciones institucionales durante el ejercicio presupuestario.
- Ajustes en la red programática presupuestaria.
- ABM de los movimientos durante el ejercicio presupuestario de las unidades físicas y el gasto en los clasificadores por objeto e institucionales en la base de datos de recursos humanos (legajo electrónico), y en los sistemas propios de la administración financiera.

Órgano central. Ajustes en el desarrollo del ejercicio presupuestario de las unidades físicas financiadas de recursos humanos, y sus costos asociados en el clasificador por objeto del gasto, en función de las propuestas de los niveles locales y como consecuencia de:

- Creación, modificación, traslados y eliminación de unidades organizativas de la estructura institucional, con sus costos asociados y su relación con los componentes del sistema de presupuesto (cargos financiados, variaciones de las partidas de gasto en personal, de acuerdo con el clasificador de gastos por objeto).
- Variaciones en la ocupación de las unidades físicas de cargos u horas de cátedra, contrataciones, pasantías y sus costos asociados.
- Costos de los conceptos salariales y su impacto en el gasto por objeto, en función de variaciones sectoriales o generales, durante el ejercicio presupuestario, por la política salarial derivada de negociaciones paritarias, decisiones del poder administrador o variaciones del marco legal existente, general o subsidiario.
- ABM de los movimientos en la base de datos de recursos humanos y en los sistemas propios de la administración financiera.

3.2.1.2 Presupuesto preliminar

El elemento básico del proceso del presupuesto preliminar de recursos humanos, es el procesamiento de la base de datos de recursos humanos actualizada a nivel local y central:

Órgano local

- Unidades físicas ocupadas de cargos, horas de cátedra u otros tipos de unidades físicas financiadas (guardias asistenciales, pasantías), en la fecha de elaboración, de acuerdo con el procesamiento de la base de datos actualizada.

- Costos fijos y variables de las unidades físicas financiadas ocupadas, con los precios del trabajo vigentes, de acuerdo con el clasificador por objeto del gasto y las variaciones cronológicas automáticas en los conceptos salariales, previstas en las normas legales vigentes.
- Movimientos vegetativos en las unidades físicas de cargos financiados ocupados y los valores salariales asociados, durante el próximo ejercicio, en función de las normas legales vigentes, y su impacto en el clasificador por objeto del gasto (ocupación por procesos pendientes de resolución, desvinculaciones, corrimientos escalafonarios).

El presupuesto elaborado en función de los elementos detallados precedentemente, constituirá el presupuesto preliminar básico que refleja el costo actual de los recursos humanos, con las variaciones cronológicas previstas en las normas legales vigentes sin hipótesis de modificaciones fuera de ellas, para el próximo ejercicio presupuestario.

Hipótesis de variación sobre el presupuesto básico

- Ocupación de unidades físicas de cargos vacantes financiados en el presupuesto vigente.
- Incorporación del financiamiento de vacantes previstas en la estructura organizativa.
- Modificación de la estructura institucional de acuerdo con procesos de planificación y políticas públicas, con la consiguiente modificación de la cantidad y calidad de cargos financiados.
- Adecuación de la red programática presupuestaria de acuerdo con los cambios institucionales.
- Previsión de variaciones en costos salariales por negociaciones paritarias y actos del poder administrador en la jurisdicción o entidad.

Órgano local. Elevación del presupuesto preliminar a las oficinas centrales competentes en la materia.

Órgano central:

- Análisis del presupuesto preliminar por jurisdicciones y entidades y evaluación de la factibilidad de este.
- Análisis de propuestas de ajustes con las jurisdicciones y entidades.
- Consolidación de los presupuestos preliminares, de las jurisdicciones y entidades, y evaluación de éstos, en función de los parámetros derivados de las políticas de Estado, y los ajustes correspondientes.
- Utilización de los presupuestos preliminares, ajustados para la elaboración de techos presupuestarios.

3.2.1.3. Límites presupuestarios proyectados

Órgano central

- Definición de los escenarios posibles para los recursos humanos del Estado, en el próximo ejercicio presupuestario.
- Ajustes en las unidades físicas de cargos u horas de cátedra financiadas, y el gasto derivado de la atención de éstas, en el presupuesto preliminar consolidado, y en los correspondientes a cada jurisdicción y entidad.
- Adecuación de la red programática presupuestaria, por cambios en la estructura institucional.
- Elaboración de los límites presupuestarios.
- Remisión de los límites presupuestarios a los órganos locales.

Órgano local

- Análisis y adecuación del presupuesto preliminar, en función de los límites presupuestarios.
- Remisión a los órganos centrales del presupuesto, conformado de acuerdo con los límites comunicados.

3.2.1.4. Anteproyecto de presupuesto

Órgano central

- Análisis de los anteproyectos de presupuesto generados en los órganos locales.
- Adecuación, si fuere necesario, de los anteproyectos recibidos de los órganos locales en función de los límites comunicados.
- Previsiones posteriores no contempladas en los límites presupuestarios:
- Modificaciones estructurales por cambios institucionales (creación, eliminación y adecuación de órganos centrales y locales).
- Modificaciones en la red programática presupuestaria derivadas de los cambios estructurales.
- Variación en el financiamiento de las unidades físicas de cargos y horas de cátedra, y sus costos asociados en el clasificador por objeto del gasto, resultantes de ajustes de las estructuras institucionales y la red programática presupuestaria.
- Variaciones en el valor de las unidades físicas de cargos, y horas de cátedra por actos paritarios o del poder administrador.
- Unidades físicas de recursos humanos financiados, totales y por cada uno de los órganos de la administración.
- Niveles de gasto en personal.
- Propuesta de normas para el cumplimiento de los límites establecidos por los cargos y horas de cátedra financiados, expuestos en el anteproyecto de presupuesto, totales por órganos de la administración.

- Es conveniente que las partidas del gasto en recursos humanos que atiendan las retribuciones propias de las personas físicas (retribuciones del cargo, por ejemplo), bajo cualquier carácter de su designación (permanente, temporario, eventual), se desagreguen en la distribución presupuestaria por los cargos o funciones que ocupan, de manera tal, que el control de la gestión financiera de recursos humanos se realice por su gasto y por las unidades físicas asociadas al mismo.
- Proyecto de distribución administrativa de los gastos en personal y de las unidades físicas de recursos humanos financiados con las normas para su desarrollo en el ejercicio.
- Remisión para su análisis y aprobación de acuerdo con las normas legales en vigencia del proyecto de presupuesto.

3.2.1.5. Presupuesto aprobado

Órgano central:

- Distribución administrativa de los créditos del gasto en personal y de las unidades físicas de recursos humanos financiadas.
- ABM en la base de datos de recursos humanos central y de los sistemas financieros.
- Determinación de las cuotas de compromiso anual y devengado.

Órgano local:

- Carga inicial en la base de datos única de recursos humanos de la apertura programática, niveles del gasto en personal, y unidades físicas de recursos humanos financiadas por el presupuesto aprobado, en el caso de nuevos Órganos centrales o locales.
- ABM de apertura programática, niveles del gasto en personal, y unidades físicas de recursos humanos financiadas en el presupuesto vigente, en la base de datos única de recursos humanos.
- Carga inicial en la base de datos única de recursos humanos de la estructura organizativa, en el caso de nuevos Órganos centrales o locales.
- ABM de estructura organizativa en la base única de recursos humanos, en caso de que el presupuesto hubiere modificado la misma.

3.2.1.6. Desarrollo del presupuesto aprobado

Órgano local.

- Movimientos en la ocupación de los cargos financiados. Las incorporaciones deberán cumplir con las siguientes condiciones: el cargo a cubrir deberá estar previsto en la estructura organizativa vigente, financiado en las planillas por órgano de la norma presupuestaria y en la red programática presupuestaria de la distribución del presupuesto, en los términos de normas de control del gasto, si las hubiere.
- Las desvinculaciones generarán vacantes financiadas, cuya cobertura estará sujeta a las condiciones enumeradas en el punto anterior, con la posibilidad de su eliminación en función de normas de control del gasto.

- Propuestas de ajustes del gasto en las partidas del clasificador por objeto, por incorporación y desvinculaciones de las personas físicas en los cargos financiados.
- Propuestas de ajustes en el gasto de recursos humanos, por modificaciones en los precios del trabajo, debido a actos del poder administrador o negociaciones paritarias durante el ejercicio presupuestario.
- Liquidación de haberes. Con los elementos actualizados de la base de datos de recursos humanos (legajo electrónico). Es el vínculo entre los sistemas de gestión de recursos humanos y los sistemas de la administración financiera. Más abajo se detallan los circuitos que vinculan la gestión financiera de recursos humanos con los sistemas de contabilidad y tesorería.

Órgano central

- Análisis y evaluación de las propuestas elevadas por los órganos centrales y locales, en relación con los movimientos de las unidades físicas y los niveles del gasto en recursos humanos, de acuerdo con las atribuciones contenidas en la norma presupuestaria y sus actos distributivos, con los elementos contenidos en la base de datos de recursos humanos central.
- Participación en los eventos que generen modificaciones en los niveles de crédito y las unidades físicas contenidas en la norma presupuestaria (modificaciones estructurales, negociaciones paritarias), y la estimación de los costos y su factibilidad de atención.
- Modificaciones en la red programática presupuestaria, por cambios en la estructura institucional.

3.3. Información que Vincula al Sistema con los otros Sistemas de Administración Financiera del Estado

3.3.1. Órgano local. generación del compromiso de cargo (anual)

El compromiso de cargo anual se hará sobre los conceptos cuya variabilidad no compromete el gasto anual, asociados a los recursos humanos de carácter permanente.

3.3.2. Registro de compromiso (cuota anual)

Órgano local. Se registran todas las partidas y los montos que surgen de la distribución de presupuesto. Debe hacer referencia a los compromisos de cargo previamente realizados, las partidas y montos que van a ser tomados en el proceso de liquidación de gastos para su devengamiento, generando la orden de pago interna.

3.3.3. Resumen por partida presupuestaria de la liquidación de haberes mensuales y sueldo anual complementario

El sistema liquidador de haberes debe generar una planilla resumen, tanto de los haberes mensuales como del sueldo anual complementario, por concepto liquidado en cada una de las partidas presupuestarias del clasificador por objeto del gasto.

3.3.4. Obtención de la liquidación de haberes mensuales o sueldo anual complementario

Se agrupa por beneficiario y por concepto dentro de las partidas presupuestarias correspondientes (generalmente los sistemas liquidadores de haberes no logran automatizar este proceso).

3.3.5. Registro de la liquidación de haberes presupuestaria y el monto por concepto (este debe ser menor o igual a la cuota de devengado), en el sistema del órgano local con cargo al compromiso anual y cuota de devengado autorizada.

3.3.6. Generación de la orden de pago interna

El área contable del órgano local, registrará el resumen de la liquidación presupuestaria y generará la orden de pago interna.

3.3.7. Comunicación al órgano central contable (occ)

La orden de pago interna con la conformidad de las autoridades del órgano local, se remitirá al órgano central contable.

3.3.8. operaciones en el órgano central contable

Verifica contenido, aspecto formal y cargo presupuestario, confirma y genera el número de orden de pago devengado, en ese acto se comunica a órgano central presupuestario (OCP).

3.3.9. operación en el órgano central presupuestario (ocp)

Se da por ejecutado el presupuesto del mes y remite al órgano central contable.

3.3.10. Operaciones en el órgano central contable

Recepción de la orden de pago devengado, generada por el sistema del órgano local, verifica autenticidad y remite al órgano central financiero (OCF).

3.3.11. Operaciones en el órgano central financiero

Con el vencimiento establecido en la orden de pago devengado, el órgano central financiero paga la orden de pago devengado, cerrando el circuito financiero principal.

3.4. Órgano central. atribuciones básicas que se requieren para una eficiente gestión del sistema.

3.4.1. Órgano rector de la Hacienda Pública

3.4.1.1. Las atribuciones básicas de este órgano comprenden las correspondientes a presupuesto, contabilidad y pagos.

3.4.1.2. Intervenir en todas las etapas de los procesos de presupuestación del gasto en recursos humanos y las unidades físicas de cargos financiados asociadas a él, su contabilización y pago.

3.4.1.3. Participar en todos los actos relacionados con la fijación de los precios, unidades físicas de cargos y horas de cátedra y condiciones del trabajo, negociaciones paritarias, negociaciones con sectores específicos no alcanzados por las paritarias y todo acto que conlleve modificaciones a los precios y cantidades vinculados a los recursos humanos con impacto en la administración financiera.

3.4.1.4. Participar en la estructuración del Estado, a través de la evaluación de los costos de los recursos humanos, dentro de las estructuras organizativas y el financiamiento de los cargos estructurales, con planillas adjuntas al acto de estructuración.

3.4.1.5. Participar en el diseño, mantenimiento y actualización de la base de datos de recursos humanos (legajo electrónico).

3.4.2. Órgano central del servicio civil

3.4.2.1. Diseño, mantenimiento y actualización de la base de datos de recursos humanos (legajo electrónico), a nivel central y local.

4. EL SISTEMA DE GESTIÓN FINANCIERA DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

4.1 Aspectos generales

4.1.1 Objetivos Específicos

Propuesta de metodología de planeación y presupuestación de recursos humanos, situada en el contexto del plan estratégico institucional, y del plan nacional plurianual del sector público, incluyendo el sistema de administración de servidores públicos –SASP Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP), y el sistema integrado de gestión financiera –SIGEF Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF).

Adopción de una estrategia de implementación progresiva de corto y largo plazo, de la metodología de planeación y presupuestación de recursos humanos, en el gobierno central dominicano.

4.1.2. Consideraciones generales

Las estructuras organizativas de las dependencias del Estado, representan el marco de referencia primario a que deben atenerse las dotaciones de recursos humanos, necesarios para cumplir con los objetivos fijados para dichas organizaciones.

Para un modelo de planeación y presupuestación de recursos humanos, la estructura organizativa es el primer eslabón de ordenamiento del gasto. En un orden lógico, la estructuración precede a la presupuestación.

La red programática se debería articular sobre la red institucional, y los cargos de la dotación deberían ser la base para el establecimiento del límite del gasto, a través del financiamiento de estos.

La ley orgánica de presupuesto para el sector público, en el párrafo de su Artículo 1º, indica las relaciones del sistema de presupuesto con el sistema de administración de recursos humanos, entre otros sistemas.

Dicha ley orgánica consagra la estrecha relación existente entre las estructuras organizativas y el presupuesto, y así es como, en su artículo 31 del capítulo II-DE LA FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA ANUAL, dedicado a la presentación de los "anteproyectos de presupuesto, en su párrafo I, ordena que "Los anteproyectos de "presupuesto remitidos por los organismos antes señalados (los alcanzados por dicha "Ley), deberán especificar…el organigrama y la estructura y cantidad de cargos".

Más adelante, la citada ley, en su capítulo III, artículo 35, párrafo II, define que "El proyecto de presupuesto del gobierno central se "presentará a nivel de Capítulos y Partidas, incluyendo la cuenta de ahorro, inversión y "financiamiento, así como, el organigrama, la estructura y cantidad de cargos de cada "Capítulo".

Las previsiones de la mencionada ley orgánica de presupuesto para el sector público, muestran la necesidad de contar con las estructuras organizativas del Estado, para la formulación del presupuesto anual, como parte de un modelo de planeación y presupuestación de recursos humanos.

Complementariamente a lo expresado, en el inciso d) , del artículo 42 – Plan de implementación, del Capítulo IV –IMPLEMENTACIÓN DEL DISEÑO ORGANIZACIONAL de la Resolución Núm. no. 05-09 MAP, y en el artículo 43- Previsiones Presupuestarias de la misma norma, se alude al financiamiento de los cargos de la dotación, circunstancia que enlaza la generación de estructuras con la proyección del gasto en recursos humanos en el presupuesto general del Estado.

Como se puede apreciar, de los enunciados precedentes surge la necesidad de plantear una metodología de trabajo, para adecuar los procedimientos previstos en los actos legales vigentes al modelo de planeación y presupuestación de recursos humanos, como un objetivo a alcanzar en los plazos que las posibilidades de implementación permitan.

La metodología de trabajo propuesta para las estructuras organizativas y su financiamiento, está íntimamente ligada a la planeación y presupuestación de los recursos humanos, partiendo

de etapas lógicas y reconocidas en la gestión de dichos recursos, tratando de generar un círculo virtuoso que encierre a las entidades del poder ejecutivo y las oficinas centrales, competentes en dicha gestión, del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEEPYD) y del Ministerio de Hacienda.

4.2 Elementos necesarios para un modelo general de planeación y presupuestación de recursos humanos

4.2.1. Registro. datos básicos e información

La **información disponible**, relacionada con los recursos humanos, en las oficinas centrales del gobierno (Ministerio de Administración Pública, Dirección General de Presupuesto, Ministerio de Hacienda/SIGEF, Contraloría General de la República), es de suma importancia para los procesos que requiere un modelo de gestión de recursos humanos, ya que no requeriría una captación de datos en los organismos periféricos, con las complejidades y dispersión que ello significa.

En tal sentido, es indispensable contar con un **registro único,** en un organismo central que sustente toda la operatoria de la planeación y presupuestación de los recursos humanos, alimentado por registros similares en cada organismo. Dicho registro, es la **ficha o legajo personal de los servidores públicos del poder ejecutivo, una base de datos en soporte magnético que permite su mantenimiento y actualización.** Cabe resaltar la importancia de estas tareas, ya que, en el momento del incumplimiento de estas, dicha base pierde su validez y, consecuentemente, su utilidad práctica.

La estructura de la ficha o legajo personal, debe contener todos los datos necesarios para la gestión administrativa, organizativa, presupuestaria y salarial de los empleados existentes y la correspondiente a la incorporación de nuevos servidores públicos: **ficha de cargos vacantes.**

La gestión organizativa y presupuestaria de los recursos humanos, genera la necesidad de que la base de datos del **registro único**, contenga registros de **cargos vacantes sin datos personales**.

Más allá de los datos de identificación personal y familiar de los empleados que integren el registro único, cuyo modelo de estructura es responsabilidad del MAP, y su mantenimiento de cada una de las instituciones; son indispensables en la ficha o legajo, aquellos que permitan asociar a cada uno de los servidores públicos, y de los cargos vacantes a los siguientes atributos:

- **Organizativos.** La ubicación en la red institucional, definida por la estructura organizativa (Ministerio, Dirección General, Coordinación y los niveles inferiores previstos en el organigrama).
- **Presupuestarios.** El lugar en la red programática presupuestaria, determinada por el presupuesto de ingresos y ley de gastos públicos que contiene el crédito en servicios

personales, para atender el gasto de la remuneración del agente (capítulo, subcapítulo, programa, subprograma, proyecto, actividad, cuenta, fondo).

- **Escalafonarios**. El cargo que define la remuneración que percibe el empleado por el desempeño de sus tareas (director nacional, subdirector nacional, analista, fotocopiador, secretaria, entre otros), ajustado al Manual General de Cargos Civiles Comunes Clasificados del Poder ejecutivo (Decreto N.º 468-05).
- **Salariales.** Los conceptos salariales que integran el grado salarial, tanto fijos como variables, las contribuciones del Estado, y personales a la seguridad social, seguro de pensiones, seguro de salud y riesgo laboral; normalizados de forma, que, su agregación posibilite su encasillamiento dentro del Objeto Servicios Personales, en las cuentas y subcuentas de este.
- Los **registros de cargos vacantes,** representan la previsión efectuada en cada ejercicio, en función de los objetivos de cada organización, para cubrir necesidades en las plantas de personal del poder ejecutivo; deben contener los siguientes atributos:
- **Especial**, pues deberá poseer una marca que identifique el registro, perteneciente a un cargo vacante, la que desaparecerá en ocasión de su cobertura.

El esquema de una **base de datos con fichas de personal ocupado y vacantes**, fortalece el concepto de registro único para la gestión de los recursos humanos del Estado, ya que los datos contenidos en dicho registro permiten su utilización en todas las operatorias de dicha gestión, desde la administración propiamente dicha del personal hasta la planeación y presupuestación de estos.

El **registro único** para la gestión de recursos humanos, disponible en el Ministerio de Administración Pública, es el Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP), base de datos que contiene las informaciones personales de los servidores públicos y sus nóminas, con una estructura de registros suficiente para sustentar la operatoria de la administración básica de dichos empleados (control de asistencia, licencias, certificaciones, entre otros), como también datos para los procesos de gestión presupuestaria y organizativa a cargo de los organismos competentes (Ministerio de Finanzas/SIGEF, Dirección General de Presupuesto y el MAP).

4.3 Estructuras organizativas y su financiamiento (cargos por unidad organizativa –ocupados y vacantes)

4.4. Metodología de trabajo para las estructuras organizativas y su financiamiento

4.4.1 Plazos de presentación de los proyectos de estructuras organizativas.

La presentación de proyectos de estructuras organizativas, se deberá efectuar ante el MAP, a partir del 1º de enero hasta el 30 de junio, de tal forma que posibilite la incorporación de las estructuras aprobadas en el proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado de ese año. No deberían analizarse proyectos de estructuras luego de vencido dicho lapso, durante el proceso de formulación del proyecto de la citada ley.

Si no existieren modificaciones estructurales que merezcan el tratamiento de nuevos proyectos en el siguiente ejercicio, cabría la posibilidad de llevar a cabo una revisión de los cargos financiados en el lapso señalado, para su posible incorporación en el presupuesto del siguiente ejercicio.

4.4.2 Contenido de los proyectos de estructuras organizativas. Los proyectos de estructuras organizativas elevados al MAP, deberán contener un anexo de cargos financiados y su costo asociado. Los cargos financiados tendrán las siguientes características:

a. Deberán reflejar los cargos propuestos en la dotación, clasificados dentro de la red presupuestaria (capítulo, subcapítulo, programa, subprograma, actividad, proyecto).
b. Los cargos financiados corresponderán a los ocupados en el momento de presentación del proyecto de estructura, más las vacantes previstas para su cobertura en el ejercicio presupuestario.
c. Se acompañará una valorización de los cargos ocupados, separadamente de las vacantes propuestas. El costo resultante se debe presentar como un anexo presupuestario, a continuación del correspondiente a cargos financiados, dentro de los clasificadores presupuestarios del gasto de servicios personales: objeto, cuenta, subcuenta, auxiliar.
d. Los cargos financiados (ocupados y vacantes), estarán clasificados de acuerdo con el Manual General de Cargos Civiles Comunes Clasificados del Poder Ejecutivo (Resolución 99-2019).

4.4.3 Análisis de los proyectos de estructuras organizativas. En el período determinado en el punto 1, se procederá al análisis conjunto de los proyectos de estructura entre el MAP (planeación), y la Dirección General de Presupuesto (presupuestación de recursos humanos).

a. La Dirección General de Presupuesto, deberá analizar la factibilidad de financiamiento de la dotación dentro de los límites presupuestarios establecidos en la formulación de presupuesto. Dicho análisis, podrá viabilizar el financiamiento total de los cargos de dotación (ocupados más vacantes), parte de las vacantes o solamente los cargos ocupados con los correspondientes costos asociados, clasificados dentro del objeto de servicio personal en sus cuentas, subcuentas y auxiliares.
b. Los cargos financiados aprobados en la estructura y los créditos necesarios para su atención, luego del análisis conjunto MAP/Dirección General de Presupuesto, deberán incorporarse al proyecto Presupuesto General del Estado.

4.4.4 Instituciones que no cuenten con estructuras organizativas aprobadas en el momento de formulación del proyecto de ley de presupuesto.

a. Las instituciones que no cuenten con la estructura organizativa y su financiamiento, aprobada al momento de la formulación del presupuesto, deberán presentar como propuesta de dotación la correspondiente a los cargos ocupados con su valorización, la que será incorporada al proyecto como su planta de cargos financiada, con los créditos para atender su gasto.

b. Dichas instituciones no pueden disponer de vacantes. Las vacantes solo se generan a través de la estructura organizativa.

4.4.5 Incorporación a la ley de presupuesto general del estado

los cargos financiados y su gasto asociado, aprobados en el anexo de la estructura organizativa e incorporada a la Ley de Presupuesto General del Estado, constituirán el límite superior en unidades físicas al cual se deberán atener las instituciones durante el ejercicio presupuestario. Como consecuencia de ello, existirán dos límites en la gestión presupuestaria de los recursos humanos: el de las unidades físicas de cargos financiados y el del crédito necesario para atender su gasto.

4.4.6 Operatoria en el SASP

a. Los cargos ocupados financiados, tendrán su correspondencia en la base de datos del SASP. Los servidores públicos en su ficha, deberán estar identificados por el lugar de la red programática presupuestaria, que atiende el gasto de sus remuneraciones con una marca que denote la calidad de financiado.
b. Una vez incorporados los cargos financiados al presupuesto (luego de la aprobación conjunta MAP/Dirección General de Presupuesto), el SASP deberá abrir legajos para las vacantes financiadas con los atributos del cargo: ubicación en el organigrama, en la red programática, el cargo según el Manual General de Cargos Civiles Comunes Clasificados del Poder Ejecutivo (Resolución 99-2019) y el grado salarial asociado a dicho cargo. En ocasión de su cobertura, se incorporarán los datos personales del servidor público que ocupe la vacante.

4.4.7 Presentación de los cargos financiados en la LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO

Los cargos financiados en el presupuesto, se presentarán en cuadros de distinto nivel de agregación:

a. En el Presupuesto General del Estado, es recomendable su agregación a nivel de capítulos (artículo 35, párrafo II de la ley orgánica de presupuesto para el sector público), y para mayor transparencia, desagregados en ocupados y vacantes.
b. La desagregación de los cargos financiados por capítulo, áreas programáticas y programas, según el Manual General de Cargos Civiles Comunes Clasificados del Poder Ejecutivo, corresponderá a la distribución del presupuesto, llevada a cabo por un acto del poder Ejecutivo. De la misma forma, los cargos financiados se deberán informar en ocupados y vacantes.

4.4.8. Disposiciones a incorporar en el Presupuesto General del Estado La norma deberá contener artículos que fijen el límite de las unidades físicas de cargos, además, del crédito en servicios personales, para el manejo de estos por parte de los organismos. Dichos artículos deberían estar redactados, de acuerdo con los lineamientos generales que se detallan a continuación:

a. Artículo…- Los totales de cargos financiados por capítulo, indicados en las planillas anexas al presente artículo, constituirán el límite máximo de cobertura permitido. No se podrán aprobar aumentos en los cargos financiados que excedan los totales determinados en las planillas anexas al presente artículo, para cada capítulo.

b. Artículo…- El Poder Ejecutivo, distribuirá los cargos financiados, fijados en el artículo anterior, de acuerdo con la estructura de clases de cargos civiles comunes, aprobada la resolución 99-2019, en áreas programáticas y programas dentro de cada capítulo.

c. Artículo…- Las instituciones que no hayan aprobado su estructura organizativa y su correspondiente financiamiento, en las condiciones previstas en las normas vigentes, tendrán como dotación proviso. ria la constituida por los cargos ocupados financiados determinados en la presente ley. Solo podrán disponer de vacantes financiadas con su correspondiente cobertura, las instituciones que hayan aprobado en tiempo y forma sus estructuras organizativas con su financiamiento.

d. Cabría la posibilidad de incorporar artículos con facultades para el manejo más flexible de cargos financiados y su gasto. No sería recomendable, en una primera etapa, dotar de flexibilidad al sistema.

4.5 Condiciones operativas necesarias para implementar la metodología descrita en los puntos anterior

4.5.1 La valorización de los cargos ocupados y vacantes, se debe realizar con los datos contenidos en el Registro Único del SASP, utilizando los registros de la ficha personal del empleado, fichas de vacantes y los datos aportados por el procesamiento de la nómina mensual de cada uno de ellos. Para dicha operatoria, se requerirá las siguientes cualidades de los datos del SASP:

a. Los **datos organizativos y presupuestarios** que se hallan incorporados en la base del SASP.

b. Los **datos salariales de la nómina deben estar normalizados a través de un código que los relacione, dentro del Objeto 1-Servicios Personales, con las cuentas, subcuentas y auxiliares de este, incluidos los correspondientes a las contribuciones a la seguridad social.**

c. La normalización de los cargos con los códigos existentes en el Manual General de Cargos Civiles Comunes Clasificados del Poder Ejecutivo.

d. Las fichas de cargos vacantes deben poseer las cualidades anteriores, con la salvedad que aquellos provenientes de la nómina, deben reemplazarse con el orden salarial asignado teóricamente al cargo y sus contribuciones.

4.5.2 **Valorización de cargos ocupados y vacantes:** La operación de valorización consiste, básicamente, en la agregación de los datos de la base del SASP. La clave de consolidación son los cargos contenidos en el Manual General de Cargos Civiles Comunes Clasificados del Poder Ejecutivo. Esto significa que se pasa de los datos con el máximo nivel de desagregación, el de personas con sus sueldos, al siguiente nivel más agregado de cargos con su gasto dentro del

objeto de servicios personales. Cabe aclarar que, en esta consolidación, las personas confluyen a cargos, perdiendo su identidad personal y adquiriendo la identidad de su carrera administrativa y presupuestaria (cargo o puesto de trabajo), de igual manera los conceptos de sueldos dejan su lugar a los gastos por objeto. El procedimiento tendrá las siguientes características:

e. La suma de las personas que ocupan puestos y las vacantes con cargos de igual denominación y código, constituirán los cargos financiados.

f. La suma de los sueldos y contribuciones de las personas o vacantes que concurran, de acuerdo con su código, a una misma cuenta, subcuenta o auxiliar del Objeto 1-Servicios Personales representarán el gasto de cada una de dichas cuentas.

g. En el caso de existir servidores públicos no identificados con un puesto de trabajo por la naturaleza de este (personal temporario de cualquier clase), corresponderá sumar las personas bajo la denominación de "Personal Temporario/Clase", y fijar la cantidad resultante como cargos a los que también, en una primera etapa, se les debería dar la cualidad de financiados. El gasto de estos puestos se generaría de acuerdo con b.

h. La valorización de los cargos y su gasto asociado, tomando como base el Registro Único del SASP, debería ser accesible desde las entidades y las oficinas centrales (MAP y Dirección General de Presupuesto), en ocasión de formular el presupuesto, en la generación de estructuras organizativas o en su revisión.

i. Los archivos generados con la valorización deberán, luego de su aprobación, ser cargados en los sistemas de registros contables y presupuestarios existentes.

j. Cabría la posibilidad de diseñar un módulo de simulación que, partiendo de los datos agregados de cargos y sus gastos asociados en los términos de objeto de servicios personales, permita probar hipótesis salariales y presupuestarias sobre los datos existentes (efectos de creación o supresión de vacantes, variaciones salariales, entre otras).

4.6 Consideraciones acerca del modelo planteado

La metodología supone la utilización intensiva de la base de **datos del SASP** por parte de las entidades y de las oficinas centrales. Se debería garantizar la **permanente actualización** de ésta, tanto en lo que se refiere a las fichas personales como a las nóminas incorporadas a la base.

Los procedimientos de elaboración de estructuras organizativas y su financiamiento, deberán normalizar, con su aplicación permanente, la situación de los empleados en cargos fijos no encasillados en el nomenclador del Manual General de Cargos Civiles Comunes Clasificados del Poder Ejecutivo.

En función del planteo metodológico realizado, es evidente que los **progresos en la planeación y presupuestación de los recursos humanos están íntimamente asociados con la evolución de los organismos incorporados al SASP.**

En el sentido expresado en el párrafo anterior, la **aprobación y financiamiento de estructuras organizativas de los organismos, debería conllevar su incorporación automática al SASP.** De tal manera, se lograría el armado de un cronograma integrador entre el registro y la utilización de la información que el mismo presupone.

De igual manera, se debe tender a uniformar la asignación de los sueldos fijos por cada puesto de trabajo, **a cada puesto le debe corresponder igual salario fijo.**

La utilización del concepto de **cargo vacante financiado** puede, paulatinamente, normalizar las situaciones descritas ya que, su contenido está compuesto de puestos definidos en el nomenclador con los sueldos fijos correspondientes. En cuanto a los cargos fijos ocupados con salarios fijos variables, su normalización puede demandar mayores costos no contemplados en el esquema de financiamiento del presupuesto.

Se debe preservar la globalidad de los cargos financiados determinados en el presupuesto por capítulos y la desagregación de estos en la distribución de dicha norma.

La implementación de la metodología de planeación y presupuestación de recursos humanos presentada, hace necesario **un esquema intensivo de capacitación de sus usuarios, tanto institucionales como de las oficinas centrales, a cargo del Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Hacienda.** Dicha capacitación debería proveer las herramientas necesarias para la operación, como los elementos conceptuales que concienticen a los servidores públicos para su uso.

Deberá generarse una fuerte decisión de los niveles políticos para aplicar el esquema planteado, ya que el mismo rompe con una inercia metodológica internalizada en la cultura de la organización, estableciendo otra inercia con métodos y fines diferentes. Una forma adecuada de modificar la cultura de la organización, es una adecuada capacitación.

Se recomienda que, en la formulación del proyecto del presupuesto general del Estado 2021, se aplique la metodología propuesta en el ámbito de instituciones piloto.

Las cualidades que deberían reunir los organismos piloto serían:

- En una primera etapa se debería trabajar en tres o cuatro organismos.
- La complejidad de estos debería variar desde un nivel bajo (organismo de baja ocupación entre 200 y 500 empleados con un grado de homogeneidad salarial alto, es decir grupos ocupacionales con bajo grado de dispersión), a un nivel intermedio (organismo cuya ocupación varíe entre 1200 y 2000 servidores públicos y heterogeneidad en sus salarios, con tres o más grupos ocupacionales).

4.6.1 Objetivo de corto plazo

Regularizar la presupuestación de los servicios personales, dotándola de previsibilidad y límites, a través del control de las **unidades físicas de cargos ocupados financiados y su gasto asociado en términos de las cuentas del objeto servicios personales**.

4.6.2. Concreción del objetivo a corto plazo

Inclusión en la ley de presupuesto de los cargos incluidos en la nómina como cargos financiados y su gasto global asociado, los que serán establecidos como límite superior al cual se deberán atener las instituciones, para la administración de sus recursos humanos.

Es el paso previo a la formulación de las estructuras organizativas, las que deberán ser financiadas a través del presupuesto anual, y en las cuales se podrán generar cargos vacantes financiados, tal como lo describe el modelo de planeación y presupuestación de recursos humanos.
En la primera distribución de cargos financiados hecha como consolidación de la nómina, no deberán existir cargos vacantes financiados.

Los cargos financiados, se deberán fijar en la Ley de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos.

4.6.2.1 Consideraciones acerca del corto plazo

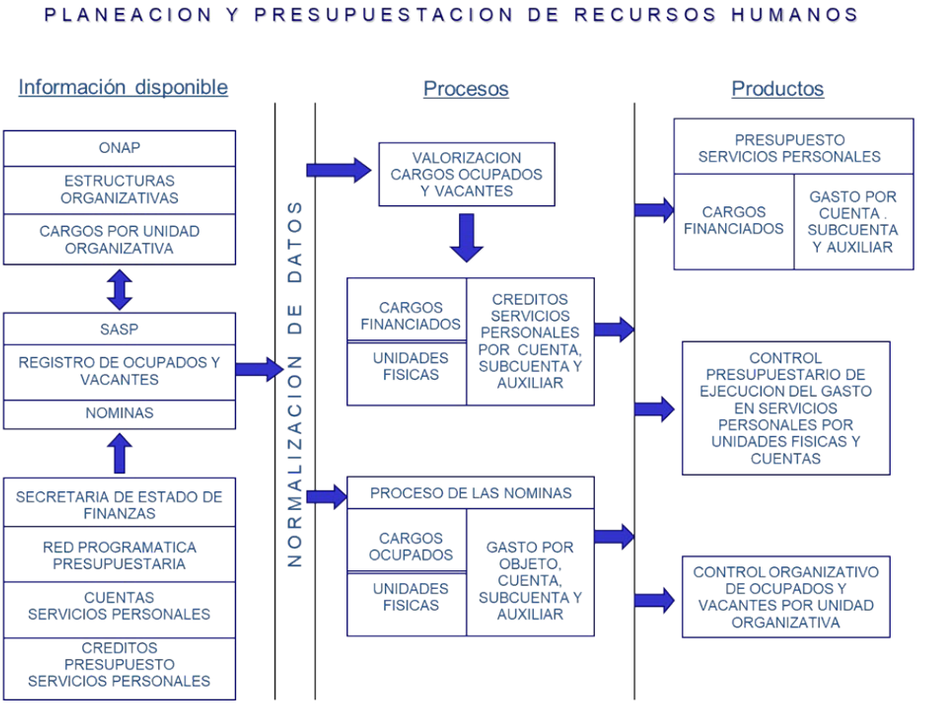
Básicamente, la metodología del corto plazo apunta al objetivo de **primer ordenamiento global**, a través de las unidades físicas.

Se concretaría un avance significativo si, con esfuerzo técnico y decisión política, en el proceso de formulación de la Ley de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, para el ejercicio 2020, se incluya en el proyecto elevado al Legislativo lo siguiente:

- Los cargos financiados por capítulo, derivados del proceso de nóminas. En el caso de no lograr el proceso del 100 % de los cargos civiles, sería razonable presentar el 70 % u 80 % de los mismos, como una señal positiva del modelo en gestión.
- Se podrían incorporar vacantes en aquellos organismos que tengan su estructura aprobada el AP y viabilizada por el Ministerio de Hacienda en su parte presupuestaria.
- Si no fuere posible lograr los porcentajes del punto 1, cabría la alternativa de incorporar en el proyecto de ley, solamente los organismos con las cualidades del punto 2, y determinar un plazo que podría ser el transcurrido desde la aprobación de la Ley de Presupuesto.
- Lo expresado en el punto 3, no invalida el proceso lógico de aprobación de estructuras organizativas y su financiamiento.

4.7 Estructuras organizativas y su financiamiento

ESQUEMA GENERAL DE LA PROPUESTA



4.7.1 Planeación y presupuestación de recursos humanos

4.7.1.1 Propuesta preliminar

4.7.1.2 Objetivos

Generar una propuesta de metodología de planeación y presupuestación de recursos humanos, situada en el contexto del plan estratégico institucional, y del plan nacional plurianual del sector público.

Adopción de una estrategia de implementación progresiva de corto y largo plazo, de la metodología de planeación y presupuestación de recursos humanos, en el gobierno central dominicano.

4.7.1.3 Herramientas

Se deberán considerar los productos y avances logrados y proyectados por el EM a la fecha, incluyendo el Sistema de Administración de Servidores Públicos –SASP y el Sistema Integrado de Gestión Financiera –SIGEF.

4.7.1.4 Modelo completo

1. Estructuras organizativas **(cargos por unidad organizativa –ocupados y vacantes).**
2. Financiamiento de las estructuras organizativas (**cargos financiados –ocupados y vacantes).**
3. Inclusión en el presupuesto de los **cargos financiados y sus costos asociados dentro de las cuentas del objeto servicios personales.**
4. Condiciones para la administración de los cargos de estructura y financiados.
5. Progresiva homogenización de las remuneraciones de los cargos **(a igual cargo, igual remuneración).**

4.7.1.5 Objetivos de corto plazo

Regularizar la presupuestación de los servicios personales, dotándola de previsibilidad y límites a través del control de las unidades físicas de cargos y su gasto asociado en términos de las cuentas del objeto servicios personales

4.7.1.6 Elementos disponibles en el corto plazo

- Liquidación de la nómina y su procesamiento.
- Operatoria prevista en el SASP.
- Clasificación de puestos de trabajo/cargos.
- Descripción de cuentas de servicios personales.

4.7.1.7 Concreción del objetivo a corto plazo

Inclusión en la ley de presupuesto de los cargos procesados, desde las liquidaciones de nómina como cargos financiados y su gasto global asociado a los que serán establecidos como límite superior, al cual se deberán atener las instituciones para la administración de sus recursos humanos.

Será el paso previo a la formulación de las estructuras organizativas, las que deberán ser financiadas a través del presupuesto anual y en las cuales se podrán generar cargos vacantes financiados.

En la primera distribución de cargos financiados, hecha como consolidación de la nómina, no deberían existir vacantes financiadas.

Los cargos financiados podrían fijarse globalmente por cada institución o distribuidos por puesto de trabajo en cada una de ellas.

El siguiente paso de ordenamiento presupuestario del presupuesto de servicios personales, se deberá centrar en la aplicación del Manual General de Cargos Civiles Comunes Clasificados del Poder Ejecutivo.

5. ASPECTOS NORMATIVOS DE LA GESTIÓN FINANCIERA DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

El sistema de recursos humanos en la República Dominicana, está bajo la responsabilidad del Ministerio de Administración Pública (MAP), quien se apoya en un conjunto de leyes, normas y procedimientos para su gestión de los éstos.

5.1 Base jurídica

La función pública tiene su base jurídica en la constitución dominicana, la cual, en su artículo 142 establece: el Estatuto de la Función Pública, es un régimen de derecho público basado en el mérito y la profesionalización para una gestión eficiente y el cumplimiento de las funciones esenciales del Estado. Dicho estatuto, determinará la forma de ingreso, ascenso, evaluación (Constitución dominicana, 2015). Adicionalmente, en su Artículo 144, establece que "ningún funcionario o empleado del Estado, puede desempeñar, de forma simultánea, más de un cargo remunerado, salvo la docencia. La ley establecerá las modalidades de compensación de las y los funcionarios y empleados del Estado, de acuerdo con los criterios de mérito y características de la prestación del servicio".

La regulación específica, es la Ley Núm. 41-08 de Función Pública, así como, los reglamentos de aplicación, aprobados mediante los decretos 523-09 de relaciones laborales, 525-09 de evaluación del desempeño y promoción de los servidores y funcionarios de la administración pública, 527-09 de estructura organizativa, cargos y política salarial, 251-15 de reclutamiento y selección del personal de la administración pública, además, las leyes 105-13 sobre regulación salarial para el sector público, 107-13 sobre derechos y deberes de la personas en sus relaciones con la administración pública y procedimientos administrativos; y la Ley 247-12, Orgánica de la Administración Pública; la Ley 423-06, Orgánica de Presupuesto para el Sector Público y su Reglamento de aplicación 492-07.

Una de las leyes importantes para el sistema de Recursos Humanos, es la 87-01, que crea al Sistema Dominicano de Seguridad Social y la 10-07, que instituye el Sistema Nacional de Control Interno (SINACI) y de la Contraloría General de la República.

5.2 Breve historia del sistema en la república dominicana

Es en 1991 con la promulgación de la Ley 14-91, de Servicio Civil y Carrera Administrativa cuando se dan los primeros pasos en la profesionalización de los servidores públicos. Sin embargo, esta ley, incipiente, tuvo muy poco avance y desarrollo, ya que el proceso de implementación fue muy lento; el desconocimiento y falta de información y baja credibilidad impidió el avance de dicha carrera. En 1994 fue promulgado el Reglamento Núm. 81-94 de aplicación de la indicada ley.

En 2018, fue promulgada la Ley 41-08 de Función Pública, con el objeto de regular las relaciones de trabajo de las personas designadas por la autoridad competente para desempeñar los cargos presupuestados para la realización de funciones públicas en el Estado, los municipios y las entidades autónomas, en un marco de profesionalización y dignificación laboral de sus servidores (Ley 41-08 de Función Pública, 2008).

La carrera Administrativa General ha permitido el desarrollo de unos perfiles de puestos con unas competencias específicas para los ocupantes de las diferentes posiciones, lo que permite realizar un Diagnóstico de Necesidades de Capacitación en función de los perfiles descritos y los ocupantes, y con las brechas detectadas se realiza la programación anual de capacitación.

En el ámbito de las finanzas públicas fue promulgado el Decreto 710-11, del 15 de noviembre del 2011 que instituye la carrera especial en finanzas públicas. A la fecha no se han incorporado servidores públicos bajo este estatuto orgánico. Sin embargo, a través de las participaciones en los concursos públicos que realizan las instituciones con el acompañamiento del MAP, automáticamente se obtiene la posición, se obtienen las garantías que ofrece el sistema de función pública, pasando a la base de datos de personal de carrera y los que resulten en el registro de elegibles pueden ser contratados para una posición similar y automáticamente se incorpora al sistema de la carrera administrativa general.

5.3 Atribuciones del órgano central.

Como ente rector del empleo público y de los sistemas y regímenes asociados a los recursos humanos, estructuras organizaciones y procesos de evaluación institucional, el MAP se apoya en una serie de procesos que le permiten desarrollar sus funciones básicas, que son:

a. Garantizar la profesionalización de la administración pública e implantar un sistema racional y moderno de gestión de los recursos humanos.
b. Diseñar, ejecutar y evaluar políticas, planes y estrategias para el fortalecimiento institucional de la administración pública, proponiendo reformas de las estructuras orgánica y funcional de la misma.
c. Propiciar y garantizar el más alto nivel de efectividad, calidad y eficiencia de la función pública del Estado, implantando modelos de gestión de calidad y promoviendo la evaluación del desempeño institucional.

5.4 El Rol de la Contraloría General de la República en materia de gestión financiera de los recursos humanos. funciones que cumple. relación con otros sistemas.

La Ley 10-07 tiene por finalidad instituir el Sistema Nacional de Control Interno, su rectoría y componentes; establecer las atribuciones y facultades de la Contraloría General de la República (CGR); regular el control interno de los fondos y recursos públicos y de la gestión pública institucional y su interrelación con la responsabilidad por la función pública, el control externo, el

control político, el control social; además, señalar las atribuciones y deberes institucionales en la materia.

Las Normas Básicas del Control Interno establecen, en su acápite 3.22 sobre el control previo, que los ejecutores directos de las operaciones o actividades, en los diferentes niveles de la organización de cada entidad u organismo, son responsables, antes de tramitar una orden o libramiento de pago y otras transacciones, de aplicar los controles internos previos o autocontroles, con la finalidad de determinar su veracidad, exactitud y cumplimiento de las normas de ejecución del presupuesto; demás, disposiciones legales que las regulen y el cumplimiento de las respectivas normas básicas de control interno emitidas por la CGR, las cuales deben de corresponder a los fines y objetivos de la institución.

La CGR realiza pruebas de cumplimientos del libramiento de pago, revisando la fiabilidad de las firmas y que corresponda a las personas autorizadas a firmar sellos, que no contengan tachaduras, que cuenten con los soportes necesarios; también se valida el número de registro que contienen los archivos y el monto global.

Las Unidades de Auditoría Interna (UAI), de cada institución, deben asegurar que, al llegarle la orden de pago, la misma cuente con la cadena de firmas que sea la establecida en el Sistema Informático de Gestión Financiera (SIGEF), y que haya cumplido, además, con los controles establecidos por Dirección Administrativa y Financiera (DAF).

5.5 Sistemas informáticos que intervienen en el proceso de pago

En el proceso de pago de servicios personales o nómina, intervienen los sistemas que detallamos a continuación, presentado, además, su objetivo.

Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP), constituye una plataforma tecnológica que facilitará la gestión en la red de los subsistemas técnicos de personal de una forma ágil, segura, transparente, eficaz y oportuna.

El Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP), contará de un Registro Nacional de Servidores Públicos, un Sistema de Nómina y de los distintos módulos correspondientes a los subsistemas técnicos de gestión de Recursos Humanos. Es uso obligatorio en las instituciones del gobierno central, y el sector descentralizado.

Los módulos con los que cuenta el SASP son:

- Registro nacional de servidores públicos.
- Sistema de nómina.
- Reclutamiento, selección.
- Evaluación del desempeño y promoción.

- Registro y control.
- Capacitación y desarrollo.
- Clasificación y valoración.
- Estructura organizacional.
- Relaciones laborales.

Sistema de Información de la Gestión Financiera SIGEF. La Ley 5-07, que crea el, Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAFE) de fecha 05 de enero de 2007, lo establece como instrumento facilitador del cumplimiento de los propósitos a los que se orienta.

El SIGEF deberá ser una herramienta modular automatizada, que establezca y racionalice los procesos que comprende, que estandarice e integre el registro de la gestión financiera pública y que la vincule con la gestión operativa y de registro de los sistemas relacionados.

Sistema de Conciliación de Nóminas de la CGR. Este sistema se encarga de realizar un análisis de las nóminas institucionales del gobierno central, identificando las variaciones de salarios, inclusiones, salidas de personal, así como, evitar que una misma persona se encuentre en dos nóminas.

De forma detallada, podemos indicar que los principales puntos de control incorporados en el sistema son:

- Cruce con el padrón de la Junta Central Electoral (JCE), para detectar fallecidos.
- Validación de nombre en nómina versus padrón JCE.
- Validación de cédulas, pasaporte.
- Validación de RNC base de datos de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).
- Cálculos de retenciones como: Impuesto sobre la Renta, Seguridad Social (salud y pensión).
- Cálculo de monto de riesgos laborales.
- Revisión de descuentos autorizados por nóminas.
- Validación de vigencia de contratos contra la base de datos de la CGR (Trámite Regular Estructurado (TRE).
- Variaciones de datos institucionales como: cargos, sueldos, tarjetas.
- Verificación de inclusión de empleados incluidos en otras nóminas.
- Inclusiones y exclusiones de personal.

Sistema de Autorización de Órdenes de Pago (SAOP) de la CGR. Se utiliza para la aprobación de la orden de pago, a través de un enlace directo con el SIGEF. Esta verificación está compuesta por un doble proceso de control, el primero, a cargo de la Unidad de Auditoría

Interna y el segundo, bajo la responsabilidad de la División de Servicios Personales de la CGR, donde se vuelve a revisar el libramiento para autorizar su pago.

Sistema Único de Información y Recaudo (SUIR), a cargo de la Tesorería de la Seguridad Social (TSS). En este sistema, los empleadores deben realizar el registro de sus nóminas, y generar los cálculos; además, autorizaciones de pagos correspondientes a la seguridad social, comprendidos por: salud, pensiones y riesgos laborales, así como, las deducciones por concepto de Impuestos Sobre la Renta y el monto a pagar al Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP).

5.6 Estructura administrativa básica

Como se ha mencionado anteriormente, las gestiones administrativas y financieras de los servidores públicos, dentro de los marcos legales, institucionales y financieros, se llevan a cabo en dos niveles, local y central.

La gestión a nivel local, en las jurisdicciones y entidades, se desenvuelve en las oficinas que atienden los movimientos de cualquier naturaleza de los recursos humanos (oficinas de personal), y las competentes en la administración financiera (presupuesto, contabilidad y tesorería), comúnmente llamada oficina de administración. La operación del sistema liquidador de haberes o nómina que relaciona la gestión administrativa con la financiera, se debería ubicar de acuerdo con los elementos que genera, dentro de la oficina administrativa.

En el caso de la República Dominicana, el MAP, ente rector en materia de estructura, dispone de estructuras orgánicas funcionales estandarizadas y con funciones claramente delimitadas, en las cuales, el proceso de planificación de los recursos humanos, la valoración de cargos, determinación de funciones, control de plazas ocupadas y vacantes; además, la elaboración de las nóminas son responsabilidades del área de personal; sin embargo, las previsiones presupuestarias, tramitación, liquidación del pago y conciliación son funciones netamente financieras.

5.7 Macroprocesos vigentes

Los macroprocesos vigentes en el sistema de recursos humanos son:

- **Reclutamiento y selección**, con la finalidad de efectuar el reclutamiento, selección, capacitación y desarrollo de los recursos humanos.
- **Evaluación del desempeño y promoción**, que tiene la responsabilidad de planificar y organizar las actividades relacionadas con la evaluación del desempeño del personal y su promoción.
- **Registro y control**, para mantener actualizada la base de datos del personal, asegurando que la información sea válida.
- **Sistema de pago de nómina**, para velar por el pago en tiempo y forma de las remuneraciones de los empleados, con equidad y dentro de las políticas aprobadas.

- **Capacitación y desarrollo,** que procura evaluar la necesidad de capacitación, diseñar y ejecutar programas que permitan el perfeccionamiento del personal.
- **Clasificación y valoración**, que se encarga de categorizar los cargos y establecer la escala correspondiente.
- **Estructura organizacional**, con la finalidad de diseñar y mantener actualizados los manuales de cargos, definir las estructuras correspondientes y las funciones.
- **Relaciones laborales**, que persigue velar por la prevención, atención y solución de conflictos laborales y por lograr un clima de trabajo que favorezca las relaciones interpersonales y la gestión.

5.8 Integración con el resto de los sistemas del SIAFE

El SIAFE establecido en República Dominicana está orientado esencialmente a mejorar la administración de los recursos públicos, facilitar la vinculación de la planificación con el presupuesto, optimizar la captación y asignación de recursos públicos, racionalizar los procesos de gestión financiera, generar información física y financiera adecuada, confiable y oportuna; además, mejorar la transparencia de las cuentas públicas en toda la administración pública.

La organización del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado, se sustenta en los criterios organizativos básicos de interrelación de los sistemas, y la centralización normativa y descentralización operativa.

El sistema de recursos humanos, se integra con presupuesto en la definición de las políticas salariales y en la definición de los insumos para logro de metas, y con la identificación del volumen trabajo, con tesorería para el proceso de liquidación de haberes, y con contabilidad durante los registros de los distintos momentos del gasto.

5.9 Juicio crítico global sobre la situación administrativo-financiera actual

Marco legal. El sistema de Recursos Humanos de la República Dominicana es un sistema normativamente fuerte y su cambio se ha hecho más notorio a partir de la promulgación de la Ley 41-08 de Función Pública.

Procesos administrativos. Los distintos procesos administrativos en el sistema de Recursos Humanos requieren de simplificación y mejora, desde el proceso de reclutamiento y selección de los servidores públicos hasta la elaboración de las nóminas y el pago correspondiente.

Las solicitudes de contratación de personal van de forma física, con el siguiente recorrido burocrático:

- Desde la institución solicitante hacia el ministerio al cual están adscrita,
- Luego a la Presidencia de la Nación
- Posteriormente al Ministerio de Administración Pública

- Con las autorizaciones correspondientes se realiza el contrato y se remite a
- La Contraloría General de la República para registro y validación
- Comienza el proceso de elaboración de la nómina correspondiente.

El inicio y finalización del proceso tarda entre 45 y 60 días. Esta falta de eficiencia deja claramente identificada la necesidad de mejoras en términos de gestión administrativa.

Existe multiplicidad de los sistemas informáticos. Por un lado es de uso obligatorio el SASP, sin embargo el mismo es alimentado de forma manual a partir de los sistemas particulares de cada organización o de plantillas en Excel en algunos casos existen interfaces con archivos TXT. Adicionalmente, en el SASP la estructura orgánica y estructura programática no está actualizada.

El SASP cuenta con nueve módulos de para la gestión de recursos humanos, que son:

1. Registro y control de Recursos Humanos.
2. Nómina.
3. Clasificación, Valoración y Remuneración de Cargos.
4. Reclutamiento, Evaluación y Selección.
5. Estructuras Organizativa.
6. Salud Laboral.
7. Evaluación del Desempeño.
8. Capacitación de Recursos Humanos.
9. Estadísticas.

Sin embargo, su uso es exclusivo para elaborar las planillas de nóminas.

Controles internos. Existe una duplicidad de revisión. En primer lugar, la verificación está compuesta por dos procesos de control, el realizado por el auditor de las Unidades de Auditoría Interna (UAI) y el de la División de Servicios Personales de la CGR donde se procesa y aprueba o rechaza según las variaciones que sean presentadas. En segundo lugar, una revisión realizada mediante enlace automático, desde el SIGEF con el Sistema de Autorización de Órdenes de Pago (SAOP) para la aprobación de la orden de pago.

5.10 Reformas legales, institucionales y de procesos del sistema que se recomiendan.

Tomando como insumo principal las recomendaciones de mejoras realizadas como parte del informe diagnóstico para mejora de los procesos de pagos y su registro en el SIGEF, elaborado por la empresa LINPICO, SARL, recomendamos las siguientes acciones de mejoras:

De proceso:

1. Simplificación de los procesos de autorizaciones para contratación de personal, considerando la automatización de este proceso.
2. Otorgar una mayor delegación de firmas
3. Introducir controles previos inmersos en los procedimientos administrativos, operativos y de gestión.

4. Evitar la duplicidad de revisión por parte de la Contraloría General de la República, estableciendo autorizaciones por tramos que pueden ser establecidos en función de montos y/o tamaños de las nóminas.
5. Aplicar la Ley de Firma Digital, incorporando dicha funcionalidad en los procesos del SASP y del SIGEF y así, eliminar la impresión y firma de documentos.
6. Iniciar las incorporaciones a la carrera especial en Finanzas Públicas.

De Tecnología a corto plazo:

1. 1. Actualizar el SASP, incorporando funcionalidades y asegurando la calidad de todos los datos a fin de eliminar el doble proceso en sistemas informáticos.
2. 2. Incorporación de puntos de control en el SASP, tales como:
   c. Cruce con el padrón, para detectar fallecidos.
   d. Cruce con otras nóminas para evitar doble percepción.
   e. Augurar la incorporación de las restricciones previstas en las normativas y así evitar dilaciones.

2. Automatizar la integración del sistema SASP con aplicaciones externas al MAP, como son el SIGEF, SUIR y sistemas de la CGR;

Normativos:

1. Reforzar la utilización del SASP, como sistema único, sujeto a la actualización previa de las mejoras que permitan que sea un sistema integral de gestión de recursos humanos.
2. Resolutar un procedimiento único de los procedimientos de reclutamiento, selección, pago de nóminas y otros procesos asociados a la gestión de los recursos humanos.
3. Establecer una base de datos única que permita la centralización de información de los servidores públicos y con acceso a todos los entes y órganos que lo requieren conforme a sus distintos niveles de competencias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Dada la especificidad del manual desarrollado, los autores detallados en la bibliografía aportan lecturas parciales sobre partes del sistema de gestión financiera de recursos humanos. Dichas partes se coordinan y se amplían con trabajos de los autores del manual.

BIBLIOGRAFÍA

CHIAVENATO, Idalberto. Administración de Recursos Humanos. 2da Edición. 1996 – Mc Graw – Hill.

WERTHER, William y DAVIS, Keith. Administración de Personal y Recursos Humanos. 1996 – Mc Graw – Hill.

ALBRECHT, Karl. Administración de Recursos Humanos.

BARZELAY, Michael. Diseñando el proceso de cambio en las políticas de gerenciamiento público. Resumen Ejecutivo de documento en el marco del Dialogo Regional sobre Gestión y Transparencia del BID.

LOUART, Pierrre. Gestión de los Recursos Humanos. Ediciones Gestión 2000 S.A. ENROLLES. 2da Edición. 1996.

ECHEBARRIA, Koldo. Trabajos varios.

LONGO, Francisco. Trabajos varios.

OSZLAK, Oscar. Trabajos varios.

MEJÍA ALMANZAR, José Dolores. Sistema de administración de servidores públicos como herramienta de profesionalización de la función pública. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana. 2007

Makon, Marcos P. Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)

Ley 10-07, que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República, del 08 de enero del 2007.

Ley 41-08, Ley de Función Pública del 06 de enero de 2008.

Ley 423-06, Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público del 17 de noviembre de 2006.

Decreto no.468-05, de octubre de 2005, que aprueba del Manual General de Cargos Civiles comunes clasificados del Poder Ejecutivo.

Decreto 710-11, del 15 de noviembre de 2011.

Resolución 05-09, Ministerio de Administración Pública, del 04 de marzo del 2009, que modifica el instructivo para el análisis y Diseño de estructuras Organizacionales en el sector público.

Resolución 99-20019, del 20 de mayo de 2019.

Diagnóstico Procesos de Pago, LINPICO, del 15 de octubre 2019

Manual de Procesos de Pago Servicios Personales, LINPICO, marzo 2020.

CAPÍTULO VII

AUTORES

Tomasina Tolentino de Mckenzie

Dominicana, Contadora Pública, egresada de la Universidad Tecnológica de Santiago, con Maestría en Administración Financiera, de la Universidad APEC; y en Alta Dirección Pública, del Instituto Ortega y Gasset de España y el Instituto de Global de Altos Estudios de Ciencias Sociales de la República Dominicana.

Ha realizado Estudios Superiores de Habilitación Docente, así como diversos diplomados y cursos en Materia de Finanzas Públicas, Gestión Estratégica y Gestión por Procesos. Docente Universitaria en Posgrado de Formulación, Gestión y Dirección de Proyectos, con experiencia en elaboración de planes curriculares y programas de estudios. Tiene publicaciones en las áreas de Contabilidad y Gestión Administrativa, Trabajo en Equipo y Planificación Estratégica. Su experiencia profesional se concentra en organismos de Cooperación Internacional y el Sector Público.

Lucio Perassi

Oriundo de la provincia de Santa Fe, República Argentina. Cursó sus estudios superiores de Estadística en la Universidad Nacional de Rosario. Se ha desempeñado en el ámbito público como funcionario de la Secretaría de Hacienda, en el diseño, puesta en marcha y administración de un sistema de Administración Financiera de Recursos Humanos en el Estado argentino.

En el ámbito académico, como docente en universidades nacionales en especializaciones de Posgrado en la Administración Financiera de Recursos Humanos. Ha desempeñado la labor de consultorías en Argentina y países de América Latina, sobre sistemas de Administración Financiera de Recursos Humanos.

CAPÍTULO

VIII

EL SISTEMA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS DE BIENES, SERVICIOS Y OBRAS. LAS CONCESIONES PÚBLICAS. LOS FIDEICOMISOS. LOS CONTRATOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Juan Oscar Luna

1. ASPECTOS CONCEPTUALES DEL SISTEMA

1.1. Definición del sistema

El Sistema de Compras y Contrataciones está conformado por el conjunto de normas, principios, organizaciones públicas, políticas institucionales y procesos que regulan, intervienen o se utilizan para la obtención de bienes, servicios y obras, en el ámbito de aplicación que corresponda, para cumplir con las políticas públicas establecidas en los planes de gobierno.

1.2. Propósitos del sistema

1.2.1. Importancia de la compra pública

La contratación pública tiene una importancia fundamental dentro de la administración del Estado. Representa sobre el **Producto Interno Bruto** (PIB), según los países, entre un 12% aproximadamente para los de mayores ingresos y un 18% para los de menores ingresos.

1.2.2. Vinculación conceptual con los componentes de la administración financiera

Todo lo que se contrata o se compra tiene su origen en un requirente, que es quien tiene la responsabilidad de diseñar o especificar, dimensionar el requerimiento y planificar su obtención. Esa planificación tiene que tener una vinculación directa y estrecha con el presupuesto, dado que, sin el amparo de la aprobación del gasto, no podrán luego cumplirse los compromisos de pago.

Con la elaboración, aprobación y promulgación del presupuesto, nace la posibilidad de la ejecución y, por lo tanto, comienza el proceso de obtención de los bienes, servicios y obras planificados en las políticas de gobierno.

Este proceso de convertir en hechos todo lo planificado es lo que marca la importancia de la compra, ya que habrá una incidencia directa de la utilización de los recursos sobre los resultados.

El proceso de contratación es parte de la administración financiera, por lo tanto, está vinculado con otros de sus componentes y tiene que estar coordinado para optimizar la ejecución.

Es importante destacar la trascendencia de este proceso porque suelen atribuirse las dificultades en la obtención de bienes y servicios solo a la gestión de compras y, si bien esta responsabilidad existe, está siempre condicionada a la integración con estos otros órganos.

En relación con este tema, Pimenta y Pessoa (2015) expresan que "los objetivos primordiales de la administración financiera son la promoción de una política fiscal sostenible, la asignación eficaz de los recursos públicos y la provisión eficiente de bienes y servicios públicos" (Schick, 1998) (P. 348).

Son conocidas las carencias y dificultades para avanzar en un tema tan complejo, pero el interés de las grandes organizaciones a nivel mundial existe y está marcando el camino para el desarrollo. Es de esperar que las voluntades políticas tomen conciencia y acompañen con el cambio para bien de la humanidad.

Los estudios, estadísticas, modificaciones normativas y desarrollo de sistemas avanzan, pero aún persisten serias deficiencias en todas las áreas responsables de la compra.

No hay un adecuado estudio de mercado ni una correcta evaluación de las necesidades, las programaciones son deficientes, hay serias dificultades en cuanto a la elaboración de las especificaciones técnicas, estas no se actualizan. Incluso existen marcados errores conceptuales en la elaboración de las normas, por ejemplo, algunas normas atribuyen la responsabilidad de la elaboración de las especificaciones técnicas a las oficinas de compras.

En general no se trabaja sobre la base del requerimiento, es decir, qué es, cómo se proyecta o diseña, cómo se programa y la disponibilidad en el mercado.

Los cuestionamientos al sistema se basan constantemente en la falta de transparencia, y abundan sugerencias sobre cómo evitar hechos de corrupción, pero no se tienen en cuenta los objetivos básicos del proceso, esto es, cómo llegan los bienes y servicios a los usuarios en cuanto a calidad y oportunidad.

En general no se evalúa, cuando se elaboran las normas, la dificultad o factibilidad de aplicación de algunos procedimientos que se establecen en estas, y existe una tendencia a considerar la compra como algo procedimental y mecánico. Esto genera parte de la ineficiencia en los procesos, dado que la gran variabilidad de situaciones que pueden presentarse ante distintos requerimientos, distintas situaciones, distintos momentos, distintos mercados, etc. hace que tenga una importancia significativa, la gestión con el aporte de vocación de servicio, criterio y sentido común.

1.2.3. La relación con el mercado

El resultado de la compra pública va más allá del precio correcto, la calidad o la oportunidad de su obtención. Para poder asegurar que los recursos fueron bien utilizados, debe conocerse no solo el cómo, sino también el porqué de cada gasto. Es decir, se debe saber si lo que se compró o contrató era lo más adecuado a la necesidad, ya sea un bien, un servicio o una obra. También, si las cantidades eran razonables, si se efectuaron los estudios previos necesarios para determinar esa razonabilidad, si lo especificado era lo más conveniente de acuerdo con el uso, si se hizo un estudio de mercado para determinar, por ejemplo, si la especificación del bien estaba actualizada tecnológicamente, o si estaba correctamente dimensionado el pedido y si el ciclo de vida del producto era acorde con la necesidad.

El precio de compra puede ser el correcto, la oportunidad del abastecimiento también y la calidad la adecuada; pero, si lo adquirido es obsoleto, el servicio es incompleto o la obra es suntuosa e incompatible con su objeto, el origen de estas decisiones puede estar fuera de la oficina de compras.

No es solo lo relativo a la gestión dentro del área de compras lo que marca los resultados. El análisis debe hacerse desde el nacimiento de los acontecimientos que originaron la compra hasta la finalización de la ejecución aprobada y pagada en término.

La única forma de poder conocer si el porcentaje del presupuesto asignado a cada área de la administración es correcto, es conociendo cómo se gasta y en qué. Presupuestos significativos mal ejecutados afectan seriamente la calidad de vida de la población y no permiten determinar cuál es la verdadera necesidad del área.

Estos conceptos llevan a determinar y a asumir que todos los miembros de una organización participan y son responsables de la compra pública. Las normas establecen cómo deben realizarse los requerimientos o qué datos deben contener las especificaciones técnicas, y existe una tendencia al cuidado de la formalidad, pero no al control de contenidos. Esto es válido tanto para los funcionarios de compras como para los órganos de control.

1.3. Características del sistema

La compra pública tiene características especiales, dado que no es solamente el procedimiento de la compra lo que determina el resultado, sino que está relacionada con todas las demás áreas que tienen participación en el funcionamiento de la maquinaria del Estado (léase planificación, inversión pública, presupuesto, tesorería, etc.), ya sea para la obtención de los bienes y servicios que hacen a su operación, como para la generación de infraestructura a través de la obra pública. Es de por sí una política de Estado.

Cabe agregar que la compra es un servicio que se brinda a las entidades, ya que a través del abastecimiento permite el funcionamiento de estas, así como el cumplimiento de la asistencia a los ciudadanos y de los planes de gobierno. Por lo tanto, los responsables no deben considerarla como un trámite administrativo más, sino como una obligación de obtener en tiempo y forma lo que se requiere evaluando prioridades y asistiendo al usuario.

1.3.1. Figuras especiales de la contratación: Concesiones. Fideicomisos y participaciones público-privadas

Existen otras figuras de contratación más sofisticadas acordes con las necesidades y posibilidades de los tiempos actuales, tales como las concesiones, los fideicomisos y los contratos de participación público-privada, cuya normativa existe pero los contratos también suelen ser cuestionados y a veces la falta de continuidad política o las dificultades financieras con que se enfrentan los países, especialmente en lo relativo al acceso al crédito, dificultan su implementación.

Este tipo de contrataciones generalmente están amparadas por normas especiales. Algunas de las normas sobre contrataciones contemplan las regulaciones sobre la compra de bienes y la contratación de servicios, obras y concesiones; otras, solo la compra de bienes y la contratación de servicios y obras; otras, solo bienes y servicios; y existen normas separadas para obras y concesiones. El tema fideicomisos y participación público-privada posee normas especiales.

1.3.2. Creación de los órganos centrales. Desarrollo de sistemas

En un documento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de febrero de 1998, CLARO DE LA MAZA expresaba que, en esa época, en muchos países de la región no existía a nivel nacional un organismo que fuera responsable de las adquisiciones del sector público. La responsabilidad se encontraba dispersa en diferentes ministerios y no existía un responsable único.

En muchos países las normas de compras, muy reducidas, eran parte de las leyes de contabilidad, y casi todas estas apelaban al uso de la regla general de la licitación pública para comprar, sin discriminar la mayor o menor importancia de la compra o contratación. Esto generaba procedimientos largos, engorrosos y poco transparentes con inconsistencias en la aplicación de las normas en las distintas entidades y, por lo tanto, dificultades en el control y la imposibilidad de consolidar información para tener una visión estratégica.

Con la creación de los órganos centrales de contrataciones, comenzó todo un proceso de reforma con el objetivo de generar reglas claras para la aplicación de las normas, un mejor control presupuestario con la aplicación de los catálogos de identificación de bienes y servicios, la modernización de los registros de proveedores hasta entonces viciados también de hechos de corrupción y la implantación de los primeros sistemas de información de la gestión que dotaban al sistema de una mayor transparencia, tanto para los proveedores, que podían tener un mejor conocimiento de las oportunidades que generaba el Estado, como para la población, que podía conocer en qué gastaba el Estado. Este fue el primer gran avance para comenzar la reforma del sistema. Los logros han sido parciales.

1.3.3. Tipos de sistemas centralizados y descentralizados. Ventajas y desventajas

Históricamente los sistemas de compras a nivel nacional estaban en su mayoría centralizados, o sea que existía un órgano que compraba y se distribuían los insumos a las áreas requirentes.

Este sistema, que aún se utiliza en algunos países, tiene algunas ventajas que dependen de varios factores. Si se programa adecuadamente, puede obtenerse el beneficio de la economía de escala.

También en algunos rubros, como el informático, facilita la estandarización. Bien administrado puede existir un solo almacén, por lo que se optimizan los stocks.

La gran dificultad es lograr una buena programación que satisfaga en tiempo y forma las necesidades de todas las instituciones, el control de stocks de los almacenes y la logística de distribución. Si alguno de estos factores falla, los costos de la ineficiencia superan largamente los ahorros que puedan lograrse, además de las nefastas consecuencias operativas que esto involucra.

En casi todos los países, se utiliza hoy el sistema de centralización normativa y descentralización operativa; es decir, todo el desarrollo de normas, políticas de contrataciones, desarrollo de sistemas, unificación de la información, capacitación, asesoramiento, etc., se concentra en el ámbito del órgano central y la parte operativa es responsabilidad de las entidades a través de las unidades de compra.

En la región el marco normativo ha sufrido una transformación importante desde los años 90. Ha existido entre los países una coincidencia en determinados conceptos, principios y criterios respecto de las distintas normas, pero cada uno tiene su particularidad de acuerdo con su sistema jurídico, costumbres y terminología.

Estas particularidades han ido disminuyendo a través de los años como producto de la uniformidad de determinadas prácticas y por la influencia tanto de las entidades internacionales de crédito como del trabajo conjunto que iniciaron los países con la creación de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) en el año 2003.

La necesidad de alinear los sistemas de contrataciones también ha sido consecuencia del surgimiento de los mercados comunes, como la Unión Europea, y el Mercosur en menor medida (PIMENTA Y PESSOA, 2015).

1.3.4. La información. Importancia

En la contratación pública la información es fundamental porque por medio de esta el sector privado puede tener acceso a las oportunidades que brinda el Estado. También lo es para la administración, que necesita conocer qué ofrece el mercado, y para los ciudadanos que desean saber cómo se utilizan los recursos que aportan a través de los impuestos. A nivel mundial aún hoy esa información es escasa. Hay más información en las economías más grandes, pero aún en estas no existen estadísticas confiables sobre el tamaño de la contratación pública; y no solo no se conoce con certeza la magnitud de estos mercados de contratación pública, sino que además es muy dificultoso —si no imposible— conocer los resultados de la gestión, o sea, si los bienes, servicios u obras se recibieron o si se terminaron en tiempo y forma, o por ejemplo respecto de las obras cuál fue la diferencia entre el precio de adjudicación y el total con todos los adicionales incluidos (WORLD BANK GROUP, 2017).

En el año 1998, en América Latina, solamente Canadá, Estados Unidos y México contaban con sistemas de información electrónicos (CLARO DE LA MAZA, 1998).

A nivel internacional no hay estadísticas de aspectos sumamente importantes de la contratación pública, tales como los marcos regulatorios y legales, riesgos, costos y competencia.

1.3.5. Aspectos estratégicos del abastecimiento. Gestión de proveedores, concepto de cadena de suministro, cadena de valor, logística de abastecimiento

Se ha mencionado que la contratación pública es una política de Estado. Su función como una herramienta de generación de empleo, desarrollo local, cuidado del medioambiente e inclusión social es sumamente importante, pero también debe adecuarse a las posibilidades que otorga el mundo moderno en cuanto a la optimización del uso de los recursos para obtener los bienes, servicios y obras al mejor precio, con la calidad adecuada y en el tiempo en que son requeridos.

Para ello es necesario que, además de la estrategia mencionada de políticas sociales o ambientales, donde posiblemente en algunos casos, se resigne eficiencia, ya sea por costo o por calidad, pero en cumplimiento de otros objetivos, la compra debe cumplir otra función estratégica, que es la de

utilizar todos aquellos métodos que han logrado posicionarla como una función clave dentro de las instituciones en el sector público y en las empresas del sector privado.

Para ello, es necesario introducir algunos conceptos que hacen al llamado abastecimiento estratégico, tales como la gestión de proveedores, la cadena de suministro, la cadena de valor, la logística de abastecimiento.

Es absolutamente necesario y posible que el sector público abandone viejos conceptos y trabaje con métodos del mundo moderno, cuya eficiencia está demostrada por su uso ya consolidado en el sector privado, donde la globalización generó un ambiente agresivamente competitivo y la lucha por la supervivencia ha llevado a la gestión por este camino.

Antiguamente el abastecimiento con planificaciones precarias y con cálculos inexactos de demanda, generaba exceso de algunos productos y carencia de otros. Todavía en las pequeñas empresas en Latinoamérica persisten estos problemas y en el sector público con más asiduidad aún. Es posible detectarlo más claramente cuando las entidades necesitan ejecutar la totalidad del presupuesto asignado hacia fines de cada período por obligación, ya que de lo contrario este se pierde, o porque los planes anuales están mal elaborados o por modificaciones presupuestarias.

La cadena de abastecimiento o suministro ha generado que todos los actores de los diferentes sectores industriales y servicios desarrollen asociaciones beneficiosas para todos y que, por lo tanto, tengan procesos cada vez más eficientes, lo cual se ha transformado en una necesidad.

Según COOKE (1997), "la cadena de suministro es la coordinación e integración de todas las actividades asociadas al movimiento de bienes, desde la materia prima hasta el usuario final, para crear una ventaja competitiva sustentable. Esto incluye la administración de sistemas, fuentes, programación de la producción, procesamiento de pedidos, dirección del inventario, transporte, almacenaje y servicio del cliente". (P. 3).

La logística es parte de la cadena de abastecimiento, el término tiene un origen bélico y una de sus definiciones es "el movimiento de los bienes correctos en la cantidad adecuada hacia el lugar correcto en el momento apropiado". (Franklin, 2004, p. 362).

El uso de la cadena de suministro permite implementar acciones tendientes a:

- Mejorar la productividad y el servicio.
- Administrar mejor las operaciones.
- Desarrollar relaciones duraderas con proveedores y clientes.
- Aumentar las ventajas competitivas.
- Mejorar los beneficios económicos racionalizando y optimizando recursos.
- Mejorar la distribución física y el aprovechamiento de las materias primas con la utilización la logística.
- Optimizar el manejo de la información.

- Tener un mejor control de inventarios.
- Mejorar los tiempos de respuesta.
- Reducir costos.
- Realizar estudios de demanda.

El concepto de cadena de valor hace referencia a un modelo teórico desarrollado para diagnosticar y mejorar la capacidad competitiva de las empresas e identificar oportunidades. En este sentido, Porter (1982), en su concepto de cadena de valor de un producto, asigna valores para cada actividad del proceso productivo de este. Es como un conjunto de eslabones que deben ser eficientes en términos de costos para que los productos se fabriquen con eficiencia, y que el margen sea el mejor posible y le permita a la empresa competir adecuadamente. Los productos creados por una determinada empresa y dirigidos a un determinado mercado objetivo, tienen valor en la medida que estén en posesión de los consumidores.

Los clientes están cada vez más informados y exigentes, y esto también está sucediendo a nivel del sector público. Antes el usuario no sabía mucho de burocracia, tampoco exigía mayores y mejores niveles de atención. Hoy sabe más y empieza a exigir mejores servicios del Estado, o sea que se ha "empoderado" y el proceso seguirá avanzando.

Dentro de este proceso tienen una participación preponderante los proveedores. Existen diferentes teorías de diferentes autores, pero básicamente basadas en identificación y evaluación e identificación de grupos de proveedores.

En el sector público este tipo de cambios, teniendo en cuenta los aspectos jurídicos y la rigidez de ciertos procedimientos, exigen un cambio de mentalidad y una apertura a la que no se está acostumbrado, pero es sumamente necesario comenzar a analizar estas posibilidades y a profesionalizar el sistema e iniciar el cambio progresivamente pensando en que los resultados están asociados al desarrollo como país y al bienestar de los ciudadanos.

1.4. Principios generales del sistema

Los principios que rigen las compras públicas son la transparencia, la publicidad, la libre competencia, la eficiencia, la economía, la responsabilidad, el debido proceso, y algunos otros que se han ido incorporando con la participación de las compras públicas en las políticas sociales y del cuidado del medioambiente, tales como el de promoción del desarrollo sostenible.

Estos principios, según los países, están incorporados en diferentes niveles normativos; en algunos, lo están en la Constitución; en otros, en las leyes correspondientes y normas de menor relevancia.

De todas formas, estos conceptos hasta la actualidad han sido expresados en las normas, pero tienen un alto contenido de formalidad más que de efectividad.

1.5. Antecedentes históricos institucionales globales y regionales

Durante muchos años la compra pública estuvo considerada solo como un trámite administrativo que permitía obtener bienes, servicios y obras mediante procedimientos administrativos de alto contenido jurídico y licitación pública, ejecutados por funcionarios en general no capacitados para la gestión y con la creencia de que, para la obtención, solo era necesario conocer las normas y protegerse a través de dictámenes de profesionales del derecho administrativo. Es decir, se trataba solamente de la formalidad de un trámite. Nunca fue considerada como una función clave para la ejecución del gasto, era solo un rudimentario procedimiento para gastar exento de profesionalidad.

Esto llevaba a obtener los bienes y servicios con procesos extremadamente largos y engorrosos, en general mal especificados, sin planificación e incumpliendo constantemente los plazos de entrega por parte de los proveedores y los compromisos de pago por parte del Estado.

La transformación o concientización de la verdadera importancia de la compra comenzó en la última década del siglo pasado con la necesidad de una reforma integral, incentivada en gran medida por los organismos internacionales de crédito, tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo que, viendo la precariedad del sistema, establecieron programas de apoyo, muchas veces también impulsados por condicionalidades, para el otorgamiento de ayuda financiera para otros proyectos. De todas formas, en toda América Latina en general no ha existido, salvo algunas excepciones, una vocación política de legislar sobre el tema. Existen países donde las normas se han actualizado a través de decretos, pero llevan sesenta años sin discutir una ley de compras en el Congreso.

A raíz de esto, durante muchos años los contratos de préstamo de las instituciones multilaterales de crédito exigían el uso de la normativa propia para la ejecución de los proyectos vinculados a los desembolsos. Recién en los últimos tiempos, en algunos países con las reformas más consolidadas están aprobando usar las normas nacionales para la ejecución de los préstamos.

Este proceso generó en la región un trabajo de elaboración de normativa específica, prácticamente inexistente hasta entonces, así como la creación de los organismos centrales y el desarrollo de sistemas de información que permitieron saber qué se compraba y cómo.

También influyeron en este cambio las transformaciones a nivel mundial y regional, pasando de economías cerradas con alto nivel de participación del Estado a economías de mercado con tendencia a la integración regional y la globalización.

A pesar de todos estos procesos de reforma, el tema de las contrataciones siempre ha estado relegado en cuanto a la valorización de su carácter estratégico y, por lo tanto, se han mantenido durante muchos años esquemas rígidos que poco a poco fueron transformándose en obsoletos.

A nivel internacional y para dimensionar la importancia de la contratación pública, vale mencionar el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la Organización Mundial del

Comercio (OMC), aunque cabe aclarar que no todos los miembros de esta son parte de este acuerdo. El ACP abarca la adquisición por parte del sector público de bienes, servicios y obras, por un valor de 1,7 billones de dólares estadounidenses, promoviendo la apertura de los mercados, la buena gobernanza, la transparencia y la integridad.

Este acuerdo tuvo sus comienzos en la ronda de Tokio con el Código de Compras del Sector Público en los años 70. Luego de una serie de negociaciones en las Rondas de Uruguay y Marrakech, entró en vigor en el año 1996. Comenzó su renegociación en el año 1997, se adoptó formalmente en el 2012 y una nueva negociación llevó a un acuerdo revisado que entró en vigor el 6 de abril de 2014.

En total lo integran 45 miembros de la OMC y otros 30 miembros, y 4 organizaciones internacionales participan como observadores del Comité de Contratación Pública. Entre sus miembros no hay países de la región, pero como observadores se encuentran Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Panamá, y ninguno de estos se encuentra en proceso de negociación para ser parte. Las organizaciones internacionales que tienen condición de observadores son el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Centro de Comercio Internacional (ITC).

En el ACP están consagrados tres principios generales: no discriminación, transparencia y equidad procedimental.

El continuo aumento de sus adherentes (se duplicó desde su creación), da una idea de los beneficios que ofrece para mejorar la competitividad internacional y apoyar el crecimiento económico.

Las expectativas a futuro están muy en línea con las necesidades de la contratación pública a nivel mundial y, por supuesto, con más intensidad en la región:

- Incrementar la participación de las pequeñas y medianas empresas.
- La contratación sostenible.
- La recopilación y divulgación de datos estadísticos.
- Las asociaciones público-privadas.
- Una nomenclatura común de bienes y servicios.
- La elaboración de anuncios normalizados.
- Las exclusiones y restricciones en los compromisos de acceso a los mercados de las partes. (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, 2015).

2. PRINCIPALES ELEMENTOS DEL SISTEMA

2.1. Normatividad del sistema. Errores conceptuales en la elaboración de las normas.
Características de los marcos normativos

Las normas en América Latina siempre se han elaborado con un alto nivel de formalismo procedimental desde el punto de vista jurídico, orientadas hacia el control de la corrupción y con limitaciones sustanciales en cuanto a la discrecionalidad. El hecho de que carecían y carecen en general de análisis previos respecto a la posibilidad de llevar a la práctica lo legislado, más el hecho de poseer gran cantidad de artículos, tanto las leyes como los reglamentos, hacen que, por su complejidad, exista un alto nivel de incumplimiento y un incremento significativo de los tiempos de los procesos.

Sin embargo, a través de los años los niveles de corrupción en la región no han variado significativamente. La corrupción es un tema cultural y, por lo tanto, debe atacarse con educación y formación profesional y no con artículos en las normas. Los países con niveles más bajos de corrupción poseen normas de escasa cantidad de artículos.

En general no se evalúa, cuando se elaboran las normas, la dificultad o factibilidad de aplicación de algunos procedimientos que se establecen en ellas y existe una tendencia a considerar la compra como algo procedimental y mecánico. Esto genera parte de la ineficiencia en los procesos, dado que la gran variabilidad de situaciones que pueden presentarse ante distintos requerimientos, distintas situaciones, distintos momentos, distintos mercados, etc. hace que tenga una importancia significativa la gestión y, por lo tanto, el nivel de profesionalidad de los funcionarios.

Desde el punto de vista de la competitividad, es necesario establecer reglas claras para los mercados y en esto tienen gran incidencia las normas. Es necesario estandarizar para que los proveedores encuentren procedimientos similares en todo el sector público y, por lo tanto, sepan que presentar una oferta en un gobierno central, una provincia o un municipio, tendrá en todos lados las mismas características y exigencias.

De todas formas, uno de los mayores inconvenientes es que este trabajo de estandarización se da normalmente solo a nivel de Administración Central en los países federales, ya que en las provincias o estados y municipios o alcaldías esto no ocurre.

La uniformidad de las normas, además de incentivar la participación de oferentes, facilita la gestión de las unidades de compra y permite monitorear el sistema a través de estadísticas para evaluar cambios y consecuentemente mejoras.

En los últimos veinte años, se ha seguido trabajando en materia normativa y tecnológica para ir disminuyendo las barreras de acceso más notorias, como la mala publicidad, criterios de selección discriminatorios, adjudicaciones discrecionales con incumplimiento de los procedimientos, abuso del uso de excepciones, demora en la resolución de las impugnaciones.

Históricamente la legislación se ha basado siempre en dos pilares fundamentales: transparencia y eficiencia, lo que no significa que hasta la fecha hayan existido avances significativos en ninguno de los dos aspectos. La transparencia se pregona, pero no manifiesta resultados satisfactorios; y la eficiencia tampoco, muchas veces por motivos basados en las mismas normas, paradójicamente, porque establecen procedimientos extremadamente complejos para el logro de estos objetivos (CLARO DE LA MAZA, 1998).

Las normas de contrataciones, en su contenido, establecen el ámbito de aplicación, o sea, las instituciones que estarán alcanzadas por el marco jurídico y los derechos y obligaciones del Estado y de los proveedores. También expresan quiénes podrán o no contratar con el Estado, la publicidad de los procedimientos, cómo deberán confeccionarse los pliegos de condiciones y las especificaciones técnicas, cómo deberán presentarse las ofertas, el acceso a la información, el derecho a impugnar, plazos en que deberán resolverse esas impugnaciones y otras instancias claves del proceso, cómo estarán integradas las unidades de compra y las comisiones encargadas de la evaluación de las ofertas, qué partes del proceso deberán estar avaladas por un acto administrativo, cuándo deberán presentar garantías los oferentes y proveedores, y el monto y clase de estas.

Asimismo, estas normas definen los tipos de procedimientos de selección, cuándo deberá usarse cada uno y las modalidades de contratación. También existen regímenes de penalidades y sanciones, tanto para funcionarios como para proveedores. Están especificadas todas las atribuciones y obligaciones del órgano central y, para el caso de la solución de controversias en algunos países existen tribunales especiales que funcionan dentro de este órgano.

Todas estas normas tienen variaciones según los países, pero las bases jurídicas son prácticamente las mismas. Tienen mucha influencia en algunos casos ciertos aspectos costumbristas de los países, muy arraigados, difíciles de cambiar y que no colaboran a la mejora de los procesos.

El avance de la tecnología en materia de comunicaciones y la implementación de los sistemas electrónicos de contratación han generado condiciones para que se simplifiquen significativamente los procesos, pero las normas no siempre acompañan esta evolución —a veces por imposibilidades de tipo jurídico, pero la mayoría de las veces, por falta de idoneidad de quienes las elaboran—. Es necesario hacer reingeniería de procesos adaptados a todas estas facilidades pensando siempre en la factibilidad de lo que se legisla.

2.1.1. Departamentos de asuntos jurídicos. Su importancia en el proceso además del cumplimiento de los aspectos formales

En relación con las normas y su aplicación, cabe destacar la importancia que tienen en los procesos de contratación los departamentos de asuntos jurídicos de las instituciones.

La función de los abogados no es solamente verificar que los procedimientos se ejecuten dentro del marco legal, sino que también es necesario que los profesionales cuenten con conocimientos y autoridad para dictaminar en casos donde, además de lo establecido en la norma, se deba aplicar

el criterio y el sentido común. Las variables en los procesos de compras son muchas y el objetivo es el abastecimiento en tiempo y forma. Muchos procedimientos se caen por motivos jurídicos o procedimentales triviales en donde el perjuicio que se produce es muy superior al objeto de la suspensión. Pueden existir situaciones donde la aplicación dura de la norma indique la nulidad de un procedimiento, sin embargo, con un análisis más exhaustivo, el profesional idóneo puede determinar que el proceso no afecta los principios de igualdad, competencia, etc., y que su efecto sobre la necesidad es más importante. En ese caso, podrá dictaminar, con la debida justificación, la continuidad del proceso.

2.2. Profesionalización de la compra. Perfil de un comprador

Se ha expresado ya que, para que el Estado obtenga un buen abastecimiento de sus necesidades, tiene que existir una coherencia entre lo que el Estado pide y lo que el mercado ofrece, en qué condiciones lo ofrece, dónde lo ofrece y cuáles son las fallas que pueden acaecer en las condiciones normales de vida de una sociedad.

Como ya se ha manifestado, también las compras estatales cumplen otra función que no pasa solo por buscar la eficiencia y la eficacia a través de una gestión enfocada en estos objetivos. Esta es la función social, de beneficio a las micro, pequeñas y medianas empresas, a las empresas lideradas por mujeres, o de inclusión a los sectores más rezagados, como por ejemplo la agricultura familiar, etc.

Son pocos los países que efectúan un trabajo adicional en estos aspectos. En estos casos es donde se aprecia con mayor nitidez la voluntad política de mostrar resultados genuinos. No obstante, estos conceptos en su mayoría no pasan de las buenas intenciones de estar incluidos en las normas y producir efectos de marketing político.

De todas formas, este aspecto no es motivo de análisis en este momento; pero sí lo es la necesidad de definir, teniendo en cuenta lo mencionado, cuál sería el perfil adecuado para un comprador público teniendo en cuenta estas consideraciones, ya que es manifiesta la carencia de recursos humanos especializados en compras con el perfil adecuado, así como la falta de preocupación de los funcionarios por asumir este tema.

Para compatibilizar la función con lo expresado anteriormente, lo fundamental es contar con recursos humanos profesionales y capacitados adecuadamente. Pero la capacitación solo en el aspecto normativo, que es lo usual, no es suficiente. Lo prioritario es la formación en la función de la compra y la elección del perfil adecuado que pueda desarrollar con éxito esta tarea.

Así, las primeras condiciones son la actitud y la vocación de servicio. Es decir, el querer hacer y el entendimiento, como ya se ha mencionado, de que la compra es un servicio y es imperiosa la necesidad de que se cumpla en tiempo y forma con lo requerido, dentro del marco normativo y con todas las exigencias que los aspectos sociales o las políticas de gobierno requieran.

De acuerdo con los niveles de responsabilidad y por las características de la función, el funcionario de compras debe ser carismático, desinhibido, prudente, analítico, muy creativo, ágil y debe utilizar mucho el sentido común.

Es muy importante que tenga buena comunicación con el resto de los funcionarios de la institución, que sepa diferenciar lo urgente de lo importante, que conozca el presupuesto del organismo, que trabaje con las diferentes áreas de este en la elaboración de los planes anuales, que analice los requerimientos para verificar su razonabilidad, que conozca las tendencias de los precios del mercado, que asuma la responsabilidad de la compra desde su inicio hasta el cumplimiento total del contrato, que aproveche la experiencia de lo que compra, que se interese por los hechos públicos que hacen a su gestión a través de los medios de comunicación para conocer lo que acontece en el mercado.

La imagen que transmite el comprador en su trato con el proveedor ejercerá un efecto multiplicador sobre la gestión futura, dado que influirá directamente sobre lo que se llama "la imagen de la institución". Esta imagen puede ser positiva o negativa, pero debe tenerse bien presente que levantar una mala imagen lleva mucho tiempo y es extremadamente dificultoso.

Por eso, es notorio que determinadas instituciones que gestionan con una mejor actitud tienen menos dificultades que otras en la obtención de sus bienes y servicios. Los proveedores muestran mayor interés en cotizar porque perciben un trabajo más profesional, se sienten mejor tratados, tienen un referente dentro del organismo, los procesos son más transparentes, hay cumplimiento en los pagos.

La compra no es un proceso administrativo basado en la formalidad de un expediente. La compra es un servicio que se brinda a un usuario y, por lo tanto, su excelencia está dada por el producto que este recibe.

2.3. Responsables desde el origen de los requerimientos

La compra pública es un proceso que debe analizarse desde su origen. Son muchos los ejemplos que a diario se ven acordes con esta afirmación. Desde la compra de bienes obsoletos, producto de requerimientos con especificaciones técnicas desactualizadas, hasta la de bienes demasiado sofisticados para el uso al que se destinarán, todo es compra pública, es gestión y es uso indebido de los recursos públicos.

La optimización de la compra pública se logra considerando partícipes y responsables a todas las áreas de la organización, desde la definición de la necesidad y abarcando el estudio de mercado, la definición del bien o servicio, la programación, la definición del monto, la elaboración de pliegos particulares o especificaciones técnicas, la definición de los criterios de evaluación, el proceso de contratación, la evaluación de las ofertas, la adjudicación, la ejecución, la entrega del bien o el cumplimiento del servicio, la aprobación y el pago.

Los ejecutores de la compra propiamente dicha tienen sus responsabilidades propias que incluyen el conocimiento del mercado, el análisis de factibilidad, la ejecución y el cumplimiento del contrato en tiempo y forma, y constituyen el soporte necesario de todas las demás áreas; pero el estudio y las decisiones de lo que se va a comprar o contratar depende de otras áreas. Los resultados siempre serán acordes con el involucramiento de toda la organización.

La compra pública ha evolucionado a través del tiempo para convertirse en una función estratégica, pero esta no está localizada solo en el área de compras, sino que el agregado de valor por la aplicación de los métodos que la constituyen se extiende a todas las áreas de la organización y a los proveedores.

La OCDE hace algunas propuestas para que las compras públicas dejen de tener un enfoque burocrático de solo cumplimiento de normas y pasen a ser gerenciales, con el propósito de obtener un mayor valor por el dinero invertido. Estas están basadas en trabajar más sobre la planificación y el monitoreo, reducir riesgos, identificar necesidades, mejorar los procesos y el cumplimiento de los pagos, y convertirla en una posición estratégica (AGUILAR, 2014).

2.4. Pliegos de bases y condiciones. Importancia. Diferentes tipos de pliegos. Contenidos y consideraciones fundamentales para tener en cuenta en la elaboración de un pliego

El pliego es el documento por excelencia que regula toda la contratación y, por lo tanto, de su claridad y precisión depende en forma directa el resultado del proceso.

Nada más importante en un proceso de contratación que los pliegos de condiciones. En este, los oferentes deben poder identificar, con la mayor exactitud posible, las características de los bienes solicitados, el alcance de los servicios por realizar y todos los detalles de las obras por construir, los lineamientos a los que deberán ajustarse para la confección y presentación de las ofertas tanto técnicas como económicas y los plazos de entrega. Expone también los derechos y obligaciones que contraen, por una parte, las entidades contratantes y, por la otra, las personas físicas o jurídicas que presenten ofertas.

Los pliegos deben "transmitir" transparencia a través de todo su contenido. Además, deben tener una descripción correcta, una redacción clara que destaque las partes importantes que pueden invalidar una oferta, una hora de apertura de las ofertas adecuada, cantidades razonables para el mercado donde se esté realizando el proceso, plazos de entrega factibles de cumplir.

Existen normas modernas que expresan estas necesidades dando muestras de la trascendencia que tienen estos instrumentos en el proceso. En relación con esto, en el art. 115 de la Ley 9-17 de España contempla las consultas preliminares de mercado:

> "Los órganos de contratación podrán realizar estudios de mercado y dirigir consultas a los operadores económicos que estuvieran activos en el mismo con la finalidad de preparar correctamente la licitación e informar a los citados operadores económicos acerca de sus planes y de los requisitos que exigirán para concurrir al procedimiento".

También el Decreto 250-04 de Chile en su artículo 13 bis, "Consultas al mercado" expresa:

> "Las entidades licitantes podrán efectuar, antes de la elaboración de las bases de licitación, procesos formales de consultas o reuniones con proveedores, mediante llamados públicos y abiertos, convocados a través del Sistema de Información, con el objeto de obtener información acerca de los precios, características de los bienes o servicios requeridos, tiempos de preparación de las ofertas, o cualquier otra que requieran para la confección de las bases. Con el objeto de aumentar la difusión a los llamados, las entidades podrán publicarlos por medio de uno o más avisos en diarios o medios de circulación internacional, nacional o regional, según sea el caso".

Si la intención es verdaderamente abrir el mercado y aumentar la competitividad, hay que considerar dos situaciones muy importantes: la primera es que el oferente que no le está vendiendo al Estado es totalmente escéptico y desconfía absolutamente de lo que dice el pliego; la segunda es que no está acostumbrado a tener que leer pliegos con tantos aspectos jurídicos y, por lo tanto, su primera reacción es negativa. Además, al no comprender algunos aspectos puede llegar a dejarlos de lado y no darles importancia.

Debe destacarse, escribiéndolo, cuáles son los requerimientos formales que de no cumplirse anulan su cotización. No es suficiente con poner lo que dice la norma. Hay que explicar claramente estos puntos que no son muchos. El proveedor no tiene un abogado al lado y con más razón cuando se trata de pequeñas empresas.

Las MIPyMES son las que menos recursos tienen y, por lo tanto, son las que más necesitan de la claridad de los documentos. Corren el riesgo no solo de quedarse afuera de la cotización, sino que también, por una condición mal leída o no comprendida, pueden llegar a tener serios problemas económicos o financieros y acrecentar la cantidad de juicios que tiene el Estado. El funcionario público cree erróneamente que el lenguaje del Estado es el mismo que prevalece en el mercado, o que el mercado tiene que entender todo lo que el Estado exige, y no es así.

Algunas normas prevén una instancia previa a la iniciación del proceso que es la etapa llamada "observaciones al proyecto de pliego". En esta instancia las instituciones pueden someter a publicidad los proyectos de pliego en las condiciones establecidas en la norma, y los oferentes interesados pueden emitir sus observaciones respecto a estos en un determinado plazo. Mediante el análisis de estos comentarios podrán efectuarse luego modificaciones en el proyecto que aseguren posteriormente el desarrollo normal del proceso de contratación.

Los pliegos de condiciones siempre han sido motivo de críticas por sus carencias o por su falta de transparencia. En torno a este tema, GORDILLO (2014) ha expresado:

"El maquiavelismo licitatorio está perfeccionado, a punto tal que uno de los puntos que nadie olvida introducir en el pliego es la prohibición de ofertas o ser adjudicatario a quien tuviera cualquier litigio o controversia con la administración licitante. Esta regla no es para el pasado solamente, es también para el futuro inmediato: pues el potencial oferente que cuestione judicialmente el pliego, incluso con razón, quedará automáticamente 'incurso' en la 'causal' de inadmisibilidad. Entonces ningún oferente cuestiona nada por más absurdo que sea". (P. 489).

La subsanación del incumplimiento de alguno de los requerimientos establecidos en el pliego estará sujeta a la consideración de que este encuadre dentro de aquellas causas consideradas como subsanables, y que deberán constar también en forma específica en el mencionado pliego. También deberá estar especificada la normativa aplicable en todos aquellos aspectos formales a efectos de que todos estos requerimientos estén fundamentados y tengan su soporte.

La mejor forma de confeccionar un pliego, además de la investigación del mercado, es aprovechar la experiencia previa de todos los involucrados, fundamentalmente de los usuarios y del resultado de procesos de licitación anteriores, teniendo en cuenta aciertos y desaciertos en dichas experiencias previas.

¿Existieron dificultades en la provisión? ¿Hubo actualizaciones tecnológicas? ¿El producto se dejó de fabricar? ¿Cambió la forma de comercialización? ¿Existe un producto que reemplaza al anterior? Por sus características, ¿Tendrá el mismo consumo que el anterior? ¿Es compatible o requiere otros cambios o requerimientos adicionales? ¿Era importado y hubo un desarrollo nacional? Todos estos son interrogantes que deben satisfacerse durante la revisión de los pliegos y especificaciones técnicas.

Es conveniente, a fin de facilitar la tarea de funcionarios y proveedores, que el órgano central trabaje en la estandarización de los pliegos para que exista una estructura uniforme y definida.

Iniciar un procedimiento sin la seguridad de que se está especificando correctamente todo lo que se necesita adquirir es extremadamente nocivo, dado que existe un alto riesgo de que este procedimiento fracase con las consecuencias conocidas en cuanto a la demora en la obtención de lo solicitado.

2.4.1. Criterios de evaluación

Es normal que las normas de contrataciones públicas establezcan que las adjudicaciones deben recaer sobre aquel proveedor que haya presentado la oferta más conveniente. Este tipo de instrucción se introduce como un indicador de que no debe tenerse en cuenta solamente el precio más bajo, como ha sido la mala práctica a través de los años.

De todas formas, esta expresión "más conveniente" es de una ambigüedad que se presta a las más variadas interpretaciones. ¿Cómo se determina la oferta "más conveniente"? Si no se establecen uno o más parámetros que muestren cuáles son las características que debe poseer

el proveedor de acuerdo con lo que la entidad pretende, es imposible definir qué es lo más conveniente.

La forma más profesional y transparente de seleccionar un proveedor para la adjudicación de un bien, servicio u obra es con la aplicación de los llamados criterios de evaluación. Esta forma de evaluación de las ofertas es a través de fórmulas polinómicas que se elaboran considerando los atributos que interesa que posea el proveedor para asegurar abastecimiento en tiempo y forma del insumo por comprar o contratar, asignándoles diferentes incidencias a través de porcentajes o factores en la fórmula. Los criterios más utilizados son precio, calidad, plazo de entrega y experiencia, aunque, dependiendo del tipo de servicio, estos pueden variar, por ejemplo, en la consideración de la calidad de la mano de obra o en el impacto en el medioambiente. Otros criterios utilizados son la garantía, la disponibilidad de repuestos, el servicio técnico y la capacitación.

Estas fórmulas deberán estar contenidas en los pliegos de bases y condiciones, donde, a su vez, será requerida toda la información relacionada que permita su aplicación. De todas formas, algunas normas imponen su uso. Por ejemplo, la Ley 9-17 de España en su artículo 145.4 expresa: "Se señala que los poderes adjudicadores aprobarán preferentemente criterios de adjudicación cuantificables por fórmulas matemáticas".

2.4.2. Plazos para cotizar

Los plazos para cotizar en los procedimientos de selección deben fijarse considerando el tiempo que debería llevar elaborar la oferta en función del objeto de la contratación, del medio donde se va a elaborar y de los requisitos que se especifiquen en los pliegos, pero nunca considerando reducirlos con el propósito de acortar los tiempos del proceso.

Fijar plazos inapropiados para cotizar afecta significativamente la transparencia del proceso. Con el propósito de acelerar el proceso, muchas veces se establecen plazos cortos para cotizar. Si bien generalmente las normas especifican que lo plazos son mínimos y que según la complejidad pueden ampliarse, en la práctica esto casi nunca ocurre. Hay dos instancias fundamentales en las que siempre los plazos tienen que ser criteriosos y son los tiempos para elaborar los pliegos y los plazos para cotizar.

Un comprador profesional analiza el pliego y las especificaciones si las contiene, y determina cuál es un plazo prudente para que el proveedor pueda elaborar su cotización. Un detalle simple para tener en cuenta es que, cuando un oferente recibe un pedido o lo detecta en los sistemas, necesita de su propio circuito administrativo para comenzar a elaborar la oferta y, según el requerimiento, posiblemente tenga que obtener cotizaciones de terceros o pedir precios al exterior.

2.4.3. Plazos de entrega

Hay otros efectos seriamente nocivos en los pliegos, como los plazos de entrega o plazos de ejecución del contrato. Otro claro ejemplo de que, cuando se necesita algo con cierta premura, se pone un plazo de entrega acorde con la "necesidad". Esto no es así, el plazo de entrega tiene que ser acorde con la "posibilidad" del mercado. El poner plazos de entrega insuficientes produce dos efectos seriamente negativos: el primero es que el posible oferente presupone que, al ser un plazo imposible de cumplir, existe ya un proveedor que tiene ese requerimiento y que la licitación es solo simulada; y el segundo es que, aunque no sea así, el proveedor serio no cotiza, o cotiza poniendo el plazo verdadero y la oferta es desestimada porque no se ajusta a pliego.

2.4.4. Costos estimados

También es para mencionar el caso de los costos estimados que se toman en forma previa al inicio del proceso para verificar la existencia de crédito presupuestario y para evaluar el procedimiento de selección que se va a utilizar. Generalmente no se les da importancia y se ponen valores que no son ni elevados ni bajos, simplemente erróneos. Al no reflejar estos costos la realidad del mercado, cuando se abren las ofertas existen grandes diferencias. Estas diferencias también tienen las consecuencias totalmente perniciosas de hacer que el proceso fracase o que se adjudique con la incertidumbre de no saber cuál es el precio real y además obligue a una fundamentación que no siempre tiene bases sólidas.

Es de suma importancia que en forma previa al inicio del requerimiento se conozcan los precios estimados pero reales, dentro de diferencias lógicas, de lo que se está comprando.

2.4.5. Agrupamiento

El agrupamiento al que se refieren las normas está referido a la inclusión en los procesos de selección de bienes del mismo rubro. Este es un requerimiento cuya fundamentación es que los proveedores que coticen sean idóneos en lo que cotizan o que su actividad comercial esté relacionada con lo que se está pidiendo.

No tener en cuenta el agrupamiento incentiva la participación de los proveedores mal llamados multirrubros, que en realidad son simples intermediarios, muchas veces sin respaldo financiero ni económico y que, ante la debilidad del Estado en cuanto a la evaluación de sus proveedores y la acción facilista de sus funcionarios, cotizan rubros totalmente diferentes en un mismo llamado no asumiendo ninguna responsabilidad por lo que proveen.

El Estado no está preparado ni para la evaluación de proveedores previa a la adjudicación ni para el control de calidad de las entregas, por lo que se debe tratar de minimizar estas posibilidades a través de los pliegos.

2.4.6. Compra de productos importados

Si cuando se compra en forma local se ha manifestado que hay que adaptarse a las reglas del mercado, en el caso de las compras al exterior la situación es aún más delicada, dado que muchas de las disposiciones locales de las normas no son aplicables.

Por otra parte, las cotizaciones foráneas contienen condiciones propias relativas a fletes, seguros e impuestos que deben conocerse. Para saber qué condiciones puso el proveedor en su cotización, se utilizan internacionalmente los llamados INCOTERMS.

Estas normas (INternational COmercial TErms) fueron establecidas por la Cámara de Comercio Internacional y es el conjunto de reglas internacionales que se aplican al comercio exterior y que se usan para establecer, en las transacciones comerciales internacionales, las responsabilidades entre el comprador y el vendedor.

Son términos estándar que reflejan lo que incluye el precio cotizado por el vendedor en una compra-venta internacional.

2.5. Especificaciones técnicas. Importancia. Contenido

Nunca debe enviarse un requerimiento sin la correspondiente especificación técnica cuando corresponda, y su elaboración es de responsabilidad total del requirente. Para su confección, se deberá contar con la mayor información posible sobre el insumo y debe obtenerse de lo que brinda el mercado respecto de alternativas, calidad, disponibilidad, etc. La información extraída de folletos puede mostrar características propias del producto que limiten la competencia.

Para la compra de un bien deberán detallarse características, materiales, normas de calidad, tolerancias, funcionalidades, condiciones ambientales, ensayos, garantía posventa y disponibilidad de repuestos cuando corresponda, y dimensiones cuando existan limitaciones en este sentido.

Los funcionarios que las elaboren deberán ser idóneos en el tema. De no contar con ellos la institución, podrá requerirse la colaboración de otras entidades que los posean o, de lo contrario, para casos más especializados recurrir a la contratación de peritos.

La solicitud de compra se enviará una vez que se haya completado la especificación técnica y verificado que sea correcta.

Para el caso de la contratación de un servicio, deberán detallarse las características, la duración, la frecuencia (cuando corresponda), si deben incluirse los consumibles, los repuestos de cambio periódico, las condiciones ambientales, las normas que se deben cumplir (incluyendo seguridad).

Si se trata de la contratación de una obra civil o instalación, deberá especificarse qué comprende (por ejemplo: obras civiles, mecánicas, eléctricas, electromecánicas) adjuntando los planos de detalle correspondientes, necesidad de visita previa, tipo de contratación (solo mano de obra,

mano de obra y materiales, etc.), exigencias de seguros, necesidad de un inspector de higiene y seguridad, elementos de seguridad para el personal, si se pagará un adelanto para acopio de materiales.

2.6. El proveedor y la gestión pública. Derechos y obligaciones. Cómo generar competencia. Cómo incentivar a los proveedores a contratar con el Estado

Una de las bases fundamentales en los procesos de compras es la competitividad. En general, en las compras estatales no siempre se logra una competitividad genuina, ya sea porque se produce entre los mismos proveedores que compiten siempre o porque las empresas que cotizan no son la mejores del mercado o directamente porque los proveedores no tienen interés en cotizarle al Estado o, si lo hacen, los precios siempre son más altos que los del mercado en general.

La carencia de reglas claras, a través de los años, ha generado estas distorsiones en la contratación pública. Los motivos no son pocos: exceso de contrataciones directas, incumplimiento de los pagos con alto contenido de incertidumbre, pliegos y especificaciones técnicas direccionados o mal elaborados, adjudicaciones no fundamentadas adecuadamente, carencia de criterios de evaluación bien definidos, especificaciones técnicas obsoletas, carencia de interlocutores dentro de las instituciones, adjudicación al menor precio sin considerar la relación costo-beneficio, y se podrían seguir encontrando motivos totalmente justificados que han generado, a través de los años, una profunda desconfianza y, por ende, desinterés en el mercado por cotizarle al Estado.

Obsérvese que, de todos los inconvenientes mencionados, no hay ninguno que se pueda solucionar ni cambiando las normas ni desarrollando sistemas. La desconfianza persistirá mientras el Estado, para sus necesidades, no comience a "conversar" con el mercado.

Es inadmisible que en todos los países de Latinoamérica, como ocurre en el resto del mundo, el Estado sea el mayor comprador y que, sin embargo, existan tantas dificultades para el abastecimiento. Se ha avanzado, en algunos países más que en otros, en aspectos importantes, como por ejemplo el ordenamiento de las finanzas públicas, la elaboración de los planes anuales de contrataciones, los clasificadores presupuestarios, la cuenta única, normativa nueva, sistemas informáticos, ya sea de difusión o de contratación en línea, pero la evolución en cuanto a la eficiencia y la eficacia en las contrataciones es lenta.

Se dijo anteriormente que el Estado necesitaba "conversar" con el mercado. La relación entre el Estado y los proveedores debe darse en un marco de reglas similares a las que rigen entre los proveedores y el sector privado, con los recaudos jurídicos de rigor, pero dentro de lo que son los usos y costumbres del mercado en general.

Para esto deben solicitarse los bienes y servicios de manera correcta y considerando cómo se comercializan en el mercado. Las condiciones deben ser acordes con las que ofrece el mercado. Esta es una tarea laboriosa y se requiere vocación para realizarla. No está especificada en ninguna norma, pero es imprescindible comenzar a ejecutarla. No es una tarea exclusiva del área de

compras, es de todos los funcionarios de la institución que estén involucrados en la programación, el requerimiento, el abastecimiento, el seguimiento, la recepción y el uso.

En primer lugar, es conveniente un trabajo de concientización dentro del organismo por parte de la máxima autoridad. La siguiente tarea es de compras y se refiere al contacto con proveedores idóneos para interesarlos. Desde el inicio hay que establecer un interlocutor. Que el proveedor sepa quién será su contraparte y, por lo tanto, a quién tiene que recurrir para solucionar posibles inconvenientes.

Hay que desmitificar en el Estado el hecho de que esté prohibido tener contactos con el proveedor. Creer que cuando se toma contacto con un proveedor es solo por un interés personal es falso, porque si se tiene algún interés personal el contacto de todas formas se puede hacer de manera oficiosa.

2.6.1. Desarrollo y evaluación de proveedores

Así como se han visto las dificultades que tiene el Estado para lograr procesos competitivos y se han analizado las acciones que deberían tomarse para generar confianza en el mercado, el segundo paso es identificar los buenos proveedores para conseguir, no solo aumentar la cantidad de proveedores participantes, sino también conocer con quién contrata el Estado en términos de cumplimiento, calidad, solvencia financiera, posición en el mercado, servicio.

Actualmente existen aun en los países más evolucionados, serios inconvenientes con los proveedores en cuanto a incumplimientos de los contratos por problemas financieros, desidia, irresponsabilidad o incapacidad productiva, condiciones estas que, salvo en casos muy especiales, nunca se tienen en cuenta en el momento de adjudicar los contratos y en muy pocos casos son motivo de desestimación de la oferta en caso de que estas firmas se presenten nuevamente a cotizar.

La evaluación de proveedores es una carencia muy significativa que afecta al Estado, dado que los sistemas de información de proveedores o registro de proveedores están orientados solo a la presentación de documentación con información personal o societaria.

En general, los órganos centrales informan sobre la cantidad de proveedores que se encuentran inscriptos, que suelen ser muy importantes, pero, si bien estos números muestran de alguna forma un interés en participar, es importante comenzar a trabajar más con la calidad que con la cantidad. Para ser un buen proveedor, no es suficiente mostrar buenos balances y no tener deudas con el fisco.

Es una deuda de los Estados el establecimiento de programas de evaluación de proveedores, sobre todo en los países de América Latina, donde aún no existe una implementación masiva de las normas ISO. Pero de todas formas, considerando la dimensión del problema, es posible con

voluntad política y profesionalidad comenzar progresivamente a trabajar con las compras más significativas.

Durante los últimos treinta años, en el sector privado las empresas han comenzado a trabajar y se ha evolucionado mucho respecto de la seguridad en el abastecimiento, tanto en términos de cumplimiento, como en el aspecto de la calidad y el servicio.

En el Estado es imperioso comenzar a trabajar en este sentido. Un primer paso para avanzar, dada la diversidad de insumos y servicios involucrados, es hacerlo con aquellos proveedores que abastezcan insumos significativos en términos económicos o en cuanto a su criticidad.

Los requerimientos elementales para considerar son los siguientes: política de precios, cumplimiento en las entregas, calidad, servicio, solvencia, experiencia, tiempo de respuesta ante problemas.

Hoy se ha institucionalizado en el mercado la aplicación de la norma ISO 9000 en sus diferentes especialidades. Las grandes empresas exigen a sus proveedores esta certificación.

Como una forma de comenzar un trabajo en forma progresiva, determinadas exigencias para la evaluación pueden ser incluidas en los pliegos de condiciones, siempre y cuando no afecten la libre competencia y coloquen a todos los posibles oferentes en un plano de igualdad con criterios de evaluación adecuados.

Otro paso importante para la evaluación progresiva es realizar seguimientos de la ejecución de los contratos a través de estadísticas, como por ejemplo realizar para los proveedores de los rubros más significativos el seguimiento y registro de:

- Cumplimiento de los plazos de entrega y magnitud de los atrasos si los hubiere.
- Nivel de confiabilidad para reducir costos en caso de insumos de uso frecuente.
- Porcentaje de rechazos.
- Demora en las asistencias en el caso de servicios.
- Velocidad de reacción ante situaciones de urgencia.

Si bien son conocidas las dificultades en el sector público para desestimar proveedores una vez que cotizaron, si se dispone de la información mencionada es posible utilizarla para justificar la no consideración de algún proveedor en algún proceso licitatorio.

2.6.2. Registros de proveedores. Origen. Funciones. Tipos de registros. Carencias. Recomendaciones

Los registros de proveedores siempre fueron un tema controversial respecto de sus funciones. El objetivo de tener datos de los proveedores con los que se contrataba y de evitar contratar con proveedores insolventes que tuvieran deudas tributarias o registrasen incumplimientos en soporte

papel se cumplía solo en una mínima expresión y se transformó en una barrera para el acceso de nuevos proveedores.

Había muy pocos a nivel central, generalmente cada entidad tenía el suyo. La presentación de documentos era compleja, no se actualizaban y, además, las entidades continuaban solicitando la misma documentación en cada proceso licitatorio. Por otra parte, no gozaban de buena reputación en cuanto a la transparencia con que operaban, dado que no podían participar de los procedimientos de selección aquellos que no estuvieran inscriptos.

Todo esto tuvo un cambio significativo cuando, con el avance de la tecnología, comenzaron a desarrollarse los sistemas de información. A fines del siglo pasado, el concepto de gobierno electrónico incluía también estas bases de datos y se comenzó a trabajar en su desarrollo con la premisa de simplificar procedimientos, a fin de que los proveedores no tuvieran que trasladarse para la presentación de la información y de que el Estado pudiera recurrir a bases de datos propias para que tanto los ciudadanos comunes como los proveedores realizaran los trámites una sola vez evitando la reiteración de presentaciones de la misma documentación.

Al inicio de estos procesos de desarrollo, existía una multiplicidad de registros en todas las instituciones donde se verificaban una serie de criterios para los requerimientos, algunos más simples otros más complejos, pero que, en su conjunto, por este motivo hacían extremadamente complejo el cumplimiento por parte de los proveedores que querían inscribirse y, por lo tanto, los desalentaban.

Esto repercutía en la gestión, ya que los proveedores que abastecían eran siempre los mismos y, por lo tanto, casi no existía la competencia y las exigencias de calidad y cumplimiento se limitaban a tener que aceptar lo que era capaz de proveer este selecto grupo. También se generaba una ineficiencia importante en el uso de recursos en el Estado, dado que en cada institución existía personal dedicado a la operación de estos registros.

Para los proveedores también los gastos eran importantes, porque debían preparar toda esta documentación cada vez que se presentaban en una institución y muchas veces esta misma institución reiteraba el pedido en cada procedimiento. En el caso de las obras públicas, donde en general existían y existen registros separados, ocurría lo mismo, con el agravante de que la documentación e información requerida para obras es mayor.

Casi simultáneamente con su creación, los órganos centrales comenzaron entonces con el desarrollo de bases de datos únicas que contemplaran información general y específica de todas aquellas personas físicas o jurídicas que estuvieran proveyendo o desearan comenzar a proveer al Estado, ya fuese de bienes, servicios u obras. De esta forma las entidades no necesitaban tener sus propios registros.

Estos sistemas de información debían mantener actualizados los datos relativos a las empresas en sus aspectos formales (personería, constitución de la sociedad, últimos balances, datos del personal, objeto social, experiencia y aspectos de cumplimiento contractual).

Todo este proceso podía ser mejorado con el tiempo utilizando el concepto de la unificación de las bases de datos de otras oficinas estatales, tales como la entidad responsable de las sociedades o la entidad recaudadora de impuestos. De esta forma se limitaba aún más el requerimiento de información a las personas o empresas, dado que esta podía obtenerse de estos otros organismos.

También era el objetivo registrar y archivar información sobre sanciones por incumplimientos, como apercibimientos o suspensiones, y considerando el objeto social, vincularlo con los requerimientos de los bienes, servicios u obras producto de su especialidad. Para ello hacía falta contar con un registro único de proveedores del Estado con información digitalizada y en línea de las personas humanas y jurídicas, incluyendo los antecedentes de cumplimiento de sus obligaciones contractuales, e incentivar el acceso mediante la simplificación del trámite y, por lo tanto, favorecer la competencia.

Como innovación también se propuso la eliminación del requerimiento de estar inscripto en el sistema para poder participar de los procedimientos licitatorios y que, en caso de ser adjudicado, se pudiera finalizar el trámite antes de la emisión de la orden de compra o contrato.

Las principales ventajas y funciones de un registro de estas características son:

Tener información centralizada en un solo registro.
Obtener una sensible reducción en la burocracia para el proveedor evitando los costos de preparación de documentación en cada instancia licitatoria.
Poseer toda la información de los proveedores del Estado: localización, contactos, constitución de las sociedades, estados financieros y objeto social.
Tener un registro de antecedentes en cuanto al cumplimiento de contratos en los distintos organismos y sanciones.

- Tener un registro de representantes de empresas extranjeras.
- Posibilitar la calificación de proveedores de acuerdo con algún patrón que se determine (antecedentes de incumplimientos en los plazos de entrega, calidad y otros aspectos que se especifiquen).
- Permitir diferenciar a proveedores alcanzados por preferencias normativas dadas sus características, por ejemplo, de empresas de producción nacional, PYMES, MIPyMES, empresas lideradas por mujeres, empresas informales de agricultura familiar, cooperativas formadas por emprendedores de bajos recursos con subsidios del Estado.

Actualmente casi todos los países de la región cuentan con registros de proveedores, que, a pesar de tener características similares, cada uno tiene sus particularidades. Los hay gratuitos y pagos, con diferentes características en cuanto a los métodos de actualización de datos o al vencimiento de la inscripción.

Existen registros con desagregaciones importantes de las figuras societarias o el tipo de asociaciones tales como: personas físicas nacionales, personas jurídicas nacionales, asociaciones sin fines de lucro, cooperativas, entidades del Estado, consorcios, personas físicas extranjeras, personas jurídicas extranjeras, etc. Para cada una de este tipo de asociaciones rigen a menudo reglamentaciones diferentes.

La operación del registro normalmente es responsabilidad del órgano central de contrataciones. En algunos países están consolidados y funcionan aceptablemente y en otros adolecen de problemas tales como la información desactualizada, la repetición de datos, exceso de rubros para abastecer por determinados proveedores incompatibles con el objeto social, incumplimientos o sanciones no registrados, etc. Deberían ser sometidos a depuraciones permanentes, pero no siempre lo son.

Los desarrollos tecnológicos permiten que en la inscripción se indiquen el rubro o los rubros que se proveen y luego que en cada llamado se disparen automáticamente las invitaciones a aquellos proveedores que suministren lo que se está solicitando.

Un tema con poca evolución a la fecha es la necesidad de que el registro esté vinculado al registro de beneficiarios necesario en la administración financiera para que los proveedores reciban sus pagos a través de la cuenta única del tesoro. Esta carencia hace que también los suplidores tengan que efectuar un doble trabajo de inscripción.

En general la inscripción en los registros de proveedores es gratuita, pero existen también algunos pagos, como el caso de Chile y Perú.

Una base de datos de proveedores, aunque sea amplia, no asegura ni transparencia ni eficiencia.

2.7. Catálogos de bienes y servicios. Origen. Importancia. Funciones. Tipos de catálogos.
Catálogo de Naciones Unidas. Cómo se cataloga. Recomendaciones

Se cataloga un material o servicio cuando se describe, se identifica, se clasifica y se le asigna un código.

En el proceso se especifican datos técnicos y propiedades, tales como dimensión, material, calidad, presentación, etc., y se establece un estándar que define cada producto.

Los catálogos se diferencian en función de los objetivos que se persiguen con su utilización. Los criterios de uso en función de los agrupamientos pueden ser económicos o técnicos y según estos criterios se manifiesta la disposición de los elementos en su interior.

Cada estructura o nivel tiene un nombre, como familias, subfamilias, grupos, subgrupos, clases, ítems.

Un catálogo tiene que tener tres características principales: flexibilidad para que permita su actualización constante, agilidad para que se pueda consultar rápidamente y operatividad para que se pueda manejar fácilmente.

La utilización de los catálogos de identificación de bienes y servicios en los sistemas de contrataciones surge como una necesidad de poder tener una ejecución ordenada de las compras y conocer, comparar, dimensionar y clasificar lo que compra el sector público.

A partir de la última década del siglo XX, se intensifica la modernización de los sistemas de compras y de la administración financiera en general. Los sistemas de contrataciones, como se ha manifestado, eran los más atrasados y, por lo tanto, existía un desconocimiento bastante generalizado de todo lo que compraba el Estado. No había registros ni estadísticas y mucho menos comparaciones entre organismos. Tampoco podía verificarse, con cierto nivel de seguridad, si los recursos que se gastaban en bienes y servicios correspondían a las partidas presupuestarias para las que habían sido aprobadas.

El desarrollo de los primeros sistemas informáticos permitió comenzar a procesar con más facilidad la información, pero para eso era necesario identificar lo que se compraba a fines de poder conocer cantidades, precios, diferencias con otros organismos e incluso, a futuro, la necesidad también de comparaciones a nivel país, porque comenzaban a discutirse los tratados de libre comercio.

Con este fin, los países comenzaron a implementar sistemas de identificación de bienes y servicios. Al principio cada uno utilizó el que le resultó más conveniente considerando los motivos por los cuales se creaba la necesidad. Luego cada país hizo sus evaluaciones oportunamente de acuerdo con lo que consideraba más apropiado y se hicieron desarrollos especiales siguiendo ese criterio.

Ante las dificultades para el control presupuestario, algunos países se orientaron a catálogos con alto nivel de desagregación y vinculando su código con el clasificador por objeto del gasto, lo que otorgaba un sesgo netamente económico.

Esta y otras experiencias que se realizaron no fueron buenas, dado que cada catálogo era diferente de los otros debido al principio utilizado para el agrupamiento, y el exceso de

desagregación generaba bases de datos inmensamente grandes y difíciles de mantener actualizadas por la constante evolución de los bienes y servicios desde el punto de vista tecnológico.

Por otra parte, al ser los catálogos especiales para cada país, estos requerían de un gasto significativo en recursos humanos para su actualización y corrección. Todo catálogo puede incorporar elementos nuevos y sufrir la baja de otros fuera de uso o mal generados. Esto hace que continuamente sea necesaria su revisión, reestructuración y modificación.

Para salvar estos inconvenientes, Naciones Unidas creó un catálogo con una clasificación jerárquica de cuatro niveles, con el objeto de homogeneizar los diferentes criterios que se habían utilizado para la elaboración de los ya vigentes, logrando una clasificación que pudiera ser utilizada por los diferentes países y que sirviera de estándar para la identificación de los bienes y servicios.

Este catálogo se denominó United Nations Standard Products and Services Code (UNSPSC) o *Productos estándares de Naciones Unidas y código de los servicios* en español. Este es un sistema de catalogación muy utilizado en la actualidad. Fue creado en 1998 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Dun & Bradstreet Corporation, y tiene actualizaciones permanentes.

Está sistematizado de tal forma que existe la posibilidad de suscribirse y hacer consultas on-line o enviar sugerencias o críticas para su evaluación. El código uniforme de productos y servicios de las Naciones Unidas, contenido en el UNSPSC, permite a los usuarios clasificar consistentemente los productos y servicios que se compran y venden.

Entre sus beneficios se puede decir que es de fácil acceso, no tiene costo, tiene una versión oficial en español, su clasificación es universal y es útil para cualquier tipo de organismo, su implementación y mantenimiento es accesible desde el punto de vista del costo, es internacional y está respaldado por Naciones Unidas, y su diseño contempla la posibilidad de ser usado para compras electrónicas.

Puede ser utilizado para:

- Identificar con claridad los bienes y servicios.
- Facilitar el control de la ejecución presupuestaria.
- Facilitar la programación.
- Facilitar la realización de los inventarios.
- Facilitar el control interno y externo.
- Poder tener un detalle de la demanda de bienes y servicios de la administración.

La mayoría de los países lo han adoptado y, si bien aún el uso de datos a nivel internacional es incipiente, el hecho de constituir una catalogación uniforme permitirá en un futuro poder tener estadísticas y comparativas de la demanda de bienes y servicios entre países.

Este tipo de identificación posee 5 niveles que posibilitan al usuario buscar productos y servicios de forma más precisa, debido a que las búsquedas son confinadas a categorías lógicas. Cada nivel contiene un valor numérico de dos caracteres y una descripción textual. Este esquema de diseño permite agregación y desagregación sin sacrificar precisión.

De todas formas, el catálogo es utilizado normalmente hasta un nivel 3 de desagregación, salvo en casos especiales donde, tratándose de bienes estándar, suele desagregarse hasta el último nivel para la elaboración, por ejemplo, de listados de precios de referencia. Un ejemplo es el siguiente:

JERARQUÍA	NÚMERO	NOMBRE DE LA CATEGORÍA
Segmento	44	Equipo, accesorios y suministros de oficina
Familia	12	Suministros de oficina
Clase	19	Recambio de tinta y minas de lápices
Producto	03	Recambio de lapicera
CÓDIGO: UNSPSC 44-12-19-03		

2.7.1. Sistemas de información de contrataciones y precios. Origen. Tipos de sistemas. Ventajas y desventajas

Como casi todas las reformas de los sistemas de contrataciones, en la última década del siglo pasado comenzaron los desarrollos de páginas web institucionales. Internet hizo factible la generación de facilidades para el acceso a la información. De allí surgió la posibilidad de informar a la ciudadanía de los actos de gobierno en general.

Las instituciones gubernamentales, siempre cuestionadas o sospechadas por la gestión de las compras y contrataciones, tuvieron la oportunidad de poder transparentar estos procesos a través de las citadas páginas.

Las normas sobre contrataciones que se elaboraban establecían la obligatoriedad de la difusión en estos sitios de todos los procesos con todas sus etapas comenzando desde el llamado a licitación. Existían páginas institucionales de cada entidad administradas por los órganos centrales con información de todas las instituciones alcanzadas por el ámbito de aplicación de la norma.

Si bien, como se ha mencionado, no todos los países han tenido un desarrollo uniforme, en los más avanzados se ha evolucionado significativamente, desde el laborioso trabajo de carga manual de todos los procesos en el sitio cuando se implementaron las primeras páginas, con un cumplimiento muy discrecional por parte de las entidades, hasta los últimos desarrollos de compra en línea donde la información se carga automáticamente con el avance de cada etapa.

Estas publicaciones aportaron una herramienta muy valiosa también a las entidades, ya que se establecieron sistemas de información de precios que permiten comparar lo que se paga en cada una de las instituciones. De todas formas, lo que se conoce son los precios que paga el Estado por sus productos, que no necesariamente deben ser los del mercado.

Una herramienta muy útil que algunas páginas ya poseen, vinculada al catálogo de identificación de bienes, es la de publicar los llamados precios de referencia, o sea los precios reales de mercado. Esta información permite comparar ofertas y conocer con más certeza la magnitud de la compra antes de comenzar el procedimiento.

Los desarrollos actuales permiten tener en un mismo portal todas las aplicaciones, el registro de proveedores, el catálogo de identificación de bienes, los procesos de contrataciones, los precios de referencia y las estadísticas correspondientes que permiten conocer detalles de la gestión.

2.8. Políticas de contrataciones. La compra como un motor de desarrollo e inclusión.
Preferencias

Las compras y contrataciones en el sector privado tienen gran importancia por su incidencia sobre los costos de producción de las empresas, por lo que la gestión está orientada solo a los beneficios que se pueden lograr para ser más competitivos y optimizar la rentabilidad. Su fin es optimizar los costos para ser cada vez más eficientes.

Las compras públicas, si bien persiguen los mismos fines de optimización del uso de los recursos, son consideradas, además, como una herramienta estratégica de políticas públicas. Esto tiene que ver con otras necesidades que afectan al Estado, tales como el desarrollo de la industria, la generación de empleo, el empoderamiento de la mujer, la inclusión social de los sectores de menos recursos y el cuidado del medioambiente.

Es por esto que las contrataciones públicas han dejado de ser solo un procedimiento de ejecución para la obtención de los bienes, servicios y obras que requiere el Estado para transformarse en un medio para el desarrollo, a través de esa ejecución, de diversos sectores que, de una u otra manera pueden aportar soluciones o mejoras respecto de los objetivos mencionados. Así, los países han implementado, a través de sus normas, preferencias en los procedimientos de contratación para determinados sectores, tales como las pequeñas y medianas empresas (PYMES) o las micropymes (MIPyMES), para las empresas lideradas por mujeres, para microemprendimientos como la agricultura familiar y para aquellas empresas que utilicen criterios de sustentabilidad en su producción o en sus productos.

El poder de compra de los Estados se ha transformado en un impulsor de las políticas públicas en el ámbito económico, social y ambiental.

2.8.1. Beneficios a MIPyMES y PYMES

Las PYMES, son las mayores empleadoras en América Latina y el Caribe, por lo tanto, el diseño de políticas públicas de contratación con estas empresas favorece sustancialmente la inserción laboral.

Es así como los gobiernos de gran parte de los países del mundo, más o menos desarrollados, se preocupan por incentivar la participación de este tipo de empresas en las compras públicas.

Estados Unidos tiene una importante experiencia acumulada en la implementación de políticas de apoyo a las PYMES y en América Latina también se trabaja ya desde hace tiempo con este tema. Sin embargo, de acuerdo con estudios realizados en varios países de la región, su efectividad ha sido hasta el momento relativa. En términos generales, la participación de las PYMES en este mercado resulta muy inferior a su contribución a la generación del PIB.

Uno de los problemas más importantes en la baja participación de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) son: a) restricciones y costos de acceso a la información sobre las demandas de bienes y servicios gubernamentales; b) limitada disponibilidad de recursos para financiar procesos de producción de cierta envergadura, empeorado esto por los reiterados incumplimientos en los pagos por parte del Estado; c) la exigencia de garantías en contrataciones superiores a determinados montos, dado que estas empresas tienen dificultades para conseguirlas, especialmente las pólizas de caución porque no cumplen con las exigencias de las compañías de seguros; y d) el alto porcentaje de informalidad que existe en ese mercado.

De acuerdo con Rozenwurcel y Drewes (2012), un estudio realizado por la Unidad de Políticas Públicas, dependiente del SEBRAE nacional de Brasil, determinó que aproximadamente el 50% de las PYMES que se constituyeron durante el año 2002 no existían en el año 2004. A su vez, afirman que solo la mitad estaba formalizada legalmente y que el 99% de las no formalizadas eran MIPyMES.

Otro de los temas que siempre es origen de discrepancias es el relativo a las condiciones que debe cumplir una empresa para ser considerada PYME o MIPyME. Hay países que lo hacen considerando la cantidad de empleados y el tipo de industria a la que se dedican y otros que lo hacen teniendo en cuenta la facturación y el tipo de industria. En casi todos los países existen instituciones que las nuclean, pero no siempre disponen de registros confiables o actualizados.

En general el tipo de preferencias que se utilizan son las que se detallan a continuación, dependiendo de los países:

- Subdividir los contratos en lotes.
- Contemplar la posibilidad de que puedan agruparse.
- Fomentar las subastas inversas.
- Reducir la constitución de garantías.
- Mejorar las condiciones de pago, disminuir y respetar los plazos, y desarrollar mecanismos de financiamiento o pagos parciales por adelantado.
- Reservar exclusivamente para PYMES un porcentaje cierto de las adquisiciones.
- Establecer preferencias en los precios.
- Para determinados productos convocar a cotizar exclusivamente a las empresas fabricantes, por lo que se ven imposibilitadas de participar aquellas empresas que solo comercializan.

- Por razones de promoción y desarrollo económico social y de eficiencia en políticas públicas, en los ámbitos local y regional, autorizar a realizar llamados con trato preferencial y simplificado para las MIPyMES.
- En los pliegos de condiciones permitir la oferta por volúmenes parciales.
- Establecer que los subcontratos que deban realizar las empresas adjudicatarias para la ejecución de los contratos con el Estado se realicen con PYMES o MIPyMES.
- Establecer que para compras menores se puede efectuar la compra directa con un proveedor sin que sea necesario que esté inscrito en el registro de proveedores.
- Prefinanciar las inversiones en capital de trabajo.
- Permitir a este tipo de empresas liquidar sus facturas con una entidad financiera antes del vencimiento con tasas preferenciales.
- Facilitar el acceso a la información sobre las demandas de bienes y servicios gubernamentales y capacitar a los posibles proveedores sobre cómo acceder a esta información.
- Efectuar un programa de capacitación a PYMES y MIPyMES sobre la normativa de contratación pública, el uso de los portales web y cómo elaborar las ofertas.
- Establecer una reserva de mercado para que las compras inferiores a un monto determinado sean exclusivamente para las MIPyMES.

Muchas de estas preferencias son relativamente recientes, por lo que el tiempo permitirá juzgar el impacto de estas políticas y discriminar cuáles de estas herramientas son las más efectivas en cada país.

Algo que hasta ahora no se mide o no se monitorea es el impacto que causan estas medidas en las empresas. Se mide la cantidad de PYMES o MIPyMES incorporadas al sistema, pero no se cuantifica el nivel de desarrollo que estas empresas alcanzan.

Todas estas medidas deberían incentivar no solo la creación de empleo, sino también la innovación y el desarrollo tecnológico para ir mejorando la calidad de los productos que se fabrican, la nacionalización de otros y las posibilidades de exportación. Estos indicadores sirven para evaluar y mejorar las políticas públicas de desarrollo del sector productivo, pero se carece de ellos.

El sector de las PYMES y MIPyMES, especialmente en Latinoamérica y el Caribe, está muy atomizado en empresas que son medianas o pequeñas. Sin embargo, algunos de sus titulares, hombres o mujeres, tienen una visión empresarial puesta en el crecimiento y el desarrollo tecnológico, y por lo tanto en el cumplimiento de los objetivos por los cuales se les otorga la preferencia, mientras que otros se benefician con estas facilidades y su intención es solo

obtener rentabilidad quizá a costa de la calidad o del ambiente de trabajo de sus empleados, con maquinaria antigua y procesos inadecuados.

En estos casos la ayuda estatal es perniciosa, dado que quizá las preferencias les permiten competir, pero están perjudicando a otras empresas que, como valor agregado, tienen mucho más para aportar a nivel país. Un paso importante para dar es comenzar a estudiar o cuantificar el comportamiento de estas empresas y establecer indicadores que muestren su desempeño.

2.8.2. Empresas lideradas por mujeres

Dentro de los cambios en las políticas de contrataciones tendentes a generar inclusión, relacionados con la redistribución de la riqueza, la desconcentración de la economía y la generación de oportunidades empresariales y laborales, se han iniciado trabajos importantes relacionados con el empoderamiento económico de la mujer.

Las mujeres empresarias encuentran obstáculos para acceder al mercado de la contratación pública vinculados a impedimentos legales y otros aspectos que tienen que ver con lo sociocultural, especialmente en esta región.

Estas dificultades están siendo consideradas por algunos Estados para generar espacios de participación y limitar las brechas de género.

Desde el punto de vista institucional, la Red Interamericana de Compras Gubernamentales incluyó este tema en la agenda del evento del 2015 y suscribió un documento el 27 de mayo de ese mismo año denominado Promoviendo el desarrollo inclusivo y el incremento de la participación de las mujeres en la contratación pública.

En este documento sus miembros se comprometen a:

> "1.- Identificar, generar y analizar información, en consulta y colaboración con las instituciones nacionales competentes, así como con otros actores claves, incluyendo a asociaciones de la sociedad civil, respecto de la participación de las mujeres en las compras públicas, teniendo en cuenta la realidad de cada país.
>
> 2.- Promover el desarrollo de políticas específicas de género, en consulta y colaboración con las instituciones nacionales competentes, y organizaciones de la sociedad civil, y formular planes de acción que fomenten la inclusión social y económica de las mujeres". (P. 5).

Las estadísticas muestran que las mujeres son propietarias o dirigen 1 de cada 5 empresas exportadoras, y que son propietarias del 38% de las PYMES. Por otra parte, a nivel mundial se estima que las empresas lideradas por mujeres son beneficiarias de solamente el 1% de las compras públicas.

También se sabe que, en el 40% de las empresas cuyas dueñas son mujeres, en la planta de personal hay mayoría de mujeres, mientras que en las pertenecientes a hombres esa mayoría se

da solo en el 22% de estas. Esto indicaría que el desarrollo de empresas de mujeres genera mayor posibilidad de inserción en el mercado laboral de las mujeres (Arancha González, 2017).

Si bien, como se ha expresado, este tipo de políticas, algunas más nuevas que otras, no han mostrado hasta la fecha resultados muy significativos, aunque hay algunos países que han realizado acciones concretas en este sentido.

República Dominicana ha sido precursora en impulsar esta política y ha logrado resultados interesantes. LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (DGCP) en su documento *Las compras públicas como herramienta para el empoderamiento económico de la mujer* (2017), reconocido en los premios Novagob Excelencia del citado año, indica los trabajos realizados que contemplan la identificación de empresas de mujeres en el registro de proveedores, el significativo crecimiento de la cantidad de "empresas mujeres" inscritas, la localización por ciudades para facilitar la contratación.

En la plataforma de CHILECOMPRA (2018), por otra parte, se puede ver que en el año 2013 las mujeres eran beneficiadas con el 21.9% de las compras públicas. Luego de la instalación de un programa de incentivos a la participación femenina, hubo un incremento en las adjudicaciones del 25%, del 2013 al 2017, por lo que la participación de las mujeres pasó a ser del 27,4%.

Si bien estos incrementos muestran una férrea voluntad de implementar estos programas y es meritorio este resultado, no debería dejar de considerarse lo mencionado anteriormente; como una segunda etapa, monitorear los resultados en cuanto a la provisión, considerando calidad y oportunidad, a la verificación de los puestos de trabajo generados al poder tener acceso a estas oportunidades y al desarrollo empresarial producido motivo de estas facilidades.

2.8.3 Compras públicas a la agricultura familiar

Una de las más importantes innovaciones en estrategias de erradicación del hambre y la pobreza en la región ha sido la introducción en las compras públicas de los alimentos producidos por la agricultura familiar.

Esta práctica se ha ido incrementando, aunque lejos se está aún de su consolidación. Los países la están comenzando a implementar porque, ante poblaciones vulnerables, tienen la posibilidad de disponer de alimentos frescos y saludables y promover el desarrollo local.

Así como se da prioridad a las compras de micro, pequeñas y medianas empresas, sectores considerados estratégicos en razón de que generan puestos de trabajo, la agricultura familiar favorece la inclusión y la lucha contra la pobreza y el hambre.

Se puede lograr el fortalecimiento socioeconómico de las comunidades rurales a la vez que se posibilita el abastecimiento de comedores escolares, hospitales, presidios.

De todas formas, no es sencillo el proceso para que los pequeños agricultores puedan comenzar a proveer, ya que en la práctica se está frente a un mercado informal donde se carece de documentación, de infraestructura logística tanto para la cosecha como para la distribución, de condiciones de salubridad no siempre de acuerdo con lo que exigen las normas, de caminos de acceso a los campos en buen estado, de cierta confianza por parte de los productores con respecto al cumplimiento en los pagos por parte del Estado.

2.8.4. Impacto ambiental

El grupo de trabajo de Marrakech definió las compras sustentables como:

> "…el proceso que siguen las organizaciones para satisfacer sus necesidades de bienes, servicios, trabajo e insumos obteniendo una buena relación calidad-precio a lo largo de todo el ciclo vital, con la finalidad de generar beneficios para la institución, la sociedad y la economía, al tiempo que se minimiza el impacto sobre el medio ambiente". (Programa de Naciones Unidas para el medioambiente, 2012, p. 7).

Varios países han incluido ya, en sus normas de contrataciones, requerimientos de tipo ambiental e incluso, en sus criterios de evaluación, favorecen a aquellas empresas que ofrezcan productos sustentables.

En la década del 90, en Europa, en Estados Unidos y en Japón se empieza a hablar del tema ambiental en las compras y contrataciones con las llamadas compras verdes.

Luego, en el año 2002, en la cumbre de Johannesburgo se introduce el concepto de compras sustentables y se empieza a evidenciar en las condiciones laborales en industrias como la seguridad o la insalubridad.

En los últimos años se han incluido en las normas de contrataciones de la región requerimientos de tipo ambiental, pero estos requerimientos en la mayoría de los casos, salvo algunas excepciones con ciertos casos particulares, no han pasado de meros enunciados.

El desarrollo tiene que venir del mercado y no del requerimiento. Si el Gobierno establece una política basada en la sustentabilidad, entonces existirá un mercado capaz de satisfacer esa demanda y, por lo tanto, las instituciones podrán comenzar a exigir a sus proveedores bienes, servicios u obras sustentables.

Este es un ejemplo más de que una de las condiciones fundamentales para que las compras sean exitosas, y para que la implementación de estas políticas genere impacto, es que deben ajustarse a lo que ofrece el mercado o generar previamente las condiciones para que esto ocurra (OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES, ARGENTINA 2017).

En el mundo hay países que han avanzado mucho en este sentido y, por eso, requerimientos como los mencionados pasan a ser la regla y no la excepción, dado que el mercado ya está desarrollado con esas premisas.

Un caso ejemplificador es el de Finlandia, cuyo gobierno actual está basado en el desarrollo sostenible. Este fue el primer país del mundo en realizar una evaluación exhaustiva de la política de desarrollo sostenible y ocupa la presidencia semestral del Consejo de la Unión Europea. Las empresas finlandesas están comprometidas con las soluciones sustentables a nivel mundial y tienen un sistema de pago de recompensas por los envases retornables. Esto los ha llevado a que el 95% de las latas de metal y el 93% de las botellas de plástico vuelvan para reciclarse, mientras que el 98% de las botellas de vidrio son reutilizadas.

Solamente el 1% de los residuos se destina a basureros, el 40% se recicla y el 58% se utiliza para energía (VANAMO-SANTACRUZ, 2019).

2.9. Planes anuales de contrataciones. Importancia. Qué involucran. Estado de situación. Relación con el presupuesto. Cómo se elabora un plan. Recomendaciones y sugerencias

El plan anual de compras es un instrumento fundamental para garantizar una operación eficiente en cualquier institución.

Los órganos centrales establecen la obligación a las entidades de enviarlo para difundirlo en los portales y posibilitar a los proveedores disponer de información adelantada de las oportunidades que brindará el Estado y a las entidades en general de efectuar compras consolidadas.

Posiblemente, esta es la herramienta con mayor nivel de incumplimiento por parte de las organizaciones públicas y con mayor impacto negativo, dado que, en la mayoría de los casos, cuando lo elaboran, lo hacen para cumplir con un mandato, pero no con la vocación de que sea el insumo lo que permita disponer de un presupuesto acorde con las necesidades del organismo.

Los malos hábitos en las instituciones son enviar todos los años el mismo plan o aumentar las cantidades previendo recortes en el presupuesto en el momento de aprobarlo. Los principales inconvenientes que se generan, a menudo atribuidos a las normas, son las reiteradas compras de urgencia o de cantidades menores de bienes de alto consumo.

Es normal que, por programaciones deficientes, existan reclamos de la sociedad por la carencia de bienes sensibles, como medicamentos de demanda estacional (vacunas), o de aquellos de uso constante para enfermedades crónicas que el Estado está obligado a suministrar.

Esta es una de las actividades más sensibles y donde puede verse con claridad que las normas y los sistemas no pueden solucionarlas, sino que es el recurso humano quien debe efectuar esta tarea, ayudado tal vez por la facilidad de que la carga se encuentre en un *software* y por la voluntad política de que se elabore a conciencia.

El Plan Anual de Contrataciones (PAC) deberá ser elaborado por las unidades de compras con estrecha colaboración de las áreas usuarias.
Son muchos los factores para tener en cuenta en la elaboración de un plan:

- Identificar los bienes de uso, bienes de consumo, servicios y obras.
- Mantener inventarios actualizados y tener en cuenta los consumos históricos y los cambios en planta de personal o actividades de la entidad
- Insumos. Considerar la posibilidad de reducir los costos de inventario.
- Controlar la obsolescencia de bienes con fecha de vencimiento o agotamiento de su vida útil.
- Renovar equipos cambiándolos por otros más eficientes o que generen ahorros. Evaluar renovaciones parciales con planificaciones plurianuales.
- Considerar eventos especiales programados para el ejercicio.
- Recurrir al mercado para el conocimiento de los precios y afectarlos de las variables cambiarias e inflacionarias y para la programación conocer de antemano disponibilidad y plazos de obtención.
- Realizar un cronograma de ejecución teniendo en cuenta el régimen de preferencias.
- Considerar servicios a contratar con terceros.

El plan aprobado con su presupuesto requerirá de un monitoreo constante.

Todo desarrollo de un PAC de manera profesional no puede eludir la tarea de buscar durante su elaboración todas aquellas acciones tendentes a optimizar costos y así poder mejorar la eficiencia y la eficacia en la gestión.

2.10. Procedimientos y modalidades de contratación. Diferencias

2.10.1. Procedimientos de contratación

Durante muchos años el procedimiento de selección por excelencia fue la licitación pública. Se consideraba que un llamado público era el procedimiento más transparente para obtener los bienes y servicios que requería el Estado, independientemente de la importancia de la contratación o del bien o servicio de que tratare.

Con el tiempo fue cambiando el concepto respecto a la seguridad de transparencia de la licitación pública y se fue consolidando la teoría de que parte de la transparencia se demuestra aplicando los procedimientos adecuados para cada situación y justificándolos correctamente.

El uso de las llamadas mejores prácticas comenzó a producir un cambio trascendental en la utilización de procedimientos de selección alternativos de la licitación pública, considerando los montos y las características de los bienes y servicios. Con el objeto de agilizar los procesos, se establecieron en las normas distintos procedimientos para montos menores y casos especiales de contratación directa.

El avance de la tecnología con las contrataciones en línea permitió acortar significativamente los tiempos para estos procesos, porque, además, se los eximió de ciertas formalidades.

Para procedimientos de cierta complejidad, es recomendable la realización de la llamada licitación de dos etapas. Esta está basada, como se sabe, en la presentación de dos sobres o, en el caso de un proceso en línea, en dos instancias. Se trata de una instancia previa donde se abre la llamada oferta técnica, y luego solo aquellos oferentes que aprueban la oferta técnica participan de la compulsa de las ofertas económicas.

La utilización de este procedimiento, realizando un buen trabajo previo con los pliegos, facilita la evaluación de los proveedores y, por lo tanto, garantiza una competencia pareja como para tener cierta certeza de que el proveedor adjudicado cumplirá el contrato en las condiciones y los plazos establecidos.

Los procedimientos de selección tienen diferentes nombres según los países, pero conceptualmente son similares.

Licitación privada o restringida es una derivación de la licitación pública, cada vez más en desuso, ya que su única diferencia está en que las normas las establecen para montos ligeramente menores que los de las licitaciones públicas y reducen los plazos que se otorgan a los proveedores para cotizar porque se presume erróneamente que son menos complejas.

Los demás procedimientos son para montos más reducidos o para situaciones especiales. Para montos reducidos están las denominadas compras menores o compulsas que se basan en procesos más cortos, pero siempre sobre la base de competencia, o sea, de tener precios comparativos.

Los otros procedimientos por causas especiales, llamados de adjudicación directa, varían según los países, pero en general los más comunes son los de único proveedor, único representante, compra de obras de arte, libros, exclusividad, contrataciones secretas, por urgencia o emergencia, con universidades nacionales, contrataciones entre entidades del sector público, nacional, provincial o municipios, contrataciones de reparaciones de automotores o equipos que requieran desarme para cotizar, publicidad, etc.

Con la introducción en la gestión de la compra electrónica, un procedimiento que se está usando cada vez más frecuentemente es el de subasta inversa o subasta a la baja con algunas variables que se explican en el apartado de compra electrónica.

2.10.2. Modalidades de contratación

Las modalidades de contratación forman parte de las innovaciones que ocurrieron en las compras públicas en los últimos veinte años.

Es oportuno comentar la diferencia entre un procedimiento de selección y una modalidad de contratación. El procedimiento de selección es el proceso a través del cual se selecciona al

proveedor del insumo en cuestión, mientras que la modalidad de contratación es la forma como se va a ejecutar esa orden de compra o contrato. Algunas normas de ciertos países confunden en su desarrollo los términos y los dan como sinónimos cuando, en realidad, conceptualmente no los son. A modo de ejemplo se puede tomar el caso de una licitación pública para seleccionar un proveedor como adjudicatario de un contrato marco. En este caso la licitación pública es el procedimiento de selección y el contrato marco es la modalidad de contratación.

De acuerdo con las características de cada modalidad, estas pueden ser contratos marco, llave en mano, orden de compra abierta, compras consolidadas, proyectos integrales, iniciativa privada.

Contratos marco: *La Guía de implementación de la facilitación del comercio* de Naciones Unidas (2012) define los contratos marco como "acuerdos entre uno o varios compradores y uno o varios proveedores que establecen los términos que regirán los contratos por un cierto período de tiempo, de manera particular respecto al precio y cuando sea necesario a la cantidad prevista". (P. 1).

En el sector público se trata de efectuar una licitación pública con un listado de productos (catálogo) o un servicio y posteriormente adjudicarlos a uno o más proveedores por un tiempo determinado. Estos catálogos de productos están en la web y las entidades están obligadas a comprar directamente de allí. Actualmente es una modalidad muy difundida y se está extendiendo cada vez más.

La gran ventaja del convenio marco está en la posibilidad de que las entidades puedan comprar a través de este en forma directa reduciendo notablemente los tiempos y, por otra parte, en la obtención de mejores precios por el amplio mercado que se le abre al proveedor al tener la oferta a disposición de todas las entidades.

Llave en mano: Las contrataciones llave en mano consisten en concentrar en un único proveedor la responsabilidad de la realización integral de un proyecto. Es una modalidad que, en determinados casos, es muy conveniente, ya que se minimizan los conflictos durante la ejecución en el caso de que en esta deban participar dos o más contratistas.

Compras consolidadas: Las compras consolidadas se refieren a la posibilidad de que dos o más entidades se unan para comprar un determinado bien o para contratar un determinado servicio con el objeto de conseguir mejores condiciones por la economía de escala.

Concurso de proyectos integrales: Este concurso, en el que se solicitará el proyecto completo, tendrá lugar cuando la institución contratante no pueda detallar en el pliego el objeto del contrato y se proponga solicitar la propuesta con la ingeniería previa y posterior ejecución. De esta forma se obtendrán ofertas con diseños diferentes y se dará la posibilidad de tener varias alternativas y de elegir la más adecuada a las necesidades.

Iniciativa privada: Las normas en general establecen que se denomina iniciativa privada aquella en la que cualquier persona natural o jurídica presenta una propuesta al Estado para la ejecución de obras. Se suele establecer que esta propuesta deberá ser innovadora y original e implicar una innovación tecnológica o científica, que deberá contener información que permita su comprensión y viabilidad, y que, para considerarse procedente, deberá ser declarada de interés público para el Estado nacional por la entidad competente.

Orden de compra abierta: Contempla la posibilidad de realizar un listado de los bienes más utilizados de un determinado rubro y licitarlos con cantidades aproximadas para que, una vez adjudicados, la entidad pudiera consumir durante un año bienes de esa lista sin tener la obligación de adquirirlos todos una vez finalizado el período del contrato.

2.11. Compras electrónicas. Antecedentes. Tipos de sistemas. Recomendaciones para la elección de un sistema

El avance de la tecnología, agigantado por internet, generó una revolución en materia de difusión de información primero y luego en la gestión de toda la administración financiera. Contrataciones no estuvo ajena a estas innovaciones y comenzaron a desarrollarse al principio sistemas de información que brindaban al ciudadano y al mercado conocimiento de todo lo que compraba el Estado y posteriormente fueron agregando gestión. Se comenzó con actividades puntuales, como por ejemplo la posibilidad de bajar los pliegos directamente de la página web, y se fue avanzando hasta llegar a realizar todo el proceso de la compra en línea. Estos procesos, comúnmente llamados electrónicos, comenzaron a aplicarse en la región en los últimos veinte o veinticinco años.

En sus comienzos, se creó en el mercado una oferta de estos sistemas donde las empresas comerciales ofrecían distintas alternativas con diferentes aplicaciones, pero el error que llevó a varios fracasos iniciales, algunos con inversiones muy importantes, fue la falta de estudios previos y reingenierías de procesos que llevaran a la elección del sistema más adecuado a las características del país, provincia, zona o mercado donde se efectuaba el desarrollo.

Como lo expresa ACKERMAN (2010) en el prólogo del documento *Promoviendo compras públicas electrónicas para el desarrollo*, de VOLOSIN,

> "Cualquier innovación que comience con 'e' o termine con 'net' parece tecnológicamente progresista y está de moda. […] Si un sistema de compras públicas electrónicas no hace más que sustituir archivos de papel por documentos en línea difícilmente pueda tener un impacto importante en la eficiencia y calidad de las compras públicas. […] Si alguien indica que las computadoras y las plataformas electrónicas pueden por sí solas reformar un sistema de compras públicas está equivocado". (P. 3).

Hay varias versiones de estos sistemas, pero siempre la elección del sistema por utilizar requiere un análisis del mercado donde se va a realizar la implementación. Un determinado sistema implementado en un país puede no ser conveniente aplicarlo en otro.

Los sistemas más difundidos son los que efectúan el proceso de licitación normal recibiendo las ofertas en línea y encriptadas con una fecha de apertura determinada y los de subasta inversa.

La subasta inversa o subasta a la baja también puede ser utilizada de diferentes maneras. Suele utilizarse para compras de materiales estándar de bajo costo, fácilmente identificables sin especificaciones técnicas, y también para materiales de mayor costo y con especificaciones. Dentro de esta aplicación también hay otras alternativas, como por ejemplo un proceso previo con evaluación de las ofertas técnicas y posteriormente una subasta inversa donde compiten solamente las que aprobaron la precalificación (Ley 9/2017, ESPAÑA art. 143).

La forma óptima de utilizar estos sistemas, teniendo en cuenta el control del gasto y el cumplimiento de los compromisos de pago, es integrarlos con los otros módulos de la administración financiera. De esta forma, es posible planificar, ejecutar y monitorear el presupuesto, facilitar el trabajo de Tesorería y permitir tener información financiera confiable.

Las acciones que se deben tomar en la implementación son la capacitación a instituciones y proveedores, y una fuerte difusión. Es una tarea no menor que pocos países han considerado con la seriedad que amerita. También es una oportunidad para revertir la desconfianza y, por ende, el poco interés que hay en el mercado en venderle al Estado. No alcanza con la implementación del sistema en las entidades, sino que es necesario mostrar a los proveedores su utilidad y además enseñarles a usarlo. Un proveedor que recibe un pedido de cotización en línea, pero no sabe usar el sistema, lo más probable es que desista de cotizar.

Las ruedas de negocios con proveedores, la oferta de capacitación en las cámaras, los cursos de capacitación en los órganos centrales, la ayuda en las instituciones a los proveedores interesados en cotizar y la propaganda en los medios a través de la pauta publicitaria son maneras de transmitir confianza y que el mercado perciba un cambio.

Estos sistemas constituyen una herramienta muy importante para mejora de los procesos de compra en rapidez y confidencialidad, pero no asegura transparencia como muchas veces se pregona. Es una herramienta para la gestión, pero quienes gestionan son los funcionarios.

Al sistema hay que cargarle los pliegos y, si los pliegos son deficientes, nada cambia. Los pliegos tienen plazos de entrega, si estos plazos no son razonables todo sigue igual. A los proveedores se les da un plazo para cotizar, si este plazo es insuficiente tampoco se muestra transparencia.

No es correcto afirmar que estos sistemas solucionan el problema de la transparencia. Solamente colaboran. Los comentarios anteriores lo demuestran.

2.12. Concesiones públicas. Concepto. Características. Riesgos

La concesión es el contrato mediante el cual el Estado (concedente) otorga la facultad a un particular —ya sea persona natural o jurídica— (concesionario) para que realice por su cuenta y riesgo actividades, tales como construir, mejorar, instalar, adecuar, conservar, restaurar, operar o administrar un bien o servicio público con o sin ocupación y bajo el control de la entidad estatal que adjudique el contrato.

El concesionario irá recuperando la inversión en el tiempo que estipule el contrato, mediante el cobro a los usuarios de la obra de una tarifa que incluya a su vez una utilidad razonable.

A su vez, el concesionario tendrá también la responsabilidad de mantener el servicio de manera correcta y de acuerdo con el compromiso asumido.

El contrato de concesión no otorga derecho real sobre los bienes, pero constituye un instrumento suficiente para que el beneficiario del contrato tenga autoridad frente a terceros y pueda cobrar tarifas peajes, etc., para recuperar la inversión.

La explotación de los bienes podrá ser por cuenta propia o derivada a terceros, pero siempre el concesionario será responsable frente al Estado. El contrato establecerá, además de la vigencia de la concesión, la justificación de la necesidad, la forma y montos de amortización y demás gastos. Por otra parte, el Estado no tiene gastos porque no necesita hacer ninguna inversión.

Por motivos valederos la concesión podrá ser suspendida y, en ese caso, el concesionario podrá extender el plazo de vigencia por el tiempo de la suspensión y ser acreedor de algunas compensaciones en el caso de que estuvieren establecidas en el contrato. Los motivos de suspensión podrán ser por causas de fuerza mayor que impidan la prestación y por aquellas que se hayan establecido en el contrato.

La extinción, se producirá por finalización del contrato, mutuo acuerdo o incumplimiento.

Las formas más usuales de esta figura son la concesión de obra, que pude tener varias modalidades, entre las cuales se encuentran la de la explotación y mantenimiento de propiedades del Estado, y la que comprende además la construcción de la obra pública y posteriormente su explotación y mantenimiento.

En general los procedimientos de selección del concesionario, están establecidos en una legislación específica, aunque algunas normas establecen la realización de licitaciones públicas o subastas.

2.13. Contratos de asociación público-privada. Concepto. Características. Base legal. Riesgos[1]

El contrato de participación público-privada, *public-private partnership* según su designación en el Reino Unido, donde tuvo origen en la década de los 80 del siglo pasado, o *parcerías público-privadas* en Brasil, constituye una modalidad contractual utilizada para el financiamiento de grandes proyectos, preponderantemente de infraestructura, servicios públicos y urbanismo, en coordinación o sustitución de otras figuras clásicas del derecho de neto corte público como los contratos de obra pública y concesión de obra pública, por ejemplo. Este contrato opera o bien con remisión a estos regímenes o como un marco contractual que los subsume o desplaza, en algunos países prescindiendo incluso de las prerrogativas de poder público que constituyen su nota típica (Ley 27.328 /16, art. 31) contribuyendo a su flexibilidad, y admite su combinación con otras figuras como el leasing, el fideicomiso, el derecho real de superficie y la iniciativa privada, por ejemplo.

Esta modalidad ha tenido recepción en Latinoamérica desde hace varios años, a partir del antecedente de Perú en 2003, y con especial desarrollo a partir de 2010, bajo diversos regímenes jurídicos, cuyos alcances varían según las normas de su adopción, incluso desde su nominación misma: en la mayoría de los países de nuestro subcontinente se la ha adoptado bajo la designación de Asociación Público-Privada (APP), sin que ello implique alteraciones sustanciales de su contenido conceptual, del cual el recurso al financiamiento del sector privado constituye su característica distintiva y más evidente, mas no la única según se verá a continuación.

Una primera distinción conceptual, sin embargo, puede señalarse entre las fórmulas APP de naturaleza contractual, es decir, basadas en un contrato con previa licitación, que es el caso que se considera en este apartado; y las de naturaleza institucional, basadas en una alianza que suele instrumentarse a través de la constitución de una entidad o empresa mixta entre una administración o sociedad del sector público y una o varias empresas y hasta bancos del sector privado.

A diferencia de un contrato de obra pública tradicional —en el que, al término de la construcción y del período de garantía, el constructor se desprende de la infraestructura construida—, en los contratos APP el consorcio constructor deberá continuar con su mantenimiento y operación por períodos de tiempo variables, pero siempre prolongados, por lo cual se infiere que conviene a este operador privado extremar la calidad de su diseño y construcción a fin de evitarse costos posteriores por deficiencias de origen.

De esta característica se desprende otro elemento de la figura: la búsqueda de una mejor distribución de los riesgos que puede presentar la implementación y ejecución del contrato en

1 Para la elaboración de esta entrada se han tomado en cuenta principalmente los textos *PPPP* Reference Guide 3.0 del BANCO MUNDIAL (2017), Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships de la OCDE (2012) y la Guía para Gobiernos Locales y Regionales del BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA/CAF (2018), entre otra bibliografía usual de consulta.

sus distintas etapas, lo que tiene una íntima relación con su coste final. Los contratos APP, por demandar grandes inversiones, incompatibles muchas veces con las restricciones presupuestarias de los gobiernos, especialmente los regionales y locales, requieren necesariamente un período prolongado de amortización atado por consiguiente al entorno institucional, estabilidad económica y seguridad jurídica que presente cada país, cuyo mejor reflejo es, precisamente, la "tasa riesgo país" que será ineludiblemente tenida en cuenta a la hora de costear el financiamiento de cada proyecto donde este se celebre. Esta distribución es establecida expresamente en cada pliego o texto contractual a través de un anexo específico que tabula el concepto y alcance de cada riesgo (v. gr.: riesgo de obtener el financiamiento, del flujo de ingresos; riesgo político, regulatorio, expropiatorio; riesgo del diseño, constructivos, riesgos ambientales, fuerza mayor, y un extenso etcétera) asignándolo a una parte del contrato en forma exclusiva o compartida, enunciando las medidas de mitigación para adoptar por cada parte en consecuencia de tal asunción y, cuando corresponda, los procedimientos de restablecimiento de la ecuación económico-financiera del contrato o los mecanismos de renegociación de este.

Otra de las ventajas exhibidas por esta modalidad la constituye el exigente proceso previo de estudio de factibilidad técnica, económica, social y legal, comprensivo de estudios de impacto ambiental, del impacto fiscal de su celebración, bancabilidad, eficiencia económica, consecución de un mejor resultado, medido en términos de costo-beneficio o valor por dinero; impacto sobre la producción y el empleo, adopción de mejoras tecnológicas, enfoque del ciclo de vida del proyecto, además de los usuales dictámenes jurídicos previos que la adopción de toda medida estatal requiere; emanados todos de diferentes órganos especializados con competencia específica en cada una de las materias señaladas (organismos o ministerios de economía, finanzas, ambiente, energía, transporte), según la conformación estructural de la jurisdicción en que se implemente.

Este proceso debe demostrar acabadamente su mejor satisfacción del interés público comprometido en el objeto del contrato, que justifique la conveniencia de su adopción frente a las alternativas contractuales clásicas disponibles en la legislación del país[2] , y que, al mismo tiempo, además de sustentar la razonabilidad de su realización por esta vía, contribuye a mejorar el sistema procedimental de la contratación pública y, en suma, el marco institucional general.

Por último, ante una creciente demanda social de infraestructuras de servicio y bienestar, frente a una insuficiente disponibilidad presupuestaria, es clara la ventaja de incorporar recursos extrapresupuestarios provenientes del aporte de terceros privados y amortizables en plazos prolongados de ejercicios financieros sucesivos.

Como desventajas, se podría señalar el mayor impacto que en estos contratos genera la inestabilidad económica y regulatoria del país, que propone a las empresas acudir al mercado financiero para fondear el proyecto; un entorno ético e institucional deficiente que genera

2 Mensurables a través de la herramienta PSC: public sector comparator o comparador del sector público.

incertidumbre; un mayor costo de transacción y financiamiento propio del largo plazo para su amortización; las frecuentes renegociaciones que la experiencia muestra a poco de iniciada la ejecución de los contratos; la complejidad de la gestión de los contratos que demandan una capacidad superior de las administraciones públicas contratantes, con un costo de capacitación de cuadros técnicos específicos, profesionales y estables y la percepción que los asocia a la privatización o puesta en manos de intereses empresariales y de los objetivos de política pública propios de toda infraestructura social.

Según lo expresa el World Bank en 2017, los proyectos objeto de un contrato PPP en Latinoamérica centran en la prestación de servicios públicos y en las infraestructuras de interés económico (carreteras, puentes, túneles, ferrocarriles, aeropuertos) o social (almacenamiento y tratamiento de agua, vivienda, alcantarillado, alumbrado) el objeto principal de los proyectos (citado en CAF DEVELOPMENT BANK OF LATIN AMERICA, 2018, p. 14).

2.14. Fideicomisos. Concepto. Características. Base legal. Riesgos

El fideicomiso, instrumento que se está utilizando cada vez más frecuentemente en la región, es un contrato a través del cual una o varias personas, llamadas fiduciantes o fideicomitentes, transfieren bienes propios a otra persona, física o jurídica, llamada fiduciario. Estos bienes, que pasan a constituir un patrimonio separado llamado fideicomitido, son asignados a un fin determinado y su administración es realizada por el fiduciario a favor de otra u otras personas llamadas fideicomisarios o beneficiarios.

Tres partes constituyen un fideicomiso: el fiduciario, quien administra el dinero o recursos del fideicomiso; el fideicomitente, la persona que trasmite los bienes o recursos; y el fideicomisario, quien suele ser el beneficiario.

En el sector público se utiliza la figura del fideicomiso público, el cual puede definirse, según Molina de Aleva (1999), como "el contrato por medio del cual el Estado a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente transmite la titularidad de bienes de dominio público o privado de su pertenencia, o afecta fondos públicos a un fideicomiso para realizar un fin lícito de interés general". (Citado en Molina Sandoval, 2004, p. 55; citado en MERTEHIKIAN, 2012, p. 545).

En este caso, los bienes dejan de pertenecer al patrimonio del Estado (fiduciante), y constituyen un patrimonio separado que será administrado por el fiduciario para el cumplimiento del fin establecido en el contrato. El Estado viene a quedar así obligado a respetar la propiedad ajena, que ha dejado de ser pública y que se encuentra afectada a financiar el cometido que se procura (MERTEHIKIAN, 2012).

En el fideicomiso existe una confianza mutua entre el fideicomitente y el fiduciario. Basado en esta confianza, este último administra los bienes fideicomitidos, con cumplimiento de las instrucciones o requerimientos del fideicomitente.

Uno de los temas más importantes en la constitución de un fideicomiso es limitar de manera correcta las responsabilidades del fiduciario en cuanto a las funciones establecidas en el contrato y las que pudieren ocasionarse a futuro. El objetivo es que cumpla adecuadamente las funciones para las que fue creado y, a la vez, transmita seguridad a los inversionistas (Carregal, 2007).

También, debido a que este es una instrumento basado en la confianza, existe cierta controversia en torno a la debilidad de la metodología para la rendición de cuentas, pero por otra parte el sector público, al utilizar estas herramientas, le disminuye o le elimina por completo la discrecionalidad a los organismos encargados de ejecutar el presupuesto, ya que los compromisos de aportes para la constitución de los activos deben ser incluidos en las leyes anuales de presupuesto (Mertehikian, 2012).

Los procedimientos de selección para la ejecución del objeto del fideicomiso deben realizarse en un ámbito de competencia efectiva y cumplir con los principios de transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, por lo tanto, deben ajustarse a la normativa de contrataciones públicas

3. PRINCIPALES MACROPROCESOS Y PROCESOS DEL SISTEMA

3.1. Consideraciones básicas para un proceso exitoso. Problemas de la compra. Control de la ejecución, pero no de la calidad del gasto. Por qué fracasan los procedimientos de compra

Las compras públicas, especialmente en la región, han estado viciadas de diversos factores, uno de los cuales es la corrupción, pero no es el único ni el más importante, es uno más. Esto quiere decir que, si consideráramos eliminada por completo la corrupción en una situación hipotética ideal, esta no sería la solución del problema.

En esta hipótesis, los inconvenientes continuarían y el Estado seguiría con sus problemas de abastecimiento. ¿Por qué pasaría esto? Porque, a través de los años, se ha venido legislando solo para evitar la corrupción y se desarrollan los sistemas pensando en la corrupción. Cuando se promulga una ley, lo primero que se menciona es que se logrará más transparencia y celeridad y, cuando se implementa un sistema, la promoción de este también está basada en obtener mayor transparencia y celeridad.

En realidad, aparte de estos objetivos que, por supuesto, son muy importantes, existen otros factores tan significativos como aquellos, que en general no son parte de la discusión o que se mencionan de una manera muy tangencial. Estos hechos adicionales que impiden un funcionamiento normal de la compra pública se deben fundamentalmente a la falta de profesionalidad que existe en todo el ámbito de la función pública, a la carencia de capacitación adecuada (por supuesto con honrosas excepciones), a la falta de reglas claras, principalmente basadas en las constantes modificaciones presupuestarias, y a la inexistencia de planes de compra

adecuados que generan una continua incertidumbre en cuanto al cumplimiento de las obligaciones y la desconexión casi permanente con la realidad del mercado.

El resultado de todos estos considerandos es la gran desconfianza que existe en el mercado respecto de las oportunidades estatales.

¿Cómo se revierte esta situación? ¿Qué se debe tener en cuenta para lograr un abastecimiento competitivo y en tiempo y forma? Para ello hay algunos pilares fundamentales:

- Un planeamiento correcto alineado con el presupuesto.
- Un requerimiento bien elaborado con pliegos claros y que solicite insumos acordes con lo que ofrece el mercado.
- La utilización de un procedimiento de selección adecuado con criterios de evaluación de ofertas concretos y justos que permitan seleccionar proveedores confiables.
- Un control de recepción acorde.
- Cumplimiento de los plazos de pagos.

Del alcance de esos objetivos depende en gran forma el logro de un abastecimiento normal. No es una tarea fácil, pero la concientización de que este es el camino, fundamentalmente en los líderes políticos llevará a que las contrataciones públicas sean un paso más dentro de la gestión estatal y no el tema constante de discusión.

Asimismo, siempre existió y existe una fuerte tendencia en las instituciones públicas a medir los resultados solo por la ejecución, pero en general no se mide o cuantifica la forma en que se cumplieron los objetivos.

Los resultados están a la vista: la falta de interés de los proveedores en cotizarle al Estado; los reiterados incumplimientos; la calidad de los productos que se entregan; los precios no competitivos; la reiteración de los incumplimientos por parte del Estado de los compromisos de pago; los escándalos por emprendimientos —muchas veces extremadamente necesarios para la calidad de vida de los ciudadanos— cuya concreción se demora de manera exagerada y cuyo costo final, incluso, no llega a determinarse; y la constante sospecha sobre la transparencia y la integridad de los funcionarios.

Cabe destacar que el tema de la transparencia no incluye solo los procedimientos de compras, dado que también tiene un elevado grado de compromiso la forma en que se elaboran los requerimientos y el control de recepción o inspección de obras, ya sea por lo expresado en las especificaciones técnicas o por las cantidades solicitadas, la oportunidad en que se solicitan, los plazos de entrega, el control de la calidad de los productos entregados, las cantidades entregadas, la aprobación de los certificados de obra.

3.2. Los procedimientos de selección. El proceso de la licitación pública. Licitaciones públicas nacionales e internacionales. Licitaciones públicas de dos etapas. Ventajas y desventajas. Cuándo realizarlas, cómo generar confianza y aumentar la transparencia. Consideraciones para tener en cuenta antes de iniciar el proceso. Posibilidad de ofrecer alternativas

3.2.1. La licitación pública

Este es el proceso que siempre se utilizó como regla general en las compras públicas como una muestra de aplicación de los principios de transparencia, publicidad, igualdad, competitividad, etc. Desde el punto de vista conceptual, esta cumple con todos los principios mencionados, pero, para que esos principios se transformen en resultados que lo demuestren, deben cumplirse determinadas condiciones que están relacionadas directamente con la gestión.

La gestión, por otra parte, está avalada por ciertos mandatos de las normas que necesitan llevarse a la práctica. Esto es, tiene que basarse fundamentalmente, además del cumplimiento de la parte formal, en la correcta elaboración de los pliegos, en la fijación criteriosa de los tiempos para cotizar, en el establecimiento correcto de los precios estimados y en la definición de criterios de evaluación de las ofertas adecuados. Sin la consideración de estos aspectos, se está poniendo en juego la posibilidad de que el proceso fracase.

Las licitaciones públicas en la actualidad se utilizan solo para la compra o contratación de montos importantes, por lo tanto, es esta una razón más que suficiente para tomar todos los recaudos necesarios para que el procedimiento sea exitoso.

Como ya se ha mencionado, el hecho de publicitar un proceso tiene que significar exponer públicamente toda la información para que los oferentes interesados puedan elaborar sus ofertas. La publicidad y difusión de los procesos siempre está claramente especificada en las normas, tanto cuando los procesos se hacen de forma manual como digital; lo importante es que la publicidad genere verdaderamente transparencia y competencia.

La obtención de los pliegos en el caso de procedimientos electrónicos será a través del sistema y el mismo sistema otorgará una constancia de este trámite. De todas formas, la entidad debe otorgar la posibilidad de obtenerlo personalmente.

Provenientes de la entidad o como consecuencia de las consultas, pueden efectuarse circulares aclaratorias o modificatorias del pliego. En el caso de las circulares modificatorias, se deberá desplazar la fecha de apertura de manera tal que los días de antelación sean los mismos que los establecidos originalmente en el inicio del procedimiento a partir de la fecha de la circular modificatoria.

Esta información que se difunde tiene que ser profesional y creíble. Esto significa que el posible oferente, al leerla, debe observar un pedido con toda la información necesaria y correcta, un plazo para cotizar acorde con la complejidad del pedido, un plazo de entrega del insumo posible y criterios de evaluación claros y concretos.

Las ofertas alternativas solo son válidas si están permitidas en el pliego, y esto normalmente no suele suceder porque en general las normas no son claras en este aspecto. Los pliegos son muy estrictos y lo que no está de acuerdo al pliego hace que se desestime la oferta.

> "La administración indica con precisión aquello que desea y no admite variantes, lo cual no es una buena práctica. Desperdicia la experiencia del mercado en cuanto a eficiencia para cumplir un fin. Si la administración fuera el mejor experto, sería lógico que indicara con precisión lo que desea y los oferentes se limitaran a ofrecer su precio. Pero la administración a veces pide cosas que no son sensatas, o no constituyen una eficiente inversión de fondos públicos, o respecto de las cuales existen alternativas mejores o más baratas o pone requisitos y exigencias de nuevo rico, que encarecen el costo de la prestación sin un fundamento de costo-beneficio racional, a veces ni siquiera estimado. Parece necesario permitir a los futuros oferentes ofrecer variantes, sea en el acto de la oferta o antes del llamado". (GORDILLO, 2014, p. 502).

Este proceder, que está bastante generalizado en la región, muestra la falta de comunicación entre la administración y el mercado. Es un sistema perverso que no solo no dialoga con los especialistas, sino que además pretende obtener lo que especifica —aunque posiblemente esto no exista— y sin aceptar alternativas. Razón más que suficiente para que existan tantos procedimientos fracasados o para que los tiempos de obtención sean tan elevados.

Los plazos para cotizar que regularmente establecen las normas son plazos mínimos, es decir que, de acuerdo con la complejidad del bien, servicio u obra a cotizar, un comprador profesional sabrá fijar un plazo razonable. Las demoras en las adjudicaciones no hay que atribuirlas al mayor o menor tiempo que se otorga para cotizar. Al contrario, el no fijar plazos razonables genera desconfianza y crece la posibilidad de que haya proveedores que no coticen y que el proceso pueda resultar fracasado.

Las licitaciones públicas pueden ser nacionales o internacionales, de acuerdo con la posibilidad que se brinde a oferentes extranjeros de participar en el proceso. Las normas establecen los casos en que deben utilizarse una u otra.

Es importante manifestar que la transparencia no se demuestra utilizando la licitación pública en forma indiscriminada, sino aplicando los procedimientos adecuados para cada situación y justificándolos correctamente. "Como todo principio, la licitación pública no es un dogma absoluto. No hay que entrar en los extremos de negarla siempre o exigirla siempre sin razones específicas aplicables al caso". (Gordillo, 2014, p. 481).

La licitación privada o restringida solo se diferencia de la pública porque el monto de la contratación es menor, pero son aplicables las mismas consideraciones manifestadas para esta última.

3.2.2. Diferentes tipos de procesos reducidos para compras no significativas. Por qué son necesarios estos procesos. El plan anual de contrataciones y el fraccionamiento

Las normas sobre contrataciones contemplan la posibilidad de la realización de trámites express, o sea, de rápida ejecución para sumas menores. Generalmente estos procesos simplificados permiten la realización de compulsas a través de e-mail para la obtención de precios competitivos y obviando algunas etapas de índole jurídica para reducir los tiempos. Ahora bien, estos procedimientos fueron creados para salvar situaciones ocasionales de necesidades menores y no repetitivas. Los procesos de contratación en línea han superado estos métodos, dado que el mismo proceso se puede hacer a través del sistema.

De todas formas, cabe la mención de ciertas malas prácticas que se dan aprovechando estas metodologías. Las compras que se realizan como producto de malas programaciones y en forma repetitiva no están comprendidas dentro de los motivos por los cuales se establecen estos procedimientos, por lo tanto, no deben ser aplicadas en estos casos. También es ilegal el uso de estos procedimientos, como lo expresa la normativa, para realizar varias compras de montos menores con el propósito de eludir un procedimiento de licitación en lo que se llama fraccionamiento.

3.2.3. Procesos especiales de compra directa. Características. Consideraciones para tener en cuenta

La compra en general, tanto privada como pública, presenta casos de extrema variabilidad en cuanto a las características de los requerimientos, las condiciones, las situaciones especiales que pudieran presentarse, etc. En el sector privado, donde reina una mayor discrecionalidad, estos se fundamentan y se ejecutan teniendo presente el concepto de servicio y asistencia al usuario. Estas posibilidades se tratan de establecer a través de las normas en el sector público, aunque sería imposible poder nominar o reglamentar las diferentes variables que podrían presentarse.

De todas formas, es de destacar que en general las normas establecen una serie de posibilidades, tal como se ha comentado (único proveedor, único representante, exclusividad, compra de obras de arte, libros, secretas, urgencia, emergencia, con universidades nacionales, entre entidades del sector público, reparaciones de automotores o equipos que requieran desarme para cotizar, publicidad).

Cabe entonces comentar o analizar el buen uso de estas posibilidades a la luz de tantos hechos que se presentan alrededor de las diferentes aplicaciones que se observan a diario. La realidad es que se dan diferentes situaciones en la aplicación de estas alternativas. Una es la aplicación indebida o fraudulenta de utilizarla para favorecer a algún proveedor o por una cuestión de urgencia y la otra es la no utilización cuando se debería hacerlo, por desconocimiento, temor o incapacidad. De las dos podría decirse que la segunda es la más frecuente.

> "La administración es remisa a celebrar una contratación directa cuando legalmente puede hacerlo: Es lo que Boneo llama 'el temor a ejercer la responsabilidad'. Como dice este autor, «la tendencia es ajustarse estrictamente a las disposiciones vigentes, más allá de toda consideración de eficiencia y a pasar los problemas a niveles más altos, aunque sea para obtener un simple aval que libre al funcionario de responsabilidad al respecto»". (Gordillo, 2014, p. 480).

En general, las excepciones que muestran las normas son razonables, pero es normal que los funcionarios, a pesar de ello, recurran a procedimientos seudocompetitivos a sabiendas de que obtendrán un solo precio o, de lo contrario, a simular procedimientos competitivos con ofertas obtenidas solo para ese fin.

Estos procesos totalmente ineficientes que producen demoras innecesarias y muchas veces precios más elevados son vistos por los funcionarios que los realizan como un deslinde de responsabilidad. Nadie podrá objetarle que no hizo un procedimiento competitivo y se libra de la posibilidad de que cunda la sospecha sobre su accionar (Gordillo, 2014).

Es obvio comentar que todos estos procedimientos están en los instrumentos normativos para ser usados cuando corresponda, que hacen a la eficacia y eficiencia de la compra, de ahí la necesidad de tener compradores profesionales.

En todos los supuestos de contrataciones directas hay dos temas para tener en cuenta: el primero es la fundamentación clara y concreta, y el segundo es la responsabilidad que le cabe al comprador de verificar la razonabilidad de la contratación en cuanto a precio, calidad, cantidad, etc.

Cabe entonces comentar o analizar el buen uso de estas posibilidades a la luz de tantos hechos que se presentan alrededor de las diferentes variaciones que se observan a diario. Los tiempos para obtener bienes y servicios no son una consecuencia del nombre del procedimiento utilizado, sino de la profesionalidad con que se ejecute ese procedimiento.

Uno de los supuestos de contratación directa está relacionado con la reparación de automotores u otros equipos para los cuales sea necesario desarmar para poder cotizar. Es una mala práctica muy común el simular procesos competitivos para no efectuar una contratación directa como la norma lo establece. Caso típico de "temor a ejercer la responsabilidad".

Un funcionario profesional realiza una contratación directa previa evaluación del proveedor: distribuidor autorizado, concesionario o cualquier taller formalmente constituido; posteriormente analiza con criterio el precio cotizado por la reparación antes de adjudicar y deja esa fundamentación en el expediente físico o virtual.

3.2.4. Proceso de compras por urgencia. Cómo y cuándo aplicarlas. Malas prácticas

Las contrataciones por urgencia tienen su razón de ser ante situaciones de esa índole que pueden presentarse durante la gestión. De todas formas, se presentan continuas controversias respecto a su uso indiscriminado. Debido a la presunción de estas situaciones, en general las normas exigen la aprobación de la máxima autoridad del organismo para limitar su uso. Si se analiza esta disposición, se puede ver que es una incoherencia que se exija más burocracia cuando teóricamente el motivo de la contratación obedece a una necesidad inmediata. Todo se basa en la mala praxis de la gestión en las instituciones provocada por la falta de idoneidad de los funcionarios, no solo de compras, sino también de las áreas usuarias.

La necesidad de frecuentes contrataciones por urgencia se debe en la mayoría de los casos a la falta de previsión, malas programaciones y, en el peor de los casos, desidia.

El fundamento para la urgencia es la imprevisibilidad, aunque algunas normas no consideran este motivo tan taxativamente. En algunos casos se habla de caso fortuito, inesperado, inmediato, pero también hay supuestos tales como, el hecho de impedir el normal y oportuno cumplimiento de actividades esenciales. De todos modos, este procedimiento es muchas veces utilizado políticamente por funcionarios acuciados por compromisos de tipo social o por la necesidad, muchas veces genuina, de cumplir determinadas promesas electorales dentro del período de gobierno. Esto ya excede lo profesional y es responsabilidad de quien lo impulsa.

Las contrataciones por urgencia o emergencia se realizan en oportunidades especiales; esto quiere decir que no aseguran un uso apropiado de los recursos ni en términos de precios ni de calidad, por lo tanto, es muy pernicioso su uso inadecuado.

3.2.5. Proceso de compras por emergencia. Cómo y cuándo aplicarlas. Cuándo termina la emergencia. Malas prácticas

En el caso de las compras por emergencia, la situación es similar. Es válido este procedimiento en la inmediatez de la emergencia. Cuando se trata de siniestros o catástrofes naturales, las consecuencias de estos no tienen soluciones inmediatas, sino que se requiere un determinado tiempo para volver todo a la normalidad. Las contrataciones de aquellos insumos que, si bien fueron consecuencia del evento, superan lo inmediato no revisten la característica de emergencia, por lo tanto, deben hacerse a través de los procedimientos normales o, a lo sumo, por urgencia.

La Ley 9/2017 de España en su artículo 120 expresa que se debe "actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional" y expone que se deberá ordenar la ejecución sin trámite de expediente y contratar libremente sin los requisitos formales de la ley, e incluso sin la existencia de crédito presupuestario.

Un tema para considerar es el plazo de la emergencia. En este caso esta misma ley establece un mes para el inicio de la ejecución; luego de pasado ese período, la contratación deberá realizarse por un procedimiento ordinario.

3.3. Proceso de compra en un contexto inflacionario. La redeterminación de precios. Aspectos técnicos para considerar

En las compras públicas es normal, aunque esto ha ido mejorando con la implementación de los nuevos sistemas, que se demoren las adjudicaciones. En general las normas establecen, por este motivo, plazos obligatorios de mantenimiento de las ofertas. Si bien los procesos difícilmente se caigan por este motivo —ya que los proveedores, para no correr el riesgo de perder la garantía de mantenimiento de oferta, cotizan con su carga financiera en el precio—, el problema surge en el momento de cumplir con la prestación o en los casos de contratos de tracto sucesivo. En épocas

de inflación es necesario el establecimiento de métodos de redeterminación de precios porque, como se ha mencionado, el sistema no puede ir contra el mercado. En estos casos pretender que el proveedor mantenga los precios es algo teórico o utópico.

En estas situaciones, las consecuencias de exigir mantenimiento de precios son extremadamente nocivas, dado que los proveedores más serios se niegan a cotizar y los más oportunistas cotizan precios mucho más elevados para cubrirse de los aumentos. Ambas condiciones tienen efectos negativos. La manera correcta de afrontar este tipo de situaciones es prever una posible redeterminación de los precios. Para poder hacerlo no basta con comenzar el análisis una vez que el aumento se produjo.

La única forma de poder realizar un análisis preciso es conociendo la real incidencia en el precio de cada uno de los componentes de este que pueden variar. Para conocer esto se debe solicitar al proveedor en los pliegos de condiciones que presente junto con la oferta lo que se llama una apertura de costos. Esto quiere decir una planilla donde el precio esté abierto de manera tal que se vea la incidencia de cada componente del mismo o sea, qué incidencia tienen la mano de obra y los materiales, si son nacionales o importados, etc.

Deberá además indicarse en la apertura el llamado nivel económico de cada factor, o sea a qué fecha fueron tomados cada uno de los valores al armar el precio. De esta forma, cuando llegue el momento de la negociación se dispondrá de información técnica que permitirá determinar el porcentaje de aumento correcto. Para actualizar el precio se podrán aplicar los aumentos correspondientes a cada variable en su real incidencia y para el análisis se tomará el precio a la fecha indicada en la apertura versus. el precio a la fecha actual de cada componente.

3.4. Algunas consideraciones sobre la gestión de inventarios

La gestión de los inventarios tiene también su importancia significativa en el uso de los recursos y en la mayor eficiencia y eficacia de la gestión. No son precisamente las instituciones públicas quienes administran generalmente sus inventarios de manera correcta. Es conocido el problema dentro de las instituciones de frecuentes carencias de insumos, de mayor o menor sensibilidad, que producen reclamos de la sociedad. Por otra parte, en otros casos existen *stocks* importantes de materiales almacenados, muchas veces en condiciones precarias, que se van deteriorando paulatinamente e incluso llegan a la obsolescencia.

El resultado casi siempre son montos muy significativos de dinero desaprovechado, en la mayoría de los casos por desconocimiento o desidia. Como casi todos los problemas de abastecimiento, esto también tiene una fuerte conexión con la elaboración de los planes anuales, además de otros problemas que suelen aparecer, como la asignación tardía de partidas presupuestarias o deficiencias en la ejecución que hacen que se deba ejecutar presupuesto hacia fines de año de manera inadecuada y que se termine comprando cantidades incorrectas solo por el hecho de gastar lo que se tenía asignado.

Las consecuencias de estos hechos son extremadamente nocivas y no siempre se tiene conocimiento ni conciencia de los montos de dinero que se inmovilizan —en el mejor de los casos, cuando no se pierden—. Tampoco existen estudios serios de consumo ni controles adecuados de los elementos más propensos al hurto hormiga, como por ejemplo los útiles de oficina.

Además, del auge existente en el desarrollo de sistemas para la administración pública, existen hoy en el mercado innumerables programas de gestión de inventario cuyo costo no es excesivo y que podrían utilizarse para abordar seriamente este tema.

Sin entrar en una desagregación exhaustiva de todas las posibilidades que pueden existir en materia de sistemas de inventario y su control, ni pretender hacer un estudio teórico de todo lo relativo a este tema, cabe destacar que, entre los más conocidos, los sistemas de inventarios existentes son el método ABC, basado en el análisis de Pareto; el de la teoría de justo a tiempo; el de máximos y mínimos.

El de máximos y mínimos se utiliza preferentemente para materiales estándar, que es el caso posiblemente más frecuente en los *stocks* del sector público. Este sistema está basado en la fijación de una cantidad máxima de *stock,* siempre considerando la más baja posible para cada material basada en varios motivos que tienen en cuenta la importancia del material en la gestión, su costo, la disponibilidad de sustitutos, el plazo de obtención, el consumo, etc. El mínimo teórico para cada material será cero, pero el mínimo práctico estará basado en las consideraciones mencionadas. El mínimo práctico, llamado "punto de reorden", será una cantidad tal que contemple, sobre la base de datos sobre su consumo, que no habrá carencia de este durante el tiempo que dure la nueva contratación para su reabastecimiento.

Por otra parte, la cantidad a solicitar será tal que, sumada a la cantidad del punto de reorden, se obtenga la cantidad fijada como de stock máximo de ese bien. Cada bien o grupo de bienes similares tendrá sus propias características. El punto de reorden deberá ser adecuadamente determinado considerando las características del bien de la manera más precisa posible, dado que, en el plazo de obtención, influyen las tareas administrativas de emisión de la orden de compra, si se trata de un material de estantería o que debe fabricarse especialmente, si es nacional o importado, si suele haber demora en la entrega en origen, si está afectado por alguna característica especial (por ejemplo estacionalidad), si es un bien escaso.

Con respecto a las tareas administrativas para la obtención, es muy recomendable para materiales estándar el uso de contratos marco, dado que de esta forma se garantiza un plazo de obtención muy reducido. Cabe también realizar algún comentario sobre las áreas de almacenamiento. Estas deben ser lugares de acceso irrestricto incluso para jefes con un funcionario responsable a cargo del almacén. También es imprescindible la realización de inventarios físicos por lo menos una vez al año, al margen de las actuaciones de la auditoría interna.

3.5. Consideraciones sobre la actuación de los órganos de control

Los órganos de control desempeñan o deberían desempeñar una función trascendental en las contrataciones públicas. Las leyes de administración financiera establecen el control ex post de los procesos, sin embargo, en algunos países de la región continúa el control previo. Este procedimiento no colabora al logro de los objetivos de eficacia y eficiencia de la compras por las demoras que ocasiona, siempre basadas en la verificación del cumplimiento de las formalidades y nunca en su contenido y oportunidad.

Por otra parte, cuando rige el control ex post, también los trabajos de las auditorías se transforman en hechos intrascendentes que no solo no agregan valor al proceso, sino que producen a veces efectos negativos tanto para la transparencia como para la efectividad de los procesos.

Existen dos motivos claves que ameritan un análisis de la situación y que son desafíos para un funcionamiento correcto de la gestión de la administración financiera pública.

El primer motivo es la ausencia casi total de auditores que controlen la compra además del procedimiento. Estos deben estar capacitados para poder evaluar un proceso de contratación y no solo para verificar que se cumple lo estipulado en la Ley de Procedimientos Administrativos. En su mayoría desconocen las normativas de contrataciones, o no están actualizados, por lo que es común que objeten procedimientos válidos y, por lo tanto, que esto produzca un efecto desmotivador en los funcionarios que aplican cambios innovadores.

Tanto en los controles previos como en los posteriores, el desconocimiento del objetivo de la compra ocasiona demoras innecesarias debido a la observación de detalles insignificantes. Esto ocurre tanto en los controles previos como en los posteriores.

El segundo motivo pernicioso del sistema es la ausencia casi total de sanciones ante hechos ilícitos, por lo que los dictámenes de auditoría se transforman en meras formalidades que aportan solo a la burocracia del sistema.

Cuando se evalúan las acciones que llevarían a la compra pública a un lugar de preponderancia y respeto en la administración de los recursos, estos son temas que deberían considerarse.

3.6. Consideraciones y recomendaciones finales sobre los procesos de compra

De todo lo expuesto se desprenden una serie de consideraciones sobre lo que representa la compra pública en la gestión del Estado. Esta es de tanta complejidad que, si bien a través de los años se han manifestado avances significativos, aún continúa siendo muy deficitario todo lo realizado. Muestra de ello es, por ejemplo, la situación de países más avanzados como los que integran la Unión Europea, donde se continúa legislando con nuevas normas y exigencias para poder optimizar resultados que aún no son los esperados.

Si se evalúan datos de distintas partes del mundo, se puede observar que el aspecto cultural tiene un alto impacto sobre la compra pública. Países con una cultura más disciplinada han alcanzado niveles de desarrollo mayores. En América Latina, salvo muy escasas excepciones, además de que son culturas diferentes, a nivel político este no aparece como un tema prioritario en los hechos a pesar de que a veces es parte del discurso.

No existe aún, de acuerdo con lo que expresan los organismos internacionales, información confiable a nivel mundial, sobre todo de la calidad de la ejecución. El aspecto positivo es que, muy lentamente, la ciudadanía exige mayor transparencia en las cuentas públicas y las facilidades de la tecnología aportan para lograrla.

La compra pública también goza de esa posibilidad de exposición y esto ayuda a que, con el aporte de cuadros cada vez más profesionales que ingresan a la función pública, se pueda ir trabajando por el camino correcto. Se ha logrado avanzar en la difusión de la información pero todavía es muy incipiente su análisis.

3.7. Órgano Central. Atribuciones que requiere para una eficiente gestión del sistema

Hace aproximadamente treinta años, con el avance de la institucionalización de las compras públicas, comenzaron a establecerse los órganos centrales de contrataciones en la región. Hay países que los tienen debidamente estructurados y dotados de autonomía institucional y financiera y que, en mayor o menor medida, han impulsado algunas reformas significativas. Otros aún no tienen ni las estructuras consolidadas.

Un logro importante de estos órganos, dadas las condiciones del sistema, es que han contribuido a reducir la diversidad de políticas y procedimientos, a la vez que han desarrollado otras más integradas y estandarizado las existentes.

Dentro de la institucionalización han incentivado el apoyo en cuanto a la capacidad técnica de entidades y proveedores, ya sea en línea o de modo presencial en sus centros de capacitación, y han potenciado el desarrollo de sistemas, primero solo de información y luego de compra y contratación electrónica. La falta de profesionalización y capacidad técnica de los funcionarios encargados de compras y contrataciones significó en su momento y significa un importante desafío para lograr el éxito de estos órganos a través del ejercicio de sus atribuciones.

El trabajo de estos órganos ha sido fundamental para la implementación de las políticas públicas en materia de contrataciones, conjuntamente con el monitoreo, el asesoramiento y la generación de cambios constantes para mejorar los sistemas de contrataciones, ya sea a través del desarrollo y la administración de los nuevos sistemas, la actualización de las normas, la capacitación a funcionarios y proveedores, la generación de estadísticas, el trabajo en desarrollos sustentables, o la creación de políticas de desarrollo e inclusión social, como el establecimiento de beneficios para PYMES, MIPyMES, empresas lideradas por mujeres, agricultura familiar.

En la región, prácticamente todos los países tienen sus órganos centrales en contrataciones, pero no todos estos cumplen con todas las obligaciones para las que fueron creados ni poseen estructuras acordes para ello.

En general las leyes sobre contrataciones han establecido atribuciones para los órganos centrales que, si bien normalmente son acertadas, no existe, como en muchos otros casos en materia de normativa, una relación directa entre estas atribuciones y la estructura. Se les atribuyen una serie de responsabilidades que la estructura luego no soporta y, por lo tanto, no pueden concretarse o se concretan a medias. Los órganos centrales de contrataciones no han llegado aún a tener la trascendencia de los demás órganos centrales de la administración financiera como pueden ser Presupuesto, Contabilidad u otros.

Como es normal en el ámbito público, el hecho de lograr mayor o menor trascendencia siempre lo marca la voluntad política, y si esta no existe, el órgano central no pasa de ser una oficina pública más donde los avances se producen solamente cuando hay funcionarios a cargo con voluntad de hacer.

Las atribuciones que establecen las normas para los órganos centrales pasan por:

1. Recomendar las políticas de compras y contrataciones de bienes, servicios y obras para su consideración y aprobación (en algunos países tienen la responsabilidad de las obras y en otros no).
2. Desarrollar, implantar y administrar un portal web que concentre la información sobre las contrataciones públicas (la normativa, las políticas, los planes anuales, las convocatorias, el catálogo de bienes y servicios de uso común, el registro de proveedores, los resultados de los procesos).
3. Establecer los procedimientos para elaborar los planes y programas anuales de contrataciones de bienes y servicios por parte de las entidades.
4. Monitorear el cumplimiento de esos planes anuales.
5. Diseñar e implantar los manuales de procedimientos comunes para cada tipo de compra y contratación.
6. Verificar que en las entidades comprendidas en el ámbito de la ley se apliquen en materia de compras y contrataciones las normas establecidas por la ley y sus reglamentos.
7. Capacitar al personal de las unidades operativas en el funcionamiento del sistema, y en la gestión de las compras y contrataciones.
8. Recibir las sugerencias y reclamaciones de los proveedores.
9. Recomendar, cuando corresponda, las sanciones previstas para los proveedores, siguiendo los procedimientos establecidos en las normas.
10. Desarrollar mecanismos que promuevan criterios de sustentabilidad ambiental, éticos, sociales y económicos.
11. Organizar estadísticas.
12. Proyectar las normas legales y reglamentarias y elaborar los manuales de procedimientos en consonancia con los otros sistemas de la administración financiera.

13. Elaborar documentos estándar.
14. Asesorar y dictaminar en temas particulares que sometan a consideración las entidades.
15. Licitar bienes y servicios a través de la modalidad acuerdo marco.
16. Establecer un sistema de solución de controversias entre las entidades y los proveedores para la resolución de conflictos.

Con respecto a los puntos 13 y 14, estos ameritan un comentario. En el punto 13, si bien algunos países contemplan esta posibilidad de que el órgano central sea ejecutor de procesos licitatorios, en realidad este es un tema controvertido, ya que, por un lado, en general las estructuras no contemplan esta tarea y, por otro lado, se da la controversia de ser juez y parte.

Asimismo, en el punto 14 se establece como responsabilidad la solución de controversias. Algunos países como México, Chile y Perú han creado, para esta función, los llamados tribunales de contrataciones que funcionan en forma autónoma especialmente para estos casos.

3.8. Información que vincula el sistema de contrataciones con los otros sistemas de la administración financiera

La vinculación del sistema de contrataciones con el resto de los sistemas de la administración financiera está dada por los sistemas de presupuesto, suministros, contabilidad y tesorería.

El plan anual de contrataciones es el insumo para la elaboración del presupuesto que se aprueba a través de la Ley de Presupuesto.

Cuando se genera el requerimiento, se carga la solicitud de gastos y se verifica la disponibilidad de crédito presupuestario en la partida o partidas indicadas en esta, para poder continuar con el procedimiento.

Una vez que la unidad requirente autoriza la solicitud de gastos, esta pasa al área de presupuesto para que verifique las partidas presupuestarias afectadas y autorice la afectación preventiva para dicho gasto.

La solicitud o solicitudes es de gasto pasan a la unidad de compra, donde se inicia el expediente y se consolidan los requerimientos por tipo de bien o incluso por servicio administrativo financiero, cuando se trate de una compra conjunta.

La unidad de compras, en función de los requerimientos solicitados, determina el tipo de procedimiento que corresponda, elabora los pliegos pertinentes y realiza todo el debido proceso de obtención y evaluación de las ofertas.

Al momento que se aprueba el dictamen de evaluación y se emite la notificación de adjudicación, la información vuelve a presupuesto para verificar la existencia de crédito y cuota de compromiso. Al momento de adjudicar el proveedor, debe estar dado de alta en el Registro de Beneficiarios del Estado y autorizado por la contaduría general de la Nación. Este último punto le garantiza a la

autoridad competente que firmará posteriormente la orden de compra que el proveedor cumple con los requerimientos administrativos y tributarios para ser beneficiario del Estado.

Con la emisión del acto administrativo que adjudica a él o los proveedores, la unidad de compras procede a emitir la orden de compra correspondiente y la envía a la Oficina de Presupuesto para que verifique las partidas y los montos definitivos para cada partida. Luego se envía la orden de compra para la firma de la autoridad competente según el monto, y al autorizarse se registra en el presupuesto afectando el crédito y la cuota de compromiso.

Una vez entregados los bienes o cumplido el servicio, el proveedor emite la factura que va a la unidad requirente para su confirmación. A partir de dicha confirmación el área contable procede a registrar la factura, con lo que se registra en el presupuesto la reserva de devengado correspondiente.

Cuando la contratación involucre suministros o bienes, se procede a la registración en el sistema de stock o la registración provisoria en el sistema de patrimonio según corresponda.

Luego se liquida la factura y se genera la orden de pago correspondiente, lo que puede ajustar o no la reserva de devengado. Con la última firma de la autoridad competente, se deshace la reserva y se registra el devengado presupuestario y contable.

El expediente es enviado a la tesorería para que realice los controles por oposición y proceda al pago, el que, una vez efectuado impacta en el sistema de presupuesto deduciéndolo de la partida afectada.

A lo largo del ejercicio los procedimientos de compras son permanentemente monitoreados por el área de presupuesto, a los fines de determinar los montos trimestrales de cuota estimados en la programación, tanto de compromiso como de devengado.

4. EL SISTEMA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

4.1. Antecedentes históricos y nociones generales del sistema de compras y contrataciones públicas. Evolución de las compras públicas.

En República Dominicana aproximadamente entre el 30 y el 50% del presupuesto nacional se destina a compras públicas.

La Ley N.o 295 de Aprovisionamiento del Gobierno (30 de junio 1966) fue la primera norma específica de contrataciones públicas en el país, con la finalidad de garantizar una mejor inversión de los fondos públicos y que se mantuvo vigente hasta el año 2006. Regulaba la adquisición de bienes y servicios, establecía algunos principios como el de libre competencia, la igualdad de trato entre los "abastecedores o suplidores" y creaba la Comisión de Aprovisionamiento del Gobierno.

Esta comisión fungía como el ente comprador del Estado dominicano, con un criterio de centralización operativa.

Acompañando la tendencia de la región, donde los avances en materia de compras públicas en esa época eran prácticamente nulos, esta legislación era limitada y deficiente, no existían los órganos centrales, en general los funcionarios carecían de idoneidad para la función, no había capacitación, cada institución compraba de acuerdo con reglas y procedimientos propios, no existía ningún tipo de información sobre los procesos y reinaba una sensible desconfianza sobre el manejo de los fondos públicos.

La Comisión, en este contexto, no contaba con un prestigio diferente. La Comisión, en este contexto, no contaba con un prestigio diferente: tenía una imagen negativa y de incompetencia, y representaba un gasto significativo para el Estado en una infraestructura prácticamente inoperante.

Para el caso de las obras públicas, existía la Ley 105 del 7 de marzo de 1967. En esta se establecía la obligación de someter a concurso para adjudicación toda obra de ingeniería o arquitectura que se propusiera construir el Estado, los ayuntamientos y otros organismos e instituciones de carácter oficial, superiores a RD $10.000,00 pesos dominicanos, pero no establecía principios ni derechos de los participantes, y contemplaba además la contratación de obras bajo la modalidad de sorteos.

Posteriormente, también para obras públicas, se proclamó la Ley 322/1981 y su Reglamento (Decreto 578/1986). Estas normas establecían que, para que una persona física o jurídica extranjera pudiera participar en procesos de contratación, debía estar asociada con una empresa dominicana o de capital mixto.

Recién en los años noventa, comenzó en la región un proceso de reforma de la administración financiera orientada hacia el control del gasto público. República Dominicana trabajó en ese

proceso y se promulgaron una serie de leyes sobre el tema que originaron la creación del Sistema Integrado de Administración Financiera.

Las contrataciones públicas en esos años continuaban en el estado de precariedad mencionado. Las instituciones compraban con criterios propios y de forma discrecional y arbitraria, no se realizaba publicidad de la convocatoria ni existía ningún tipo de información y, en algunos casos, la norma establecía que se podía elegir a través del Registro de Proveedores, que de por sí era restrictivo, a qué empresas invitar, de manera arbitraria y desestimando a las otras empresas. Así las cosas, el manejo de los fondos públicos seguía con sospechas de mala administración.

Las compras públicas en la reforma no tuvieron el mismo impulso que los otros componentes de la administración financiera, pero, en el año 1998, se promulgó el Decreto N.o 262/98 que reglamentaba la Ley N.o 295-66 con algunas controversias jurídicas.

Este proceso se reactivó en el año 2003 cuando comenzaron las negociaciones para que RD participara del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos de América y los países de Centroamérica (USA-DR-CAFTA). Este nuevo desafío requería mayor formalidad y rigor para el marco jurídico referido al manejo eficiente de los fondos públicos y al control de la corrupción.

Obsérvese, como detalle, que es reiterativo en América Latina que los procesos de reformas surjan como exigencias o condicionalidades, pero no como voluntad política.

Es así que, el 1 de junio de 2006, como resultado de esta necesidad, y en escaso tiempo, cosa incompatible con el logro de un buen producto en este tipo de temas, entró en vigencia el llamado Decreto Puente 63/06 que unificaba las compras y contrataciones de bienes, servicios y obras en un mismo texto legal, hasta tanto se lograra la promulgación de una nueva ley.

Este decreto, que mantenía vigentes la Ley 105 de Obras y la Ley 295 de Bienes y Servicios, normas que, por su antigüedad, ya eran totalmente obsoletas, generó la necesidad de empezar a trabajar en la elaboración de un anteproyecto de ley acorde con las mejores prácticas de la época.

El 18 de agosto de 2006, se promulgó la Ley 340/06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, con lo cual el Decreto 63/06 se convirtió en el reglamento de aplicación de esta nueva norma.

La Ley 340/06 creó el Sistema de Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones y la Dirección General de Contrataciones Públicas, como Órgano Rector del Sistema que dependía del hoy Ministerio de Hacienda.

Algunas discrepancias en aspectos sustanciales con el Tratado de Libre Comercio DR-CAFTA originaron la necesidad de modificaciones a este nuevo instrumento jurídico y el 6 de diciembre del mismo año se promulgó la Ley 449/06, modificatoria de la 340/06. El decreto reglamentario de la Ley N.o 340-06 y sus modificaciones, tuvo lugar en el año 2007 mediante el Decreto N.o 490-07, pero fue posteriormente derogado por el Decreto N.o 543-12 de fecha 6 de

septiembre de 2012 con el propósito de "viabilizar la transparencia de las compras del Estado y alentar a potenciales proveedores a que participen en los procesos de adquisición ampliando las posibilidades de selección de las Instituciones del Gobierno, haciendo uso de una herramienta de amplia difusión y cobertura como es Internet". Sus objetivos eran:

> "– Lograr impacto en la sociedad en términos de transparencia y confianza, a través del acceso generalizado y gratuito a la información sobre las compras de gobierno.
>
> – Garantizar la igualdad de oportunidades de los potenciales proveedores.
>
> – Ampliar las posibilidades de selección de proveedores de las Instituciones del Gobierno con el consiguiente impacto en la eficiencia, eficacia y economía de los procesos.
>
> – Poner en total vigencia la Ley de Libre Acceso a la Información en lo que a las compras se refiere.
>
> – Permitir el seguimiento por parte de los proveedores y de la ciudadanía en general de los procesos de compras". (DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, 2007).

El Decreto 543/12 establecía la obligación de publicar todos los procesos, incluso los de compras menores, bajo apercibimiento de declarar nulo el proceso.

En consonancia con lo establecido en la Ley 488/08 sobre el Desarrollo de las PYMES y MIPyMES, se facilitaba la participación de estas con algunas preferencias, tales como reducir los monto de las garantías de seriedad de la oferta y del fiel cumplimiento de contrato, la reserva del 20% del presupuesto de cada institución para contratar exclusivamente a MIPyME realizando procedimientos dirigidos exclusivamente a este tipo de empresas y, para aquellas que resultaran adjudicadas, cualquiera fuera el procedimiento realizado, el derecho a recibir el 20% del valor del contrato en concepto de avance.

También se establecieron preferencias de tipo compra nacional y regional enfocadas en el desarrollo industrial y amparadas por el artículo 222 de la Constitución Nacional y posteriormente por el Decreto 164/12.

Cabe destacar además, con respecto a este tema, que la Constitución dominicana del año 2010, en su artículo 8 considera:

"…como función esencial del Estado la protección efectiva del ejercicio de los derechos fundamentales, los cuales no solo son derechos individuales, sino también derechos sociales, y por tanto implica la obligación del Estado a remover los obstáculos que impidan la igualdad real o material de las mipymes frente a las grandes empresas en la participación de los procesos de compras y contrataciones públicas".

4.2. Marco legal

Las normas vigentes en la actualidad en la materia son la Ley 340-06 de Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones con modificatorias de la Ley 449-06, y el Decreto Reglamentario 543-12.

Este marco legal, producto de la reforma, se completó con otras leyes relacionadas con el resto del Sistema de Administración Financiera tales como la Ley N.o 5-07 que crea el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado, la Ley N.o 10-07 de la Contraloría General de la República y el Control Interno, la Ley N.o 423-06 Orgánica de Presupuesto del Sector Público y la Ley 567-05 de Tesorería Nacional.

4.2.1. Contenido de la norma vigente. Ámbito

La Ley 340-06 establece entre sus aspectos principales, su ámbito de aplicación:

- El Gobierno central.
- Las instituciones descentralizadas y autónomas financieras y no financieras.
- Las instituciones públicas de la seguridad social.
- Los ayuntamientos de los municipios y del Distrito Nacional.
- Las empresas públicas no financieras y financieras.
- Cualquier entidad que contrate la adquisición de bienes, servicios, obras y concesiones con fondos públicos.

4.2.2. Principios

Las contrataciones públicas se regirán por los siguientes principios:

1) Principio de eficiencia.
2) Principio de igualdad y libre competencia.
3) Principio de transparencia y publicidad.
4) Principio de economía y flexibilidad.
5) Principio de equidad.
6) Principio de responsabilidad, moralidad y buena fe.
7) Principio de reciprocidad.
8) Principio de participación.
9) Principio de razonabilidad.

4.2.3. Plan anual de contrataciones

El artículo 38 de la Ley 340/6 establece:

> "…la obligatoriedad de que las entidades comprendidas en el ámbito de la presente ley elaboren sus planes y programas anuales de contratación de bienes y servicios, consistentes con sus apropiaciones presupuestarias, de acuerdo con las normas y metodologías que al respecto dicte el Órgano Rector de acuerdo a las políticas que dicte la Secretaría de Estado de Finanzas o, en el caso que corresponda, por el Consejo Directivo de las instituciones o por la Sala Capitular de los Ayuntamientos. Lo mismo regirá para obras públicas y concesiones de acuerdo con la política de inversiones.
>
> El Órgano Rector tendrá la responsabilidad de su consolidación, difusión pública, y su monitoreo".

La norma establece que los planes anuales deberán ser consolidados por el Órgano Rector para difundirlos y evaluar su cumplimiento.

4.2.4. Procedimientos de selección

Se utilizarán los siguientes procedimientos de selección:

1) Licitación pública, que podrá ser nacional o internacional.
2) Licitación restringida.
3) Sorteo de obras.
4) Comparación de precios.
5) Subasta inversa.

Para determinar el proceso de selección, se utilizará un régimen de umbrales tope relacionados con el Presupuesto de Ingresos Corrientes del Gobierno Central para facilitar su actualización anual.

4.2.5. Control y sanciones

Para control de la actuación administrativa, la Ley 340-06 otorga a los oferentes la posibilidad de presentar recursos de apelación o jerárquicos impropios, y solicitudes de investigación ante el Órgano Rector, lo que genera imparcialidad en los dictámenes.

Esta establece, además, un régimen de sanciones para funcionarios y proveedores y un procedimiento para reclamos, impugnaciones y controversias.

4.2.6. PYMES, MIPyMES y MIPyMES lideradas por mujeres

La Ley N.o 488-08 sobre Desarrollo y Competitividad de las MIPyME incluyó beneficios para este sector reflejados en una preferencia del 15% para MIPyMES y del 20% en los casos que sean lideradas por mujeres, o estas constituyan mayoría en el capital accionario de la empresa.

Además, el Decreto 543-12 establece que las entidades contratantes, en el momento de elaborar su formulación presupuestaria, deben reservar en el 20% que concede la citada ley destinado a procedimientos de selección exclusivos para MIPyMES, teniendo en cuenta que al momento de la selección del procedimiento los bienes y servicios por licitar sean factibles de ser provistos por este sector productivo.

En los procedimientos correspondientes al 80% restante del presupuesto, deberá también, con el mismo propósito, permitirse la presentación de ofertas parciales.

Cada entidad contratante deberá enviar su plan anual de contrataciones al Consejo Nacional de Promipymes para que sea difundido a través de sus medios, lo que permitirá a este sector identificar las oportunidades de negocio que brindará el Estado.

Además, el decreto establece que las entidades deberán entregar a las PYMES que resulten adjudicatarias, un 20% del valor del contrato en concepto de avance.

4.3. Concesiones

La Ley 340 establece también las condiciones especiales que regirán para el caso de la concesión, la que define en su artículo 46 como:

> "…la facultad que el Estado otorga a particulares, personas naturales o jurídicas para que por su cuenta y riesgo construyan, instalen, mejoren, adicionen, conserven, restauren, produzcan, operen o administren una obra, bien o servicio público, bajo la supervisión de la entidad pública concedente, con o sin ocupación de bienes públicos. A cambio, el concesionario tendrá derecho a la recuperación de la inversión y la obtención de una utilidad razonable o el cobro a los usuarios de la obra, bien o servicio de una tarifa razonable para mantener el servicio en los niveles satisfactorios y comprometidos en un contrato con duración o plazo determinado, siguiendo la justificación y prioridad establecida por la planificación y el desarrollo estratégico del país".

Asimismo, establece la licitación pública nacional o internacional como único procedimiento de selección para la contratación de concesiones, sea cual fuere la modalidad.

4.4. Fideicomisos

El fideicomiso, instrumento que se está utilizando cada vez más frecuentemente en la región, está regulados en República Dominicana por la Ley 189-11, la cual fue promulgada para, según se establece en los considerandos, "generar mecanismos que faciliten el desarrollo habitacional, fundamentalmente de viviendas de bajo costo con el objeto de reducir el déficit habitacional del país".

Esta ley define al fideicomiso como:

> "...el acto mediante el cual una o varias personas, llamadas fideicomitentes, transfieren derechos de propiedad u otros derechos reales o personales, a una o varias personas jurídicas, llamadas fiduciarios, para la constitución de un patrimonio separado, llamado patrimonio fideicomitido, cuya administración o ejercicio de la fiducia será realizada por el o los fiduciarios según las instrucciones del o de los fideicomitentes, en favor de una o varias personas, llamadas fideicomisarios o beneficiarios, con la obligación de restituirlos a la extinción de dicho acto, a la persona designada en el mismo o de conformidad con la ley".

República Dominicana ha hecho uso del fideicomiso público con el fin mencionado en los considerandos de la ley.

Los procedimientos de selección para la ejecución del objeto del fideicomiso deben realizarse en un ámbito de competencia efectiva y cumplir con los principios de transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

En el caso de República Dominicana, existen dictámenes a favor de la aplicabilidad de la Ley 340-06 y el Decreto 543-12 para las compras y contrataciones de bienes y servicios que se realicen con cargo al patrimonio fideicomitido.

4.5. Órgano Rector. Atribuciones. Organización administrativa del sistema

La Ley 340-06 establece en su Artículo 34 que el sistema estará organizado con el criterio de centralización normativa y descentralización operativa y que sus órganos serán los siguientes: la Dirección General de Contrataciones Públicas como Órgano Rector del Sistema, dependiendo de la Secretaría de Estado de Finanzas, (hoy Ministerio de Hacienda) junto a las Subdirecciones de Bienes y Servicios y de Obras y Concesiones.

Por otra parte, en las entidades alcanzadas por el ámbito de aplicación de la Ley, funcionarán las unidades operativas de contrataciones que tendrán a su cargo la gestión de las contrataciones.

Establece además que el Órgano Rector contará con una comisión consultiva, integrada por el Director General del Órgano Rector, quien la presidirá; el presidente del Colegio Dominicano de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores (CODIA); el presidente de la Federación Dominicana de Cámaras de Comercio (FEDOCAMARA) y dos miembros debidamente designados por el Poder Ejecutivo.

En cada entidad se estructurará además un comité de contrataciones permanente que estará constituido por cinco miembros: el funcionario de mayor jerarquía de la institución (presidente), el director administrativo financiero, el consultor jurídico (asesor legal), el responsable del Área de Planificación y Desarrollo y el responsable de la Oficina de Libre Acceso a la Información.

4.5.1. Funciones y atribuciones del Órgano Rector

El artículo 36 de la Ley 340-06 establece:

"1) Recomendar a la Secretaría de Estado de Finanzas las políticas de compras y contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones para su consideración y aprobación.

2) Diseñar e implantar el Catálogo de Bienes y Servicios de uso común para las entidades comprendidas en el ámbito de la ley, así como los catálogos de elementos comúnmente utilizados en las obras públicas.

3) Diseñar e implantar un Sistema de Información de Precios que mantenga actualizados los valores de mercado de los bienes y servicios de uso común. Asimismo, mantendrá información sobre los precios a los que las entidades comprendidas en el ámbito de la ley compraron o contrataron tales bienes y servicios.

4) Establecer la metodología para preparar los planes y programas anuales de compras y contrataciones de bienes y servicios por parte de las entidades comprendidas en el ámbito de la ley.

5) Diseñar e implantar los Manuales de Procedimientos Comunes para cada tipo de compra y contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones. Dichos manuales serán aprobados por la Secretaría de Estado de Finanzas, la cual evaluará los resultados de su implantación, en términos de eficacia y transparencia.

6) Verificar que en las entidades comprendidas en el ámbito de la Ley se apliquen en materia de compras y contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones las normas establecidas por esta ley, sus reglamentos, así como las políticas, planes, programas y metodologías.

7) Capacitar y especializar a su personal y al de las unidades operativas en la organización y funcionamiento del sistema, así como en la gestión de compras y contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones.

8) Organizar y mantener actualizado el Registro de Proveedores del Estado (RPE), en el que podrán inscribirse todas las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras que así lo deseen, siempre y cuando no tengan causal de inhabilidad para contratar con el Estado.

9) Mantener un registro especial de proveedores y consultores que hayan incumplido con lo dispuesto en la ley, en sus reglamentos, o en el contrato, así como de las sanciones que se les hayan aplicado por violaciones a los mismos.

10) Recibir las sugerencias y reclamaciones de los proveedores, estén o no inscritos en el Registro, así como tomar medidas precautorias oportunas, mientras se encuentre pendiente la resolución de una impugnación para preservar la oportunidad de corregir un incumplimiento potencial de la presente ley, incluyendo la suspensión de la adjudicación de un contrato o la ejecución de un contrato que ya ha sido adjudicado.

11) Proponer al Secretario de Estado de Finanzas la estructura organizativa del Órgano Rector, la cual será aprobada por la Oficina Nacional de Administración y Personal, así como los manuales de procedimientos internos.

12) Proponer al Secretario de Estado de Finanzas los reglamentos de aplicación de la presente ley.

13) Recomendar, cuando le corresponda, las sanciones previstas en la presente ley.

14) Administrar y garantizar la completa y oportuna actualización de un portal Web que concentre la información sobre las contrataciones públicas, de acceso gratuito y en el que se deberá incluir, al menos:

- La normativa vigente sobre la materia.
- Las políticas de compras y contrataciones.
- Los planes de compras y contratación.
- Las convocatorias a presentar ofertas de todas las entidades públicas y los pliegos de condiciones correspondientes.
- Los resultados de los procesos de compras y contrataciones de todas las entidades públicas, salvo las excepciones incluidas en la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública.
- El registro especial de proveedores inhabilitados".

De lo expuesto se deduce la importancia del Órgano Rector ya que es responsable de centralizar las políticas y normas que regulan el sistema y es la única institución facultada para emitir las normas secundarias, tales como manuales de procedimientos, estandarización de los documentos, formularios tipo y normas aclaratorias.

La estandarización de los documentos es una necesidad muy importante dentro del marco regulatorio, así como los formularios tipo y los manuales de procedimientos, ya que facilitan significativamente la gestión.

La Dirección General de Contrataciones Públicas tiene la potestad de investigar, de oficio o a petición de la parte interesada, presuntas violaciones a la ley que cualquier interesado denuncie, a las que esta dirección podrá o no darles curso, pero deberá informar las decisiones al denunciante.

El artículo 75 de esta misma ley expresa que la DGCP tendrá:

> "…libre acceso a las instalaciones físicas y electrónicas, tales como libros de acta y registros contables, entre otros, en donde se realicen las investigaciones en relación con un oferente o contratista, o una entidad del Sector Público, se podrá efectuar con consentimiento de los proveedores o funcionarios o mediante mandamiento compulsivo y por escrito de la autoridad judicial competente, emitido a solicitud del Director General".

4.6. Página web institucional de la Dirección General de Contrataciones Públicas

Una de las funciones atribuidas al Órgano Rector por la Ley 340/06 es:

> "Administrar y garantizar la completa y oportuna actualización de un portal Web que concentre la información sobre las contrataciones públicas, de acceso gratuito y en el que se deberá incluir, al menos:

- La normativa vigente sobre la materia.
- Las políticas de compras y contrataciones.
- Los planes de compras y contratación.
- Las convocatorias a presentar ofertas de todas las entidades públicas y los pliegos de condiciones correspondientes;
- Los resultados de los procesos de compras y contrataciones de todas las entidades públicas, salvo las excepciones incluidas en la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública.
- El registro especial de proveedores inhabilitados".

La DGCP comenzó sus operaciones hacia fines de 2006 y la primera versión de este portal no transaccional con información fue colocada en la web en febrero de 2008 (www.comprasdominicana.gov.do). En este debían difundirse todos los procedimientos de contratación, de todas las instituciones alcanzadas por el ámbito de aplicación de la Ley 340/06, desde la convocatoria a presentar ofertas hasta la adjudicación, incluyendo el contrato u orden de compra suscrito.

La información se podía incorporar y actualizar en forma automática desde el Sub-sistema de Compras del SIGEF o desde los sistemas institucionales autorizados. Caso contrario, en forma manual por los responsables de las distintas dependencias con facilidades provistas en el mismo portal.

El portal poseía dos áreas de servicios, una de acceso público y otra de acceso restringido para uso de los oferentes e instituciones públicas.

Estos mandatos se cumplían a medias. La publicidad de convocatoria no se realizaba; se seleccionaba discrecionalmente a los proveedores que se iba a invitar. En el año 2011 se

registraron menos de 2000 procesos, pero a fines de 2014 esta difusión se había incrementado en un 875%.

4.7. El Portal Transaccional

A partir del año 2012, la Dirección General de Contrataciones Públicas, con un criterio institucional de vocación de crecimiento muy importante y con un apoyo político significativo acompañado de una fuerte inversión aprobó un proyecto para el desarrollo de un portal transaccional para las compras electrónicas. Con el objetivo de lograr una integridad entre la normativa y los sistemas, conformó un equipo de proyecto multidisciplinario que colaboró, por una parte, en la descripción detallada de cada funcionalidad esperada y, por otra parte, en el control de cada adecuación y entrega realizada por el proveedor.

La empresa ganadora en la licitación fue Indra Sistemas, que presentó la plataforma Vortal. Esta empresa realizó las adecuaciones necesarias al sistema para adaptarlo al modelo dominicano antes de ser implementado y posteriormente la vinculación con el Sistema de Administración Financiera en los componentes de presupuesto y tesorería.

En general, los sistemas de compras transaccionales implementados en diversos países permiten realizar el proceso de contratación en línea. Sin embargo, en República Dominicana, además de incorporar el proceso en línea vinculado al sistema presupuestario, se potenciaron ciertas funcionalidades, que benefician la participación de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMES), poniendo foco especial en aquellas lideradas por mujeres. Para ello, se incorporó en la registración del proveedor, la clasificación y composición accionaria, que permite distinguir a una MIPyME mujer y mantener la integración entre lo registrado en el sistema SIGEF y lo registrado en el Sistema de Compras.

El desarrollo de este sistema comenzó en 2014 y los primeros pilotos de implementación se realizaron a fines del año 2016. La Ley 350-17 estableció la obligatoriedad del uso del portal por todas las entidades alcanzadas por el ámbito de aplicación de la Ley 340-06 y la implementación ya alcanza a más de trescientas unidades de compra que lo utilizan.

El portal cuenta con toda la asistencia respecto a su uso, para las instituciones y para los ciudadanos, con tutoriales que ayudan para cada tarea que se necesite realizar.

A través de este portal, en la actualidad uno de los más completos de la región, los proveedores pueden acceder a toda la información de los procesos y recibir invitaciones automáticas de las compras según su actividad comercial. También los ciudadanos pueden visualizar en línea todo lo que compra el Gobierno (cuándo, a quién y a qué precio).

El procedimiento de inscripción en el RPE, se simplificó sensiblemente al eliminarse documentos oficiales que se solicitaban y que ahora pueden visualizarse en la web. La inscripción se obtiene en un plazo máximo de 72 horas y en 48 horas o menos si es para la actualización

de algún dato. La metodología de inscripción está ilustrada con tutoriales, se puede obtener la constancia de inscripción; está discriminado por rubros y, en el caso de las pymes y pymes mujer, por género.

A la fecha el Registro consta de aproximadamente 85.000 proveedores inscriptos: 39.000 personas físicas, 36.000 medianas empresas, 7.000 microempresas y 3.500 pequeñas empresas. El 25% de esas empresas pertenecen a mujeres o son lideradas por ellas.

En el portal se puede encontrar también toda la información del marco normativo de contrataciones: leyes, decretos, documentos estándar, resoluciones, manuales de procedimientos y umbrales.

En lo referido a capacitación se encuentra la agenda con la oferta de cursos dictados por la Dirección.

Los procesos se encuentran publicados íntegramente desde su difusión hasta la adjudicación con la información de los precios.

En cumplimiento de la Ley Num. 2000-04, del 28 de julio de 2004, de Libre Acceso a la Información Pública, que otorga el derecho constitucional a los ciudadanos de investigar y recibir información de las instituciones del Estado, se encuentran estadísticas de facturaciones trimestrales por procedimiento de contratación, por provincia, por género, por tipo de empresa y por entidad. Cantidad de planes anuales de compras y contrataciones publicados y cantidad de visitas al portal registradas.

4.8. Comisiones de veedurías

A partir del año 2013, se incentivó desde el Gobierno central la constitución de comisiones de veedurías con representantes de la sociedad civil, del empresariado, las academias, medios de comunicación y las Iglesias.

Estas comisiones permiten a los ciudadanos participar, ejerciendo sus derechos, del control social en la gestión del Estado y, por lo tanto, en los procesos de compras y contrataciones.

4.9. Vinculación con el Sistema de Administración Financiera

El Sistema de Compras está vinculado al SIGEF desde el inicio del proceso. En ese momento se consulta a Presupuesto por la existencia de crédito. De ser así, el proceso sigue y el sistema deja reservado ese crédito para el momento de la adjudicación.

Una vez entregado el bien, se crea la factura en el portal, se genera el devengado en el SIGEF con la aprobación del libramiento y la orden de pago, y pasa a Tesorería para el pago. 30 días para PYME y 45 para el resto.

4.10. Conclusión y recomendaciones

Como conclusión, República Dominicana ha manifestado una importante evolución en materia de compras y contrataciones por encima de la media de América Central y América Latina. Su normativa está de acuerdo con el estándar de la región, pero es muy completa en cuanto a los complementos de la norma, como documentos estándar y manuales de procedimiento. Ha logrado consolidar el Órgano Rector con personal idóneo y ha realizado avances tecnológicos significativos en su página institucional y en el desarrollo e implementación del portal transaccional.

Se ha trabajado mucho en la inclusión de la pequeña y mediana empresa y este ha sido uno de los países precursores en la región del proceso de empoderamiento de la mujer, incentivando, a través de facilidades, la participación en la compra pública de las empresas lideradas por mujeres.

En cuanto a su página institucional, esta cuenta con información abundante tanto para proveedores como para la ciudadanía en general. Asimismo, ha incrementado también significativamente la base de proveedores para ayudar a generar más competencia.

El Órgano Rector cumple con protagonismo su función de apoyo y asesoramiento a las entidades, así como las tareas de capacitación a entidades y proveedores y la resolución de controversias en lo que le compete.

Como valor agregado, cumplen una función importante las rondas de negocios que se han realizado y la formación de las comisiones de veedurías, no tan frecuentes en otros países. Ambas ayudan tanto al acercamiento de los proveedores al mercado estatal como al control ciudadano.

Como recomendaciones se sugiere comenzar a trabajar en una asignatura pendiente en la compra pública en la región, que es el trabajo en la calidad del gasto. Una vez obtenida una mayor competencia y el mejoramiento de los procesos, es imprescindible conocer qué se compra, por qué se compra, si el precio que se pagó era el adecuado, si las cantidades eran correctas, si las entregas fueron a tiempo, si lo comprado era lo que correspondía desde el punto de vista funcional o técnico, si el producto era sustentable, si cumplía con determinadas normas de calidad, etc. Hoy es normal medir la ejecución solo por el gasto en sí, pero no por su calidad. Es un trabajo arduo pero posible si se establecen objetivos progresivos y no demasiado ambiciosos.

Además, podrían lograrse mejoras tomando en cuenta las siguientes consideraciones:

- Consolidar la implementación de la Ley N.o 340-06 en todo su ámbito de aplicación, en especial en los ayuntamientos, dentro de los cuales debería trabajarse sobre la norma para lograr su adaptabilidad a la gestión, dado que tienen características propias distintas a las del Gobierno central, fundamentalmente en cuanto a los montos que se manejan y la disponibilidad de recursos. Una mayor utilización de la norma en ese ámbito ayudaría significativamente al desarrollo de las microempresas y a la inclusión social.

- Modificar la Ley 340-06 usando información estadística para identificar los mayores inconvenientes que se producen con su aplicación y corregir algunos aspectos conceptuales o costumbristas que generan gastos y no ayudan a fortalecer el sistema en lo referente a la eficiencia y agilidad de los procesos (presencia de notarios en las aperturas, aplicación generalizada de los procedimientos de dos etapas, comité de contrataciones, etc.)
- Incluir la modalidad de contratación a través de convenios marco.
- Establecer que los procedimientos de selección que se van a aplicar obedezcan a la definición que da la ley y no a los umbrales, con excepción de la licitación pública conforme a los acuerdos internacionales, y eliminar la licitación restringida, ya que esta se encuadra en los casos de excepción establecidos en la normativa. También eliminar los umbrales al procedimiento de comparación de precios creando políticas de compras para bienes comunes con especificaciones estándar.
- Fortalecer los organismos de control, eliminando el control previo de acuerdo con lo que establece la Ley de Administración Financiera y regularizar el control ex post, pero con funcionarios idóneos que extiendan el control más allá de las formalidades y con castigos para las partes.
- Impulsar a través de los órganos centrales de la administración financiera programas de especialización o de maestrías, especialmente en compras y contrataciones, que es donde existe la mayor carencia. Es necesario un mayor desarrollo de capacidades y profesionalización en todos los niveles involucrados en los procesos de contratación —desde quienes elaboran los requerimientos y realizan los procedimientos de selección hasta quienes controlan las prestaciones y efectúan los pagos— como un tema crítico para el fortalecimiento institucional y para garantizar la eficacia y eficiencia de la gestión. Asimismo es preciso adoptar una política de contratación pública orientada a la consecución de objetivos estratégicos.
- Consolidar el uso del portal transaccional para aumentar la elaboración de estadísticas y permitir mejorar la toma de decisiones.
- Responsabilizar al funcionario público por su accionar conforme lo establece la ley y aplicar el régimen de sanciones establecido en la normativa vigente y no solo limitarse a cancelar los procesos irregulares sin consecuencias para él.
- Desarrollar información para los funcionarios políticos mostrando resultados comparativos del desarrollo de las contrataciones para generar conciencia de su importancia estratégica.
- Consolidar la vinculación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas con el SIGEF para compatibilizar definitivamente el presupuesto aprobado versus. el plan anual de compras y efectivizar el cumplimiento de los pagos en los plazos acordados. Esto es necesario dado que, a la fecha, la vinculación entre gasto y presupuesto sigue siendo una debilidad y esto dificulta sensiblemente la planificación de las contrataciones y genera mayores precios porque los proveedores cotizan considerando las cargas financieras.

Establecer por decreto niveles de firma para los funcionarios responsables de procesos de contrataciones, estableciendo montos topes para cada categoría.

BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, S. R. (2010): "Prólogo" en VOLOSIN, N.: *Promoviendo Compras Públicas Electrónicas para el Desarrollo*. Poder Ciudadano, Buenos Aires.

AGUILAR, S. E. (2014): "Compras públicas como función estratégica". *Boletín de compras responsables,* N.º 36-2014. Recuperado de: http://comprasresponsables.cegesti.org/articulos/articulo-31-180714.pdf

ARGENTINA (2016): *Ley 27.328, de Contratos de Participación Público-Privada*. Recuperado de http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/268322/norma.htm

ARGENTINA. Oficina Nacional de Contrataciones (2017): *Manual de compras públicas sustentables*. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_compras_publicas_sostenibles_0.pdf

BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA/CAF (2018): *Guía para Gobiernos Locales y Regionales*. Recuperado de https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1179/APP%2017.pdf

BANCO MUNDIAL (2017): *PPPP Reference Guide* 3.0. Recuperado de https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/ppp-reference-guide-3-0

CAF DEVELOPMENT BANK OF LATIN AMERICA (2018): *Guía para gobiernos regionales y locales*. Recuperado de https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1179/APP%2017.pdf

CARREGAL, M. (2007): "El fideicomiso: su aplicación desde la sanción de la ley 24.441", *La Ley,* 29/03/2007, 1- La Ley 2007-B, 1165.

CHILE (2004): Decreto 250/04 q*ue aprueba Reglamento de la Ley nº 19.886 de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios*. Recuperado de https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=230608

CHILECOMPRA (2018): "Participación de mercado de las mujeres en compras públicas creció en 25% respecto al 2013", marzo 8. Recuperado de https://www.chilecompra.cl/2018/03/participacion-de-mercado-de-las-mujeres-en-compras-publicas-crecio-en-25-respecto-al-2013/

CLARO DE LA MAZA, J. (1998): "Temas principales en las adquisiciones el sector público. Una perspectiva del BID". Seminario: *La eficiencia y la transparencia en las adquisiciones del sector público*, febrero 1998, Banco Interamericano de Desarrollo.

CLARO DE LA MAZA, J. (1998): "Temas principales en las adquisiciones del sector público. Una perspectiva del BID". Seminario: *La eficiencia y la transparencia en las adquisiciones del sector público.*

COOKE, J. A. (1997): "In This Issue", *Supply Chain Management Review,* vol. 1, n.º 1.

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (2017): *Las compras públicas como herramienta para el empoderamiento económico de la mujer*. Recuperado de https://www.dgcp.gob.do/new_dgcp/documentos/planificacion_y_desarrollo/pacc/postulaciones/Postulaci%C3%B3ndeGeneroNovaGob.pdf

ESPAÑA (2017): *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014*. Recuperado de: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Fiscal/607855-lcsp-2017.html

FRANKLIN, B. E. (2004): *Organización de Empresas*, 2.a edición, Mc Graw Hill, México.

GARCÍA CORDERO, X. (2014): *Análisis sobre la incidencia del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas sobre la prevención de la Corrupción Administrativa del Estado Dominicano en el período comprendido entre los años 2006 y 2013* (tesis de maestría). Fundación Ortega Marañón – Instituto Global de Altos Estudios en Ciencias Sociales. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

GONZÁLEZ, A. (2017): *Discurso pronunciado la directora ejecutiva del ITC (Chile), Arancha González, en la Scuola di Politiche de Milán el 10 de noviembre de 2017*. Recuperado de http://www.intracen.org/noticias/La-contratacion-publica-una-herramienta-para-impulsar-el-empoderamiento-economico-de-las-mujeres/

GORDILLO, A. A. (2014): "La Licitación Pública", Capítulo XII, en A. A. GORDILLO (autor), B. DOS SANTOS (director): Tratado de derecho administrativo, Tomo II: *La defensa del usuario y del administrado*. Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires. Recuperado de https://www.gordillo.com/tomo2.php

GUZMÁN SANTOS, Y. (2015): "Derecho comparado de la contratación pública" en Pintos Santiago, J. (coord.): *Sistema Nacional de Contratación Pública en República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana*. Recuperado de http://www.liberlex.com/archivos/SCP_RD.pdf

MERTEHIKIAN, E. (2012): *Acerca de la Utilización de Fideicomiso por el Sector Público*. Recuperado de http://eduardomertehikian.com/media_/03.pdf

MOLINA SANDOVAL, C. A. (2004): *El fideicomiso en la dinámica mercantil*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires. Naciones Unidas (2012): Guía de implementación de la facilitación del comercio. Recuperado de http://tfig.itcilo.org/SP/contents/framework-agreements.htm

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (2015): *Abrir mercados y promover la buena gobernanza. Acuerdo sobre Contratación pública*. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/thewto_s/20y_s/gpa_brochure2015_s.pdf

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (2012): *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*. Recuperado de https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf

PIMENTA, C. Y PESSOA, M. (2015): *Gestión financiera pública en América Latina. La clave de la eficiencia y la transparencia,* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

PORTER, M. (1982): *Estrategia Competitiva. Técnicas para el análisis de los sectores industriales de y la competencia,* Grupo Patria Cultural, México D. F.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIOAMBIENTE (2012): *Implementando compras públicas sostenibles.* Recuperado de http://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrbana/pdf/compras_p%C3%BAblicas/SPPguidelines_SP_27_07_12.pdf

RED INTERAMERICANA DE COMPRAS GUBERNAMENTALES (2015): *Promoviendo el Desarrollo Inclusivo: Incrementando la Participación de las Mujeres en la Contratación Pública*, Seminario, Washington DC, 26 y 27 de Mayo de 2015 (Informe BID). Recuperado de http://ricg.org/wp-content/uploads/legacy_content/archivos/Contenidos/es/414/Informe%20taller%20Mujeres%20en%20CP.pdf

REPÚBLICA DOMINICANA (2006): *Ley 340/06 de Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones.* Recuperado de https://www.dgcp.gob.do/sobre-nosotros/marco-legal/leyes-y-decretos/

REPÚBLICA DOMINICANA (2011): *Ley 189/11 para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y el Fideicomiso en la República Dominicana.* Recuperado de: https://www.sib.gob.do/content/ley-no189-11

REPÚBLICA DOMINICANA (2012): *Decreto 543/12 Reglamentario de la Ley 340/06*. Recuperado de https://www.dgcp.gob.do/sobre-nosotros/marco-legal/leyes-y-decretos/

REPÚBLICA DOMINICANA. DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (2007): Documentación.

REPÚBLICA DOMINICANA. DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS: *Portal institucional.* Recuperado de https://www.dgcp.gob.do/

ROZENWURCEL, G. Y DREWES, L. (2012): *Las pymes y las compras públicas. Universidad de San Martin y Red Interamericana de Compras Gubernamentales.* Recuperado de www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/ICT4GP/Doc16

VANAMO-SANTACRUZ, K. (2019): *"Finlandia apuesta al desarrollo sostenible". Clarín, 29/12.* Recuperado de https://www.msn.com/es-ar/noticias/otras/finlandia-apuesta-al-desarrollo-sostenible/ar-BBYqFY5

WORLD BANK GROUP (2017): *Assessing public procurement. Regulatory systems in 180 economies.* Recuperado de http://documents.worldbank.org/curated/en/121001523554026106/Benchmarking-Public-Procurement-2017-Assessing-Public-Procurement-Regulatory-Systems-in-180-Economies.pdf

GLOSARIO

ACP - Acuerdo sobre Contratación Pública

BM - Banco Mundial

BID - Banco Interamericano de Desarrollo

DGCP - Dirección General de Contrataciones Públicas

FMI - Fondo Monetario Internacional

MIPyMES - Micro, Pequeñas y Medianas Empresas

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OMC - Organización Mundial del Comercio

PAC - Plan Anual de Contrataciones

PNUD - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA - Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente

PYMES - Pequeñas y Medianas Empresas

RD - República Dominicana

RICG - Red Interamericana de Compras Gubernamentales

RPE - Registro de Proveedores del Estado

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

UNSPSC - United Nations Standard Products and Services Code

CAPÍTULO VIII
AUTOR

Juan Oscar Luna

Experiencia de treinta años en Compras y Contrataciones, en el sector privado; diez años como director nacional de la Oficina Nacional de Contrataciones y dos años como director general de la Agencia Logística para la Defensa dependiente del Ministerio de Defensa de su país. Ingeniero Metalúrgico, egresado de la Universidad Tecnológica Nacional, Buenos Aires, República Argentina.

Consultor internacional en proyectos del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Unión Europea y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde 2003 a la fecha. Docente de Posgrado en Contrataciones Públicas en la Universidad Nacional de San Martín, República Argentina, y en la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP). Miembro fundador de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG).

CAPÍTULO

IX

SISTEMA DE TESORERÍA

José Adrián Vargas

1. ASPECTOS CONCEPTUALES DEL SISTEMA

1.1. Definición del Sistema

El Sistema de Tesorería es parte de los sistemas que operan en la Administración Financiera, y es de especial interés su relación con los sistemas de Presupuesto y Crédito Público y con las agencias recaudadoras o dependencias encargadas de elaborar la estimación de los ingresos para poder confeccionar sus escenarios de caja.

Este sistema está conformado por el conjunto de normas, principios, organizaciones públicas, políticas institucionales y procesos que regulan, intervienen o se utilizan para la recaudación, concentración, manejo, administración, pagos, inversión y custodia de los fondos y valores de propiedad o al cuidado del Estado.

Conforme lo indicado, lo propio del sistema es la gestión de los fondos y valores propiedad del Estado, de manera que refiere a lo que en términos contables suele asociarse al activo circulante o de corto plazo.

La delimitación del sistema se facilitará al considerar los siguientes elementos del mismo, inicialmente es preciso tener presente que incluye no solo a la Tesorería General y todas las tesorerías institucionales, sino también a otros actores como los bancos comerciales en su condición de cajeros auxiliares, el banco cajero general, las administraciones tributarias en tanto administren recursos líquidos de lo recaudado y a quienes realicen labores de custodia de valores y fondos.

Más específicamente se pueden distinguir dos niveles: el central y el descentralizado. A nivel central, la Tesorería General[1] se constituye en el órgano rector del sistema y como tal le corresponde, entre otras funciones:

- Aprobar la normatividad general del sistema.
- Implementar y ejecutar los procedimientos y operaciones correspondientes en el marco de sus atribuciones.
- Dar seguimiento y apoyo a los gestores.

Por su parte, en el nivel descentralizado se ubican:

- Instituciones públicas que son ejecutoras de programas.
- Dependencias equivalentes en las entidades del sector público.

Es preciso que todos los componentes cumplan a cabalidad con sus responsabilidades y funciones, puesto que, como es sabido, un sistema es tan débil como la más débil de sus partes.

1 Ciertamente la denominación de la entidad central presenta diferencias entre los países, para nuestros efectos asumiremos Tesorería General.

1.2 Propósitos del Sistema

En línea con lo indicado, el objetivo fundamental es garantizar la disponibilidad de fondos para cumplir oportunamente los compromisos de pago, aunque complementariamente se tienen otros objetivos.

La definición del sistema considera a la recaudación y concentración de ingresos y fondos disponibles y valores públicos, así como también al pago de obligaciones del Estado, y la administración de los activos de los fondos disponibles, lo cual conlleva la gestión activa (inversión) de los excedentes de corto plazo.

Conforme lo indicado se debe tener una visión más amplia del rol de la Tesorería Nacional, rectora de las tesorerías de todas las instituciones que componen el sector público y actor importante de los mercados financieros y supervisión de los activos del Estado, de tal suerte que, en un enfoque más amplio deberá considerar también como objetivos fundamentales los siguientes:

- Recaudar fondos y pagar obligaciones públicas de manera oportuna y eficiente (eficiencia operativa) y ofrecer información transparente sobre todos los activos financieros.
- Maximizar el rendimiento de los saldos de efectivo inactivos, dentro de un nivel de riesgo aceptable (eficiencia financiera de gestión de activos).
- Minimizar los costos de la deuda y apoyar la política monetaria.

Los objetivos descritos resaltan la importancia que cada vez más ha ido tomando la gestión de tesorería, no solo en al ámbito público, sino también en el privado y la necesidad de que los diferentes actores alineen sus actuaciones en pro de la consecución de los diferentes objetivos.

1.3 Características del Sistema:

- Centralización normativa y descentralización operativa. Es una característica que deriva del enfoque sistémico y refiere a la separación entre la centralización normativa que le compete al órgano rector y la descentralización operativa, que ubica la responsabilidad de las operaciones financieras en las unidades ejecutoras.
- Es un sistema único, uniforme, integrado y aplicable en los organismos del Sector Público que ejecutan procesos de percepción y uso de fondos. La delimitación del ámbito corresponde a la ley específica de cada país, en las que se pueden establecer excepciones en atención a disposiciones de rango constitucional o superior.
- Asume principios para una eficiente gestión de la liquidez, orientados a la debida aplicación del valor del dinero en el tiempo y la constitución de la tesorería como fuente de ingresos y ahorros de costos.
- Abarca tanto recursos presupuestarios como no presupuestarios. En sentido estricto, si bien la

mayoría de los recursos líquidos administrados tienen naturaleza presupuestaria, en atención al principio de universalidad, la gestión de tesorería también considera recursos de carácter no presupuestario, como fondos de terceros y las operaciones de tesorería.

- Podrá estar soportado electrónicamente y garantizará que la información correspondiente a cada transacción ingrese al sistema una sola vez, alimente los registros relacionados y genere las salidas de información necesarias.
- Requiere un enfoque dinámico y omnicomprensivo respecto a los complejos procedimientos que tienen a la Tesorería como protagonista en dinámica y constante relación con el resto de los agentes del Gobierno.
-

Además de las mencionadas características, los principios técnicos orientadores complementan la caracterización del sistema, según se exponen a continuación.

1.4 Principios Generales

Los siguientes son usualmente aceptados como los principios orientadores de la operación del Sistema de Tesorería:

1. Principio de Unidad de Caja.

   Las diversas operaciones financieras, presupuestarias o no presupuestarias que impliquen manejo o disposición de fondos públicos deberán realizarse centralizadamente con cargo a un fondo único que concentra dichos fondos. La Cuenta Única del Tesoro (CUT) es el instrumento operativo de este principio y es un componente básico del Sistema de Tesorería.

2. Principio de economía.

   El manejo y disposición de los fondos públicos procurará su óptima aplicación y seguimiento permanente, minimizando sus costos.

3. Principio de equilibrio.

   La programación financiera de la tesorería debe estar orientada al equilibrio permanente entre ingresos y pagos, coadyuvando a la eficaz ejecución del presupuesto y a la eficiente administración de sus saldos.

4. Principio de veracidad.

   Las autorizaciones y el procesamiento de operaciones de la tesorería se realizan bajo la orientación de que la información registrada refleje la realidad de lo realizado y por consiguiente contará con el sustento documental correspondiente, respecto de los actos y hechos administrativos legalmente autorizados y ejecutados.

5. Principio de oportunidad.

   La percepción y acreditación de los fondos públicos se realizará en los plazos establecidos, de forma tal que se encuentren disponibles en el momento y lugar en que se requiera proceder a su utilización.

6. Principio de programación.

   Se prepararán flujos periódicos de ingresos y gastos, estimando con razonable anticipación sus

probables magnitudes de acuerdo con su origen y naturaleza, a fin de prever el cumplimiento oportuno de las obligaciones de pago y, de ser el caso, cuantificar y evaluar alternativas de financiamiento estacional o colocación de excedentes.

7. Principio de seguridad.
   Deberá procurarse la prevención de riesgos o contingencias en el manejo y registro de las operaciones con fondos públicos y conservación de los elementos que concurren a su ejecución y de aquellos que las sustentan.
8. Principio de transparencia.
   Se ofrecerá libre acceso a los administrados sobre la información de la gestión de los fondos públicos, en forma clara, uniforme y oportuna, en el marco de la ley.

Los anteriores principios generales plantean orientaciones para el desarrollo de los diferentes procesos y actividades de la gestión de tesorería y se constituyen en elementos que en muchos casos son recogidos de manera explícita por la normativa, bien en una ley o en normas técnicas.

1.5 Antecedentes históricos

Al realizar un repaso histórico, es conveniente puntualizar que con el término de Tesoro Público se suelen denominar tres elementos diferentes:

> "a). Tesoro como organización-institución con sus tradiciones y sus particularidades dentro de la administración financiera del Estado.
>
> b). La tesorería o dinero público como materia objeto de las actuaciones del sujeto Tesoro.
>
> c). Las funciones a cumplir por el Tesoro, que englobarían los fines, su jerarquización y compatibilidades, las actividades, su técnica y sus contenidos y económicos, la naturaleza y características de su objeto, la idoneidad de la institución, legitimidad y racionalidad de sus competencias y estructuración orgánica en orden a las acciones a desarrollar".[2]

La gestión de tesorería pública, particularmente en lo relativo a las funciones del Tesoro, es tan antigua como el surgimiento de los cobros de impuestos, contribuciones o aportaciones que debían ser luego administradas, en ese sentido, en la mayoría de experiencias son las funciones de tesorería y contabilidad las que primero surgen en el ámbito de las finanzas públicas. Posteriormente se presentó el desarrollo de la técnica presupuestaria.

Una primera etapa que puede ubicarse corresponde a la época colonial, en la que posterior a la llegada de Cristóbal Colón a América (1492) y ante las evidentes muestras de riqueza que el suelo americano ofrecía a las expediciones siguientes se requería recaudar los aportes o extracciones

2 Calle, Silvano. Hacia una filosofía para el tesoro público y su contrastación con el tesoro público español. Pag

que correspondían a los Reyes de España por medio de sus oficiales reales. En ese sentido, las funciones de la Tesorería General, inicialmente muy simples, se van haciendo más complejas conforme se van incrementando los impuestos y otros conceptos que deben recaudarse, muchas veces sin orden ni coherencia.

Con la independencia de los países, aparece una nueva etapa en que cada nación enfrenta el reto de consolidar su hacienda pública y el Tesoro Público, pasando de lo que antes era Monárquico ahora es Nacional, y la Tesorería Nacional como órgano fundamental en la gestión de los recursos líquidos de las arcas nacionales.

En esta etapa se crean las Tesorerías Nacionales, en algunos casos previos a la conformación de los Ministerios o Secretarias de Hacienda, en otros de manera simultánea. A partir de entonces, la Tesorería se encarga fundamentalmente de la administración de los ingresos por concepto de tributos o empréstitos y la ejecución de pagos, cuyo ordenamiento durante un buen tiempo estuvo a cargo de la Dirección, encargada de la formulación y ejecución del presupuesto.

Como producto de la visita que hizo a varios países latinoamericanos la Misión Kemmerer, se reorganizan las disposiciones vigentes de la Tesorería y se crean, por medio de leyes o decretos la Tesorería General de la República, el Banco Central y la Contraloría General de la República, legislaciones que también luego sirvieron de base para otros países que no tuvieron la asesoría directa de dicha misión[3].

En los inicios de los años 60 se vivía una situación muy peculiar en América Latina, una ola de regímenes populistas durante la década anterior y daba inicio a un nuevo decenio convulsionado y marcado por el signo de la triunfante revolución cubana (1959). En este contexto, Estados Unidos y los organismos económicos internacionales estimulan a los Gobiernos a realizar reformas que signifiquen una mejora en sus sistemas de recaudación, necesarios para dotar a sus poblaciones de mejores condiciones económicas y sociales que alejen la posibilidad de estalladas revoluciones. Lo que se buscaba a través de estas reformas era una actualización en la estructura de las funciones de tesorería y una mayor centralización que, junto a los progresos técnicos permitieran un funcionamiento más eficiente.

Más recientemente, en la última década del siglo XX y la primera del actual, diferentes países realizaron procesos de modernización de la Administración Financiera, inspirados por propuestas de diferentes organismos internacionales que, entre otros esfuerzos, incluyeron en casi todos los casos el desarrollo del sistema integrado de información de la administración financiera y mejoras en la gestión de los diferentes sistemas sustantivos.

3 La misión Kemmerer, liderada por el economista estadounidense Edwin Walter Kemmerer, cubrió países de centro y Suramérica, a saber: Guatemala, Ecuador, Colombia, Chile, México, Bolivia y Perú, hizo propuestas de reformas fiscales y monetarias a varios gobiernos entre 1919 y 1931.

Dichos procesos de modernización en general se inspiraron en el enfoque sistémico, con lo cual se introduce el concepto del Sistema de Administración Financiera y el Sistema de Tesorería, como uno de sus componentes.

En lo que respecta al sistema de tesorería, dichos procesos consideraron una ampliación de los objetivos del Sistema de Tesorería para considerar:[4]

- "Coordinar la programación y gestión de caja con las demás políticas macroeconómicas del gobierno;
- Definir una política financiera para el sector público que permita la administración de los recursos de la forma más favorable para el gobierno.
- Programar la caja de manera de prever, con suficiente anticipación, déficits estacionales de caja y/o colocación de eventuales excedentes.
- Articular la gestión de caja con la ejecución del presupuesto a efectos de minimizar la acumulación de deuda flotante y posibilitar el establecimiento de fechas ciertas de pago a empleados, proveedores y contratistas.
- Disponer de mecanismos modernos de gestión de caja que permitan la administración de los recursos públicos basados en el principio de unidad de caja.
- Administrar y manejar en forma eficiente, oportuna y confiable un sistema de información y gestión en tiempo real, basado en la contabilidad y absolutamente integrado a todos los demás sistemas de gestión, con conceptos de unicidad de registro y de aplicación en todo el ámbito gubernamental".

Para la consecución de los objetivos señalados un elemento fundamental es la centralización de la administración de los recursos líquidos conforme el principio de Unidad de Caja, así como el fortalecimiento de la programación de caja.

Más recientemente, se han planteado orientaciones para la consolidación de la modernización de la gestión financiera pública, específicamente:

- "El primer pilar representa la relación y la complementariedad entre la GFP y los temas macro-fiscales, en general, lo que incluye la gestión fiscal y macroeconómica, la política monetaria, la planificación del desarrollo y otros aspectos macro-fiscales.
- El segundo pilar se refiere al mejoramiento de la eficiencia y el desempeño de los sistemas de GFP, e incluye los aspectos relacionados con las estructuras organizativas, métodos y estrategias, sistemas de información, e indicadores que miden la eficiencia de la GFP.

4 Makón, Marcos. Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina. ILPES, 1999. Pág. 25.

- El tercer pilar tiene que ver con la GFP y la gestión de todos los recursos públicos, no solamente financieros, incluido el uso de información financiera para mejorar la toma de decisiones en materia de gestión de los recursos humanos, logísticos y tecnológicos en el sector público, lo que promueve una buena relación costo-beneficio en el gasto público.

- El cuarto y último pilar corresponde a la GFP y la transparencia, tomando en consideración la calidad, puntualidad y disponibilidad de la información financiera y el acceso público a la misma".[5]

Dentro del proceso indicado se han acentuado las funciones financieras del Sistema de Tesorería, particularmente lo que se ha denominado la "gestión activa de saldos", así como la utilización de instrumentos de financiamiento de corto plazo y el fortalecimiento de la coordinación con el Sistema de Crédito, el cual ha llevado a que en varios países latinoamericanos se han unido la Dirección de Tesorería y la Dirección de Crédito Público, de manera que una sola unidad organizativa asume la rectoría de ambos sistemas.

2. PRINCIPALES ELEMENTOS DEL SISTEMA

2.1 Elementos Normativos

Más allá del rango que deben tener las disposiciones normativas que regulen el Sistema de Tesorería, nos interesa destacar los elementos relevantes de dicho marco normativo. En ese sentido, los siguientes elementos deberían estar contemplados idealmente en dicho marco normativo:

- Clara definición del ámbito del sistema de tesorería.
- Introducción de la Cuenta Única del Tesoro y su ámbito institucional.
- Competencias de la Tesorería General para colocación de excedentes temporales.
- Competencia de la Tesorería General para utilizar mecanismos de financiamiento de corto plazo.
- Coordinación de la Tesorería General con la gestión de la deuda pública.
- Rectoría técnica de la Tesorería General para con las Tesorerías Institucionales.
- Preferencia en la utilización de medios de pago electrónicos.
- Inclusión de recursos externos y donaciones en la Cuenta Única del Tesoro.
- Gestión de transferencias a terceros en la Cuenta Única del Tesoro.
- Relación técnica con las Tesorerías Institucionales.
- Respaldo para aprobaciones electrónicas, firma digital y sustitución de respaldos documentales por respaldos digitales.

5 Pimenta, Carlos. Cuatro pilares fundamentales para una Gestión Financiera Pública sólida. https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/cuatro-pilares-fundamentales-para-una-gestion-financiera-publica-solida-en-america-latina/

- Facultad para actualización de la estructura organizacional.

Un adecuado marco normativo es un elemento clave para el adecuado funcionamiento del sistema, para ello no solo debe contemplarse la legislación sino también los reglamentos, normas técnicas y disposiciones complementarias que emita la Tesorería General en su carácter de órgano rector del sistema.

2.2 Elementos Conceptuales y Técnicos

A continuación, se presentan los elementos conceptuales y técnicos más relevantes del Sistema de Tesorería.

2.2.1 Valor del Dinero en el Tiempo: Cobrar rápido y pagar lento

Este es, tal vez, el concepto más importante a tener en cuenta en la gestión de tesorería y en general en las finanzas. Cuando hablamos del valor del dinero en el tiempo hacemos referencia al valor o al poder adquisitivo de una unidad de dinero 'hoy' con respecto del valor de una unidad de dinero en el futuro.

Al efecto, se parte de una premisa fundamental: una cantidad de dinero 'hoy' tiene más valor que una cantidad de dinero en el futuro, pues el dinero tiene una característica fundamental que en el tiempo tiene la capacidad de generar más valor.

Asimismo, por las diferentes dinámicas del mercado, hoy podemos comprar más con cierta cantidad de dinero que en el futuro, en función de diferentes factores, tales como la inflación y debido a que este mismo dinero que tenemos hoy lo podemos invertir con el objetivo de aumentar su valor nominal en el futuro.
Asociado al concepto del valor del dinero en

el tiempo se tiene uno de los principios tradicionales de una buena gestión de tesorería: "Cobrar tan rápido como se pueda y pagar tan tarde como se pueda". De igual manera, implica que la inmovilización de fondos líquidos genera un costo de oportunidad procedente de la rentabilidad que se puede obtener en otras inversiones que existen en el mercado.

Se suele resumir este concepto en la frase "el dinero siempre trabaja", que nos atrevemos a parafrasear diciendo: "el dinero siempre trabaja y si no lo hace es porque el que lo administra no hace su trabajo".

2.2.2 Catálogo de beneficiarios

El catálogo o registro de beneficiarios es una condición para que posteriormente puedan ser considerado como destinatarios de un pago. Las personas naturales o jurídicas, que estén interesadas en vincularse con las actividades económicas del Gobierno, como beneficiarios de pago o acreedores de alguna institución o entidad, deberán previamente registrarse como beneficiarios.

El Registro de Beneficiarios considerará al menos la información básica de la persona física o jurídica, así como las cuentas bancarias del beneficiario, así como otros datos que sean requeridos para la adecuada ejecución y control de los pagos.

Si bien es fundamental la utilización de un registro centralizado de beneficiarios de pago, es conveniente se contemple la posibilidad de descentralizar el registro, particularmente para los proveedores de instituciones descentralizadas que formen parte del Sistema de Tesorería.

Una facilidad relevante es que el beneficiario de pagos tenga varias cuentas bancarias registradas para la ejecución de pagos a su favor.

El registro o catálogo debería también considerar los beneficiarios de pagos al exterior, con el fin de almacenar la información relevante para concretar dichos pagos y que la misma no se tenga que digitar cada vez que se tramite un pago.

Los requisitos, demás condiciones y formalidades para poder ser inscritos deben estar claramente definidos e idealmente posibilitar ese registro de manera electrónica, es decir, sin necesidad de presentar físicamente la solicitud y documentación complementaria.

2.2.3 Catálogo de Cuentas Bancarias y Tesorerías Institucionales

Se refiere a un inventario de todas las cuentas bancarias utilizadas por instituciones dentro del ámbito del subsistema, independientemente de que no se tengan registros contables de sus movimientos y responsables.

Incluye los siguientes procedimientos:

- Apertura, modificación y cierre de cuentas bancarias.
- Información de Cuentas Bancarias.
- Actualización de Información.
- Registro saldos.

Esta información es necesaria para un debido control de los recursos líquidos públicos y para evitar que se mantengan fondos fuera de la Cuenta Única del Tesoro, al margen de las disposiciones aplicables.

2.2.4 Flujo de Caja

El flujo de caja permite anticipar el comportamiento de los ingresos y egresos, con el fin de tomar decisiones que permitan garantizar la disponibilidad de los fondos para hacer frente a

las obligaciones y administrar eficientemente las disponibilidades. Este flujo considera tanto las operaciones presupuestarias como las no presupuestarias y es el instrumento fundamental del proceso de programación de caja.

El flujo de caja permite generar tres resultados o productos diferentes e importantes:

- Pronóstico de la posición fiscal anual (por ejemplo: superávit corriente, concesión neta de préstamos).
- Acuerdo sobre perfiles mensuales para la ejecución del presupuesto y el monitoreo.
- Pronóstico de los flujos diarios netos para facilitar la gestión de la deuda y la gestión de caja.

El flujo de caja debe considerar tanto los ingresos como los egresos desde la perspectiva de caja.

En cuanto a los ingresos, es importante concentrarse en los mayores flujos:

- Detallar los principales tributos
- Disponer de información sobre los de impuestos por grandes empresas
- Puede haber beneficios en detallar según los agentes que administran la recaudación.
- Coordinar con la Oficina de Deuda lo relativo a la emisión de deuda
- Identificar ingresos por ventas de activos importantes

En lo que respecta los egresos; se sugiere:

- Concentrarse en los mayores flujos.
- Servicio de la deuda (principal e intereses): informado por la oficina de deuda (evitar pagos en días de grandes gastos)
- Transferencias a niveles inferiores de Gobierno
- Pagos por grandes proyectos públicos, son menos predecibles, pero importantes de identificar.

Un elemento clave en la preparación del flujo de caja es el identificar patrones regulares, entre ellos:

- Pagos de prestaciones sociales o asistenciales.
- Algunos gastos (ejemplo: respaldo agrícola) pueden ser estacionales.
- En muchos países hay un gran aumento del gasto al final del año; considerar reglas de traslado, para el año siguiente, de apropiaciones presupuestarias no utilizadas al final del ejercicio.

- Utilizar la información sobre compromisos, aunque esté sujeta a rezagos variables.

Una adecuada programación de caja es un elemento fundamental para una eficiente gestión de la liquidez, puesto que no es posible rentabilizar saldos y utilizar instrumentos de financiación de manera eficiente si no se cuenta con flujo de caja suficientemente preciso. Para ello se debe contar con recursos humano debidamente capacitado, así como con herramientas y sistemas de información de calidad.

2.2.5 Presupuesto de Caja

Si bien es cierto, en el ámbito privado el concepto se utiliza como sinónimo de flujo de caja, en el sector público suele diferenciarse en él, tanto este se considera como la expresión en baje caja del presupuesto aprobado para determinado período.

El presupuesto de caja muestra el pronóstico de las futuras entradas y salidas de dinero en efectivo para determinado período de tiempo concreto, usualmente el período presupuestario establecido (generalmente un año calendario), el cual se suele subdividir en subperíodos menores, sea trimestres o meses. A través de esta herramienta, será posible prever si existirá un déficit o un excedente de efectivo, considerando para estos efectos aquellos ingresos y egresos que se concretarán en el período presupuestario.

Si, por ejemplo, el prepuesto de caja anticipa que será necesario contar con un mayor efectivo, se puede solicitar oportunamente un financiamiento o el refinanciamiento de una deuda. Y, si en caso, prevé que se va a poseer un excedente de caja, se puede pensar en opciones de inversión.

Puesto que el presupuesto de caja es una expresión en base caja de todo el proceso presupuestario, su calidad dependerá de la del presupuesto elaborado. De esa manera, se logrará que la información presupuestaria sea útil tanto para la toma de decisiones en cuanto a gestión de los fondos.

Finalmente, en el presupuesto de caja se considera únicamente lo que efectivamente se proyecta recibir o pagar, para así llevar un mejor manejo del efectivo. Por lo tanto, si hay cheques o promesas de pago, lo mejor sería situar este tipo de entrada en un espacio separado. Estos elementos recién podrán ser incluidos cuando el extracto bancario demuestre que el dinero ingresó.

2.2.6 Instrumentos de Endeudamiento de Corto Plazo

La utilización de instrumentos de financiamiento de corto plazo es un complemento de los medios tradicionales de financiamiento del déficit presupuestario, de tal suerte que la Tesorería General pueda disponer de recursos para garantizar el cumplimiento oportuno de las obligaciones, tanto propias como de las instituciones con recursos depositados en la CUT. El uso

de estos instrumentos de corto plazo, lejos de sustituir la colocación de bonos de deuda interna y los convenios de préstamo, los complementa y genera espacios para lograr mejores condiciones, especialmente cuando las colocaciones de bonos se realizan por medio de subasta.

Las actividades que se requieren para concretar el financiamiento de corto plazo dependen del instrumento que se utilice, siendo los más frecuentes las Letras del Tesoro (LT) y las Líneas de Crédito (LC).

Una vez obtenido un financiamiento por medio de alguno de los instrumentos: préstamo de corto plazo (línea de crédito) o Letras del Tesoro, la oportuna atención de la obligación se realiza mediante el proceso de pago, aunque en este proceso se deben considerar los controles requeridos para poder procesar los pagos correspondientes, tanto por concepto de amortización como de los intereses.

2.2.7 Régimen de Anticipos

Los Anticipos de Fondos son concebidos como un mecanismo para agilizar los pagos por gastos urgentes de funcionamiento que por su naturaleza no pueden esperar el trámite normal, que se operará como un fondo revolvente, es decir; el monto asignado se restable periódicamente, en una cantidad equivalente al total de los desembolsos efectuados.

El funcionamiento de los anticipos se puede dividir en las siguientes etapas o momentos:

a) Constitución del Fondo.

b) Distribución del Fondo.

c) Ejecución y pago de compras mediante el Fondo.

d) Regularización de compras.

e) Liquidación del Fondo.

Por ser una excepción al principio de Unidad de Caja, se debe reducir al mínimo estrictamente necesario y minimizar la existencia de fondos ociosos en cuentas bancarias, para lo cual el uso de mecanismos electrónicos de pago, como la Tarjeta de Compra Institucional, puede ofrecer una manera de minimizar su impacto negativo en la gestión de fondos.

2.2.8 Medios de Pago

Los Medios de Pago son los instrumentos que utiliza la Tesorería para cancelar las obligaciones contraídas por las instituciones públicas, o hacer efectivo el desembolso por cualquier concepto que haya sido previamente ordenado por una entidad o por ella misma.

De conformidad con las buenas prácticas y la experiencia que ya se ha tenido en este tema, se propone que únicamente se disponga de medios de pago electrónicos, de manera que los medios de pago a considerar serían:

i. Transferencias Electrónicas (en sus diferentes modalidades).

ii. Transferencias entre subcuentas de la CUT.

iii. Pagos por compensación.

iv. Pagos directos en el exterior.

v. Títulos y Bonos.

vi. Débitos Directos.

En el caso de los pagos por transferencia electrónica, o abono en cuenta, el proceso de pago finaliza o pasa a estado de entregado, cuando el banco agente informa que los pagos que fueron aplicados correctamente, es decir depositados en la cuenta bancaria correspondiente.

En el caso de que el medio de pago sea el cheque, situación que solo se incluye para ser utilizado en casos de excepción para pagos contra fondos rotativos cuando sea imposible realizarlo por un medio electrónico, el proceso de pago concluye cuando el mismo es canjeado por el beneficiario en el banco y el banco informa mediante el extracto bancario el débito en la cuenta bancaria por concepto del cheque pagado.

Cuando se utilizan transferencias entre subcuentas de la CUT, el mismo quedará concluido al momento del ordenamiento, y el mismo se verificará por los movimientos de débito y crédito que han afectado las subcuentas vinculadas a la operación que se ha realizado.

Independientemente del medio de pago, cualquier pago que se realice, tiene como condición que la orden de pago haya sido verificada y aprobada por cada una de las instancias involucradas en el proceso de ejecución del gasto de acuerdo, a la normativa vigente en cada país.

También se puede considerar la utilización de Tarjetas Institucionales de Compra como medios de pago, las cuales pueden estructurarse a partir de una tarjeta de débito o de crédito, siendo preferible esta última para evitar saldos ociosos. Estas tarjetas permiten establecer parámetros de control en términos de horarios de uso, límites diarios y tipos de comercio, entre otros, por lo que pueden ser de mucha utilidad.

2.2.9 Conciliación Bancaria Automática

La Conciliación de la CUT merece especial atención por su complejidad. La conciliación bancaria automática consiste en la comparación entre los movimientos financieros incluidos por el Banco y los estados de las cuentas bancarias oficiales y los movimientos financieros generados por el SST en los Libros Bancos de las respectivas cuentas.

El proceso de conciliación tiene por objetivo fundamental el garantizar que todas las transacciones de Cuentas Bancarias y subcuentas de la CUT han sido debidamente registradas, y ofrecer con certeza información sobre las disponibilidades de fondos para las instituciones titulares de las subcuentas de la CUT.

Se conceptúan dos niveles de conciliación, diferenciables en cuanto a su objetivo y al responsable de cada uno:

a). La conciliación de la CUT y sus subcuentas, proceso bajo responsabilidad de la Tesorería General.

b). La conciliación de movimientos de las subcuentas, proceso que es responsabilidad de la institución titular de la subcuenta.

Operativamente la conciliación se realizará conforme los principios con que ha venido desarrollándose: identificación automática de institución (por medio de subcuentas) y del correspondiente concepto del ingreso o gasto (según clasificador de rubros y objeto de gasto para las instituciones en SIAFI).

Para la conciliación de la CUT y sus subcuentas se deben considerar las cuentas operativas que permiten atender situaciones especiales, entre estas se destacan:

- Recursos No Identificados.
- Débitos Directos No Identificados.
- Recursos Utilizados Temporalmente.
- Inversiones Financieras.

En consideración de las cuentas operacionales indicadas y las subcuentas institucionales de las entidades bajo el ámbito de la CUT, tenemos como identidad básica para la conciliación de la CUT y sus subcuentas:

SUM SC + RNI + DDNI + RUT + IF = SDO CUT

Dónde:

SUM SC = Sumatoria saldos de Subcuentas Institucionales

RNI= Subcuenta “Recursos No identificados”

DDNI= Subcuenta “Débitos Directos No Identificados”

RUT = Subcuenta "Recursos Utilizados Temporalmente"

IF = Subcuenta "Inversiones Financieras"

SDO CUT = Saldo de la Cuenta Única del Tesoro.

La verificación del cumplimiento de la anterior igualdad es el resultado del proceso de conciliación automática. No obstante, es conveniente validar periódicamente a través de auditorías, la correcta imputación de los eventos en las subcuentas y en el Libro Banco.

La regularización o identificación del recurso no identificado, genera un débito en la subcuenta "Recursos no Identificados", y un crédito en la subcuenta de la institución.

Los créditos por rechazo de pagos de instituciones en la CUT, con independencia de la fuente de financiamiento u origen que lo motivó, deben fluir directamente a la CUT. Al procesar los pagos rechazados, procederá a identificar y afectar la subcuenta que corresponda.

Para efectuar la conciliación de las operaciones, los bancos pagadores deben informar diariamente el resultado del proceso de acreditación, especificando los registros que han sido rechazados e indicando el motivo del rechazo, estos resultados serán informados a la Tesorería General.

Además, es requisito fundamental el disponer de los extractos bancarios que emite el Banco cajero al final del día, los cuales deben ser enviados en forma automática y ser cargados para el proceso de conciliación automática.

2.2.10 Programación de Caja y Programación de la ejecución presupuestaria

La programación de la ejecución presupuestaria es una herramienta para compatibilizar el cumplimiento de las políticas globales, sectoriales e institucionales contempladas con el presupuesto anual y el ritmo de la percepción de los ingresos. Operativamente consiste en realizar una distribución en subperíodos, usualmente meses, a lo largo del período presupuestario de los ingresos, gastos, financiamiento previstos en el presupuesto anual, con el fin de compatibilizar el ritmo de ejecución de los programas y proyectos con la disponibilidad de recursos para hacer frente al pago de las obligaciones generadas.

Considerando lo establecido en las definiciones conceptuales de la programación de la ejecución presupuestaria, se tendría la programación de compromisos con carácter vinculante (cuotas de compromiso) y programación de gastos devengados, con carácter indicativo, así como también la programación de la ejecución física.

Por otra parte, la programación de caja se orienta a anticipar el comportamiento de los ingresos y egresos, con el fin de tomar decisiones que permitan garantizar la disponibilidad de los fondos para hacer frente a las obligaciones y administrar eficientemente las disponibilidades. En ese

sentido, la definición de cuotas de pago, mediante las cuáles se distribuye la disponibilidad para determinados subperíodos es uno de los principales resultados de dicha programación.

La gestión de caja alinea la ejecución de los pagos mediante la utilización de cuotas de pagos que se generan de la programación de caja elaborada por los titulares de los fondos, conforme se explicará con mayor detalle más adelante.

De manera más específica, la relación entre programación de caja y la programación de la ejecución presupuestaria se puede especificar en los siguientes pasos o momentos:

1. La Tesorería General prepara la programación anual de caja de recursos del tesoro y lo provee como insumo para la programación de la ejecución presupuestaria.

2. La Dirección General de Presupuesto utiliza el insumo de la programación anual de caja preparada por la Tesorería General para tomar decisiones iniciales (subejecución) que orienten la programación de la ejecución presupuestaria.

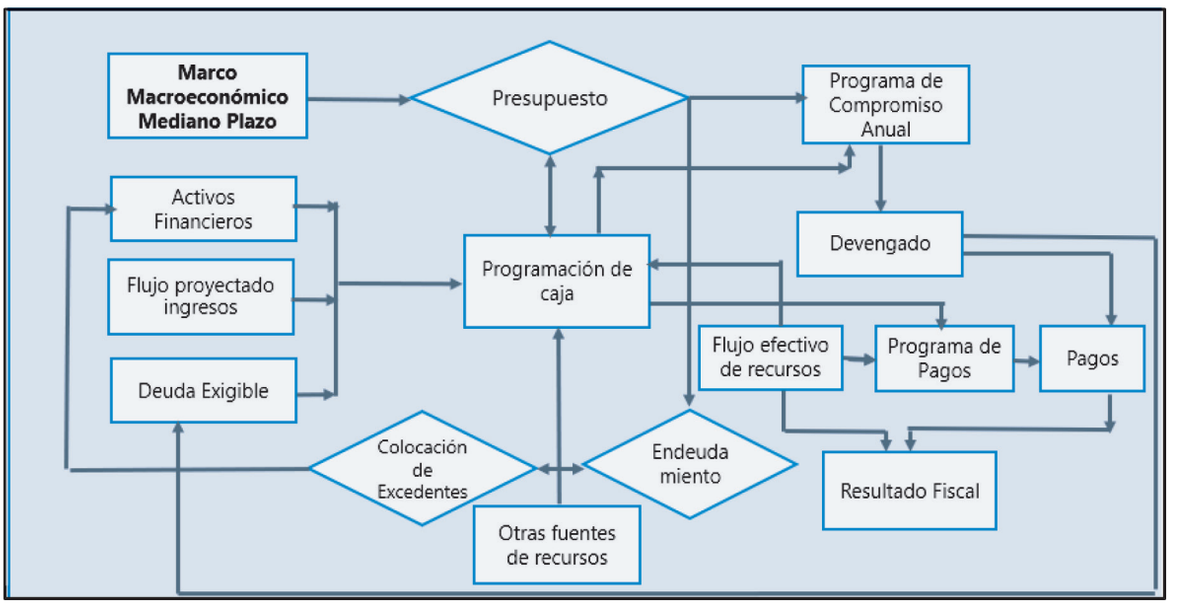
3. La programación y reprogramación de la ejecución presupuestaria es utilizada como insumo para la programación de caja que realiza la Tesorería General.

4. La Tesorería General asigna cuotas de pago atendiendo la programación de caja, la deuda exigible y la disponibilidad de caja.

En el siguiente diagrama se representa la relación entre la programación de caja y la programación de la ejecución presupuestaria.

DIAGRAMA NO.1

PROGRAMACIÓN DE CAJA Y DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA



Fuente: Elaboración propia

2.2.11 Gestión de Riesgos

Existen múltiples definiciones del riesgo, para nuestros efectos, adoptaremos, como una de las más usuales:

"Posibilidad de la ocurrencia de un hecho, una acción o una omisión que podría afectar adversamente la capacidad de una organización de lograr sus objetivos de negocio y ejecutar sus estrategias con éxito; evento o acción que pueda afectar en forma adversa a una institución u organización".

Por otra parte, en cuanto a la gestión del riesgo, conforme lo define la Norma ISO 31000, "el proceso de gestión del riesgo implica la aplicación sistemática de política, procedimientos y prácticas, a las actividades de información y consulta, establecimiento del contexto, tratamiento, seguimiento, revisión, registro e informe del riesgo".[6]

Las anteriores definiciones se refieren al riesgo en términos generales. Para efectos de facilidad de análisis y administración, los riesgos se suelen clasificar en categorías que atienden a la naturaleza de los eventos no deseados que pueden presentarse.

A continuación, se presenta una de las clasificaciones de frecuente uso:

Riesgo Estratégico: Relacionados con la misión y el cumplimiento de los objetivos estratégicos, y la clara definición de políticas.

Riesgos de Imagen: Están relacionados con la percepción y la confianza por parte de la ciudadanía hacia la institución.

Riesgos Operativos u operacionales: Provenientes del funcionamiento y operatividad de los sistemas de información institucional, de la definición de los procesos, de la estructura de la entidad y del recurso humano.

Riesgos Financieros: Relacionados con el manejo de los recursos de la entidad. (riesgo de crédito, tasa de interés, de mercado).

Riesgos de Cumplimiento: Se asocian con el cumplimiento de los requisitos legales, contractuales, de ética pública, compromiso ante la comunidad.

Riesgos de Tecnología: Relacionados con la capacidad tecnológica de la Entidad para satisfacer sus necesidades actuales y futuras.

Para mejor comprensión a continuación se profundiza sobre los riesgos operacionales, por ser de especial interés para nuestros efectos.

Los Riesgos Operacionales ocurren cuando una organización no puede lograr sus objetivos al no identificar y administrar los riesgos para asegurar la integridad, efectividad y eficiencia de las operaciones y salvaguardar los activos. Según el Comité de Basilea, lo define como:

> "Riesgo Operacional es el riesgo de pérdidas directas o indirectas que resultan de procesos internos inadecuados o de fallos en los mismos, fallos humanos, de sistemas y como consecuencia de sucesos externos".

En el siguiente arreglo se presentan los riesgos operacionales típicos en la gestión de Tesorería, de conformidad con lo propuesto por Storkey, Ian. [6]

FIGURA No. 1

RIESGOS OPERACIONALES TÍPICOS DE TESORERÍA

- Fallas de infraestructura y tecnología relacionadas con sistemas informáticos, energía, telecomunicaciones, datos y registros físicos.
- Incidentes de imposibilidad de acceso a las instalaciones, ya sea por inaccesibilidad o daño de las instalaciones.
- Dependencia de otros proveedores de servicios clave, como el banco central o bancos comerciales, proveedores de telecomunicaciones y servicios de internet y otras operaciones tercerizadas, o fallas de recursos debidas a incidentes como pandemias.
- Errores o fallas humanas debidas a falta de recursos, conocimientos, capacitación, políticas, procedimientos, delegaciones, códigos de conducta y deficiencias en la gestión.
- Incumplimiento de obligaciones reglamentarias, jurídicas o contractuales, laborales o de otro tipo, incluidos los objetivos de la gerencia y la obligación de declaración de información.
- Catástrofes naturales y regionales relacionadas con terremotos, tsunamis, inundaciones fuertes, huracanes/tifones, erupciones volcánicas, incendios graves, derrumbamientos, disturbios civiles o actos de terrorismo.

6 Storkey, Ian. Gestión del Riesgo Operacional y Planificación de la Continuidad de las Operaciones para Tesorerías Estatales Modernas FMI. Notas Técnicas y Manuales. 2011.

3. PRINCIPALES MACROPROCESOS Y PROCESOS CLAVES DEL SISTEMA

3.1 Visión General de Proceso

Habiendo definido y delimitado el Sistema de Tesorería, un análisis complementario que nos ayudará a comprenderlo de mejor manera es la profundización en los diferentes procesos claves de dicho sistema.

Al efecto tenemos los siguientes procesos:

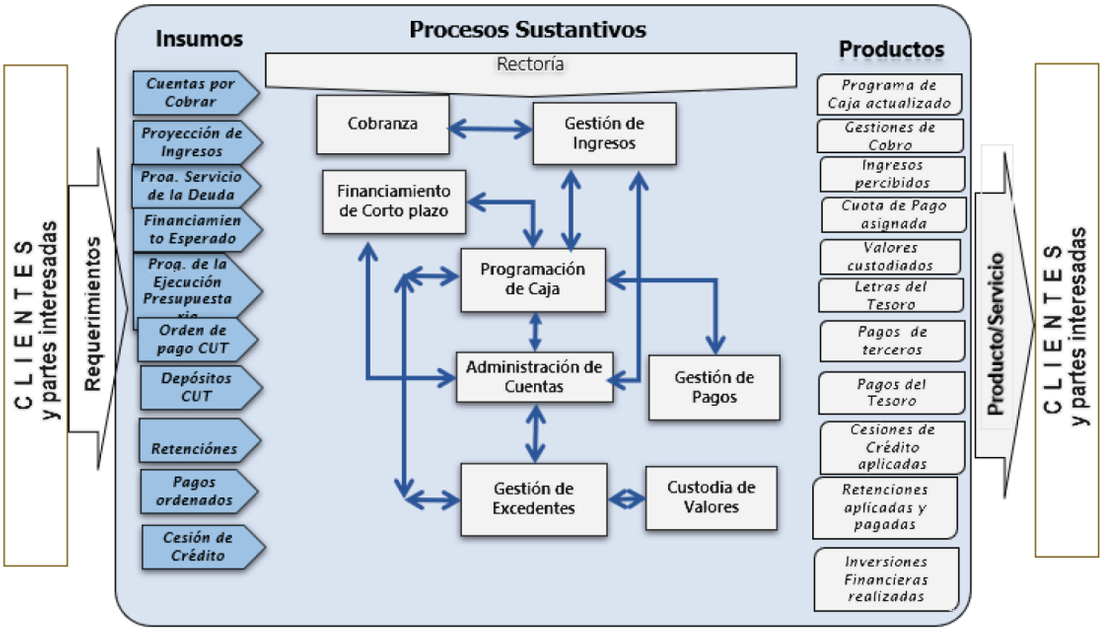
9. Rectoría
10. Programación de caja
11. Administración de Cuentas
12. Gestión de Ingresos
13. Gestión de Pagos
14. Financiamiento de Corto Plazo
15. Gestión de Excedentes
16. Cobranza
17. Custodia de Valores

En el siguiente diagrama se muestra la visión general de procesos y posteriormente se caracteriza cada uno de estos

.

DIAGRAMA No.2

PROCESOS DEL SISTEMA DE TESORERÍA



A continuación, se caracteriza más específicamente cada uno de los procesos.

3.2 Proceso de Rectoría

Este proceso deriva del enfoque sistémico conforme el cual siempre deberá haber una instancia encargada de definir las reglas de juego del sistema. Su objetivo es dirigir y velar por el funcionamiento del subsistema mediante la emisión de orientaciones, normas y procedimientos a ser considerados en la ejecución de las diferentes actividades propias de la gestión de la liquidez por parte de las instituciones gestoras.

La Tesorería General es quien ejerce la rectoría en calidad de órgano técnico coordinador, de tal suerte que en desempeño de ese rol debe, entre otras funciones, emitir la normativa técnica que oriente el funcionamiento de todas las unidades o Servicios Especiales de Tesorería que operen en el ámbito del Sistema de Tesorería.

VISIÓN ESQUEMÁTICA DEL PROCESO DE RECTORÍA

ENTRADA	PROCESO	SALIDA
• Identificación de un aspecto que debe ser normado. • Solicitud de asesoría.	• Elaboración y autorización de normativa. • Ejecución de actividades de asesoría o capacitación. • Actividades de supervisión.	• Normativa emitida y comunicada adecuadamente. • Asesorías. • Supervisión de cumplimiento de normativa. • Capacitación.

En lo que al sistema respecta, la Tesorería General podrá definir parámetros y reglas de negocio que deberán atender las instituciones incluidas en el subsistema y que deberán ser incorporadas en las correspondientes funcionalidades del sistema de información. La misma formalización y validación del presente diseño conceptual y al papel preponderante que en este proceso desempeña la Tesorería General es un instrumento para el ejercicio de la rectoría técnica.

Asimismo, el sistema facilitará la supervisión del cumplimiento de aquellos aspectos que no puedan ser controlados de manera automática por medio de las facilidades para generación

consultas y reportes específicos en atención a las necesidades, mediante opciones de reportes personalizados.

3.3 Proceso de programación de caja

Una gestión de tesorería eficaz solo es posible si se cuenta con los conocimientos y la capacidad para registrar, controlar y proyectar las entradas y salidas de fondos a corto plazo, para la cual el flujo de caja es el instrumento por excelencia.

El objetivo de este proceso es: "Anticipar los ingresos y egresos de caja con el propósito de mantener la liquidez estrictamente necesaria, permitir prever los desequilibrios temporales del efectivo, planificar las soluciones que podrían incluir al hacer arreglos de financiamiento y eventualmente colocar los excedentes temporales que se identifiquen".

VISIÓN ESQUEMÁTICA DE PROGRAMACIÓN DE CAJA

ENTRADA	PROCESO	SALIDA
• Presupuesto anual, presupuesto plurianual, modificaciones normativas, proyecciones macroeconómicas.	• Proyección de ingresos. • Proyección de gastos • Proyección de financiamiento. • Elaboración de informes.	• Cuotas de pago. • Proyecciones como insumo para cuotas de ejecución presupuestaria y colocación de excedentes. • Informes sobre análisis de desviaciones.

Los flujos que se deben pronosticar incluyen los ingresos y pagos del gobierno (es decir, los flujos que contribuyen al saldo fiscal, sea déficit o superávit) y las transacciones de financiamiento (es decir, variaciones netas de los activos y pasivos financieros, con los que se financia el saldo fiscal).

El objetivo clave es prever las necesidades de efectivo del gobierno y garantizar que los pagos se efectúen con puntualidad, así como también realizar una eficiente gestión de las disponibilidades mediante la óptima rentabilización de las mismas, dentro de las políticas de inversión establecidas.

Al efecto resultan de interés las orientaciones que sobre el tema propone la nota técnica del FMI relativa a la modernización de la Gestión de Caja, según se presentan a continuación:

1. Coherencia con las proyecciones presupuestarias anuales. El punto de partida de los planes de caja anuales es el efectivo que se necesita para ejecutar el presupuesto adoptado por el Legislativo.
2. Concentrarse en los mayores ingresos y egresos. El interés debe centrarse en garantizar que las proyecciones de los principales impuestos y otros ingresos, así como de los gastos más

importantes, sean tan realistas como sea posible. Se puede suponer que las proyecciones de los ingresos y gastos pequeños seguirán un patrón simple.

3. Identificar las tendencias pasadas de determinados ingresos y egresos. Para este fin se debe crear una base de información a partir de los datos históricos del sistema de gestión financiera del Gobierno. El módulo de proyección de caja, aunque use datos contables históricos, puede disponer de una base de datos aparte. Los factores cruciales son la oportunidad de los datos y la capacidad para generar escenarios.

4. Identificar el momento en que ocurren los principales flujos. Algunos grandes flujos ocurren en momentos específicos y pueden ser identificados con antelación. Algunos ejemplos son los pagos de impuestos de las empresas más grandes; donaciones externas; emisiones y amortizaciones de bonos; pagos de salarios; pagos de intereses de la deuda pública; pagos relacionados con obras públicas importantes; transferencias a niveles inferiores del gobierno; y pagos de asistencia social o pensiones.

5. Desarrollar vínculos entre la tesorería y los organismos recaudadores para convenir el calendario de entradas de efectivo. Si existe la posibilidad de elegir el calendario de entradas de efectivo, es importante que la Tesorería consulte con los organismos tributarios y de aduanas. Para equilibrar las entradas y salidas de efectivo, la Tesorería puede sugerir a los organismos recaudadores de impuestos que las fechas de pago de los mismos se efectúen a mediados de mes, si por lo general en esas fechas también se producen salidas de efectivo.

6. Establecer contactos operativos entre la Tesorería y los otros Secretarías. La Tesorería necesita obtener información de los organismos que están más próximos a las transacciones. Las oficinas centrales de los Secretarías ejecutores del gasto deben estar en condiciones de obtener la información necesaria de sus unidades presupuestarias inferiores.

7. Determinar las necesidades de efectivo a partir de los compromisos de gasto. Los Secretarías y los organismos ejecutores son los más indicados para proyectar las tendencias de su gasto (así como los ingresos que recaudan). Los Secretarías ejecutores del gasto conocen las demoras normales entre el registro de los compromisos de gasto y el pago de los bienes y servicios. Cuando se han establecido límites sobre los compromisos, por ejemplo, trimestrales, la capacidad para prever las salidas de efectivo mejora.

La programación de caja se consolida, cada vez más, como una tarea fundamental en la gestión de Tesorería y además compleja en tanto plantea la necesidad de establecer y desarrollar flujos de información con diferentes actores, tal y como se refleja en el siguiente diagrama.

3.4 Proceso de Administración de Cuentas

Este proceso puede ser dividido en dos grandes subprocesos: administración de la CUT y administración de cuentas bancarias fuera de la CUT, de tal suerte que el sistema permitirá

controlar y mantener información de saldos, tanto las cuentas bancarias como las subcuentas de la CUT.

Como objetivo "Utilizar eficientemente los recursos líquidos en la oportuna atención de las obligaciones de las instituciones dentro del ámbito de la CUT, mediante una adecuada estructura de cuentas bancarias que, conforme el principio de unidad de caja, disminuya al mínimo estrictamente necesario la cantidad de cuentas bancarias utilizadas".

Este proceso incluye la Administración de la Cuenta Única del Tesoro, que es la expresión operativa del principio de Unidad de Caja, según el cual se promueve la administración centralizada de los fondos públicos del Tesoro Nacional, sin que ello implique desconocer la titularidad sobre los recursos. Para dicha administración centralizada, lo importante, más que la cantidad de cuentas bancarias que se utilice, es la unicidad del administrador, aunque sin duda, la reducción al mínimo posible de la cantidad de cuentas contribuye a la eficiencia operativa del proceso.

VISIÓN ESQUEMÁTICA DEL PROCESO DE ADMINISTRACIÓN DE CUENTAS

ENTRADA	PROCESO	SALIDA
• Pagos generados pendientes de envío.	• Generar archivos de pagos de deducciones. • Envío de archivos de pago de deducciones.	• Aprobación de cuentas bancarias. • Creación de apertura de cuentas de caja única. • Traslados entre cuentas/ Conciliación bancaria de cuentas.

Si bien existen diferentes maneras de operacionalizar la CUT, el modelo más frecuentemente utilizado en Latinoamérica es la utilización de una estructura de subcuentas para controlar y garantizar la titularidad de los recursos depositados en la cuenta(s) bancaria (s) que se utilicen en la administración del efectivo.

Al administrar la CUT, la Tesorería General se convierte en administrador de todos los fondos públicos incluidos en el ámbito de la aplicación que la normativa establezca, como tal, debe garantizar el cumplimiento de los desembolsos programados, así como la transparencia y liquidez del sistema, sin que ello cambie la titularidad de los recursos, es decir, el dueño de los mismos continúa siendo la correspondiente institución.

Por otra parte, se incluye la administración de cuentas bancarias, que se orienta a disponer de un Inventario de todas las cuentas bancarias utilizadas por instituciones dentro del ámbito del subsistema, independientemente de que no se tengan registros contables de sus movimientos y responsables.

Una vez operada la apertura de una cuenta bancaria oficial en virtud de autorizaciones conferidas por la TG, deberá informarse a esa tesorería los datos correspondientes para efectos de que se ingrese en el Registro o Inventario de Cuentas Bancarias Autorizadas.

El registro de información de Cuentas Bancaria permite disponer de información respecto de las cuentas con las que operan las instituciones, por lo cual es clave que la misma esté debidamente actualizada. Se deberá diferenciar si se trata de cuentas bancarias que forman parte de la CUT o que operan fuera de esta.

Además, es conveniente se disponga de información de los saldos de dichas cuentas.

3.5 Proceso de Ingresos

Este proceso involucra la percepción, centralización, identificación, registro y control de los ingresos tributarios y no tributarios que se perciben por la Tesorería General o cualquiera de las instituciones o de las unidades gestoras incluidas en la CUT.

El objetivo del proceso es: "Percibir y centralizar en la CUT eficientemente los recursos que por diferentes conceptos deban recibir las instituciones incluidas en el ámbito de la CUT".

VISIÓN ESQUEMÁTICA DEL PROCESO DE INGRESOS

ENTRADA	PROCESO	SALIDA
• Pago realizado por un concepto determinado en un cajero institucional o en un banco cajero auxiliar.	• Control del pago. • Centralización de recursos. • Traslado de información sobre los pagos recibidos.	• Monto acreditado en la CUT y respectiva subcuenta / Información para el registro presupuestario y patrimonial a cargo de la Contabilidad del Estado.

Al efecto deben considerarse las particularidades que se genera para los diferentes tipos de ingresos:

i. Ingresos tributarios aduanales.

ii. Ingresos tributarios internos.

iii. Ingresos no tributarios gestionados por unidades gestoras.

iv. Ingresos por donaciones.

v. Ingresos por transferencias de otras instituciones públicas.

La obligación de la institución recaudadora de reportar al Sistema de Tesorería de los fondos desde el momento de la percepción, al margen del momento en que los fondos se transfieran o acrediten en la Cuenta Única de la Tesorería General.

La obligación de la institución recaudadora de reportar la información de soporte de la recaudación en medios electrónicos y simultáneamente con el reporte de la información de los fondos recibidos.

El proceso de recaudación del Sistema de Tesorería es responsabilidad de las distintas tesorerías en el ámbito de su gestión y comprende el conjunto de funciones, actividades y procedimientos para percibir los ingresos públicos, entre ellos: tributarios, no tributarios, crédito público, donaciones, regalías, transferencias, venta de bienes y servicios, recuperación de préstamos.

3.6 Proceso de Pagos

Este proceso es, sin duda, el que más atención ha tenido históricamente por parte de las tesorerías y consiste en un conjunto de acciones relacionadas con la salida de fondos de una cuenta bancaria oficial para la cancelación de las obligaciones de las instituciones por diferentes conceptos, provocando una disminución de la disponibilidad de recursos líquidos del Tesoro y, en la mayoría de los casos, la extinción de la obligación.

Por otra parte, el pago de las obligaciones representa la última etapa de la ejecución de gastos, mediante los cuales se cancelan los compromisos que por diferentes conceptos son asumidas por las instituciones públicas.

En línea con lo indicado el objetivo de este proceso es "Cancelar las obligaciones por cuenta de la administración, para lo cual las instancias correspondientes ordenan los pagos que son formalizados a través de la emisión de un medio de pago contra la Cuenta Única del Tesoro".

Una eficiente administración de la liquidez es fundamental a efecto de garantizar que los recursos estén disponibles en el momento del pago, de manera que pueda realizar el pago oportuna y correctamente.

VISIÓN ESQUEMÁTICA DEL PROCESO DE PAGOS

ENTRADA	PROCESO	SALIDA
• Solicitud de pago a partir del devengamiento del gasto.	• Registro de beneficiarios de pagos. • Asignación de cuota de pago. • Priorización del pago. • Ordenamiento del pago. • Generación del medio de pago. • Confirmación o liquidación de pago.	• Pago recibido a satisfacción por el beneficiario. • Liquidación y registro del pago realizado.

El proceso abarca todos los pagos, sin importar la naturaleza de los mismos, es decir incluye los correspondientes a sueldos y salarios, bienes, obras, servicios y concesiones, transferencias a organismos, pago del servicio de la deuda, entre otros.

En el proceso de pagos intervienen directamente tres tipos de entidades, a saber:

a. Tesorería General de la República.

b. Tesorerías Institucionales.

c. Entidades Bancarias (Banco Central y los bancos comerciales).

La Tesorería General, como órgano rector del Sistema de Tesorería, y por consiguiente sus funciones, en lo que respecta a los pagos, incluyen usualmente:

- Seleccionar y aprobar las órdenes de pagos estratégicas por las características e impactos de las mismas serán reservados para que sean ordenados por la Tesorería General. Entre los pagos que se encuentran en este nivel podemos citar los pagos correspondientes a la nómina de servidores públicos, el pago del servicio de la deuda, las transferencias de recursos a los organismos públicos que reciben aportes del presupuesto nacional, además de pagos cuyo monto sean significativos y que se reserve para ser ordenado por sí misma.
- Generar cualquier medio de pago que vaya a afectar la CUT, cuando se requiera.
- Remitir a las entidades financieras los archivos electrónicos conteniendo las transferencias electrónicas, mediante las cuales serán canceladas las obligaciones que hayan contraído los entes públicos.

Las Tesorerías Institucionales, juegan un rol de suma importancia dentro del proceso de pagos, ya que estas coordinan todo el proceso de registro del gasto, desde el momento del registro del compromiso, la etapa del devengado y finalmente el pago, para aquellos casos que le corresponde atender, según las definiciones respecto a la descentralización del pago. Son las responsables de cumplir con lo establecido en su programa de pago, para lo cual deberán considerar todos los compromisos no cancelados y que se espera que el vencimiento sea dentro de un período conocido.

Las Tesorerías Institucionales seleccionarán y aprobarán los pagos que deberá efectuar la Tesorería General con base en la asignación de la cuota de pago, la cual le permitirá seleccionar y aprobar pagos para ser girados contra la CUT, para el caso de los pagos que se hayan descentralizado. Asimismo, les corresponderá el ordenamiento de los pagos contra los fondos rotatorios que le hubiesen sido aprobados a la institución, de conformidad con la normativa vigente.

Las entidades financieras (banco agente y bancos pagadores) desempeñan distintos roles de acuerdo a las funciones que realicen, pero en lo fundamental los bancos pagadores se encargarán de acreditar en las cuentas bancarias de los beneficiarios de pago los montos que la Tesorería General les ordene y transfiera.

Por otra parte, se pueden distinguir los siguientes subprocesos:

i. Registro de beneficiarios.
ii. Priorización de pagos.
iii. Gestión de Deducciones, Retenciones y Garantías.
iv. Ordenación o Generación de Pagos.
v. Envío de pagos.
vi. Confirmación de pagos.

A continuación, se explican brevemente los principales requerimientos y conceptos asociados con los mismos.

Los requisitos, demás condiciones y formalidades para poder ser inscrito, según los diferentes casos, serán debidamente formalizados y considerados en el diseño funcional del sistema, siendo de especial relevancia las bitácoras sobre los registros y modificaciones que se realicen, en virtud de la naturaleza de esta información.

Una vez que se ha registrado el devengamiento y que haya transcurrido el plazo de pago que establezca la política de pago, se considera exigible el pago y consecuentemente posible considerarlo para ser cancelado. La Tesorería General establece cuotas de pagos o bien estas resultan de la programación que realice la institución y dentro de esos límites, se procederá a seleccionar los pagos que se atenderán.

A continuación, se plantean de manera general la operacionalización de las cuotas de pago.

Dicha priorización podrá ser realizada por la Tesorería General o por la Tesorería Institucional, según se trate de un pago que sigue un modelo centralizado o un modelo descentralizado. En apoyo a la priorización, una vez definida la cuota de pago el sistema puede ofrecer una primera propuesta de priorización generada de manera automática, la cual en definitiva decidirá el usuario que tenga el perfil para ello.

Generalmente, la Tesorería General es responsable de gestionar centralizadamente los pagos del servicio de la deuda, sueldos, adquisiciones o contrataciones por montos elevados y apertura y reposición de fondos rotatorios o cajas chicas, retenciones impositivas, etc. Sin embargo, las políticas para la delegación de responsabilidades del proceso de pagos pueden variar en el tiempo, por este motivo el sistema deberá permitir que paramétricamente se defina el nivel de descentralización del pago y en consecuencia a quien corresponde la responsabilidad de la priorización.

3.7 Proceso de Financiamiento de Corto Plazo

Se refiere a la utilización de instrumentos de financiamiento de corto plazo en complemento de los medios tradicionales de financiamiento del déficit presupuestario, de tal suerte que la Tesorería General pueda disponer de recursos para garantizar el cumplimiento oportuno de las obligaciones, tanto propias como de las instituciones con recursos depositados en la CUT. El uso de estos instrumentos de corto plazo, lejos de sustituir la colocación de bonos de deuda interna y los convenios de préstamo, los complementa y genera espacios para lograr mejores condiciones, especialmente cuando las colocaciones de bonos se realizan por medio de subasta.

El objetivo de este proceso es:

> "Obtener recursos para enfrentar faltante de caja mediante la utilización de instrumentos de financiamiento de corto plazo en complemento de los medios tradicionales de financiamiento del déficit presupuesto y garantizar el cumplimiento oportuno de las obligaciones, tanto propias como de las instituciones con recursos depositados en la CUT".

VISIÓN ESQUEMÁTICA PROCESO DE FINANCIAMIENTO CORTO PLAZO

ENTRADA	PROCESO	SALIDA
• Acuerdo de colocación de Letras del Tesoro, Indicación de obtención de fondos de Línea de Crédito.	• Selección de instrumento. • Ejecución de operación.	• Recursos de financiamiento de Corto Plazo acreditados en Fondo Común.

Las actividades que se requieren para concretar el financiamiento de corto plazo dependen del instrumento que se utilice, siendo los más frecuentes las Letras del Tesoro (LT) y las líneas de crédito (LC).

La colocación de LT deberá coordinarse con el Sistema de Crédito Público a efecto de evitar distorsiones en el mercado financiero.

En cuanto a la colocación de LT, es conveniente considerar tanto la colocación mediante subasta al mercado financiero o mediante colocación directa a instituciones públicas.

Respecto a la emisión, conforme las buenas prácticas, resulta más eficiente la emisión desmaterializada, de tal suerte que el sistema que se desarrolle deberá otorgar las condiciones y seguridades requeridas para cumplir adecuadamente con esta condición.

Por otra parte, las LC son un convenio entre un banco y sus clientes en el que se especifica el importe máximo de crédito no garantizado que el banco permitirá que el cliente utilice en un momento determinado. También señala un plazo durante el cual el cliente tiene acceso a esa cantidad sin necesidad de contratar otro crédito.

Las líneas de crédito son muy utilizadas por las empresas para mejorar su liquidez en determinados períodos de tiempo. No es un instrumento financiero para hacer inversión como lo podría ser un préstamo. En términos prácticos, es un instrumento para tener una disponibilidad o colchón financiero para hacer frente a obligaciones durante período de tiempo y que en el largo plazo se podrán pagar con los ingresos ordinarios.

3.8 Proceso de Gestión de Excedentes

Conforme las mejores prácticas la gestión de tesorería pública debe procurar que no existan saldos ociosos, aunque sea por cortos periodos de tiempo, en función de ese concepto se propone una gestión activa de los saldos o excedentes temporales de caja. La gestión activa de los excedentes se entiende usualmente como la forma de alcanzar el mayor rendimiento posible para algún nivel de riesgo asignado predeterminado. En otras palabras, cómo podemos obtener rendimientos por la inversión financiera de los recursos líquidos sin sobrepasar el riesgo que estamos predispuestos a asumir.

El objetivo de este proceso es "Generar ingresos como producto de la inversión de las disponibilidades de fondos a corto plazo dentro de los niveles de riesgo definidos, sin que ello ponga en peligro la oportuna atención de las obligaciones".

En concepto de riesgo e incertidumbre asociada a las inversiones financieras es fundamental, ya que la última genera un riesgo sobre nuestras expectativas de rendimiento.

Si tenemos en cuenta que cada inversor tiene una serie de expectativas acerca de cuál va a ser la evolución de los tipos de interés o cualquier factor que pueda influir en su forma de gestionar una cartera, el siguiente paso que van a llevar a cabo es el de convertirlas en una forma de actuación.

VISIÓN ESQUEMÁTICA DEL PROCESO DE GESTION DE EXCEDENTES

ENTRADA	PROCESO	SALIDA
• Monto de excedente susceptible de ser invertido. • Política de colocación • Condiciones de mercado. • Alternativas de inversión.	• Análisis de alternativas. • Ordenamiento de operación de inversión. • Traslado de fondos para materializar inversión.	• Colocaciones realizadas. • Información para pagos con descuento.

En la gestión de excedentes la Tesorería General debe considerar los diferentes riesgos asociados, principalmente:

Si bien este es un proceso en el que la normativa de respaldo no está totalmente consolidada y en sentido estricto no ha sido hasta ahora parte de la gestión de tesorería, se identificaron algunas características deseables:

i. La decisión de colocación la tomará la Tesorería General dentro del marco de una política de colocación de excedentes que se haya aprobado previamente.

ii. La programación de caja identificará montos susceptibles de ser colocados, pero deberá contarse con un departamento que tenga la función de registro y control de Valores se encargará de la custodia y de las gestiones de cobro que se tengan que realizar para la recuperación de principal e intereses.

iii. La operación de colocación de excedentes las realizará la Tesorería General por lo que se deberá prever la funcionalidad para que los pagos correspondientes a estas inversiones se han gestionado en la Tesorería General con la debida segregación de funciones.

3.9 Proceso de Cobranza

Este proceso contempla el recupero administrativo de cuentas a cobrar, generadas mayoritariamente por los ingresos con contraprestación, que el Tesoro mantiene a nivel de la Administración Central del Poder Ejecutivo, de tal forma que incluye tanto las instancias administrativas para su cobro voluntario, como también las acciones que deberán iniciarse el debido proceso para el recupero legal de los créditos no cobrados, según se detalla precedentemente.

El objetivo de este proceso es "Lograr que los obligados cancelen oportunamente los montos en favor de la administración lo hagan, de manera que de manera general puede visualizarse".

VISIÓN ESQUEMÁTICA DEL PROCESO DE COBRANZA

ENTRADA	PROCESO	SALIDA
• Determinación del monto a cancelar.	• Gestión de cobro. • Cobro inicial administrativo. • Cobro de obligaciones en atraso.	• Cancelación del monto determinado mediante alguno de los medios o mecanismos establecidos.

La Tesorería General debería organizar una base de datos con la identificación detallada de dichos créditos, que operará como los saldos contables de las cuentas por cobrar de la Administración Central del Poder Ejecutivo, complementado con los auxiliares de dichas cuentas a efectos de la identificación de los deudores.

El proceso inicia cuando surge una cuenta por cobrar, sea por la venta o prestación de un servicio o la venta de un bien (caso menos frecuente en el gobierno), o por el devengamiento del ingreso correspondiente a un aporte específico establecido por ley.

Operativamente, la Gestión de Cobranzas comienza en el momento de emitir la factura, es decir, cuando surge una cuenta por cobrar, la cual debe ser gestionada eficientemente para lo cual la administración debe ser proactiva, en vez de reaccionar después de que no se ha atendido oportunamente.

Para una adecuada gestión de la cobranza es fundamental que:

i. La fecha de vencimiento para el pago esté claramente definida en la factura o en la normativa que regula la obligación.

ii. Los conceptos facturados y los precios aplicados son correctos.

iii. El cliente manifieste conformidad sobre los productos recibidos o los servicios prestados.

iv. El cliente tiene la información sobre los medios de pago que puede utilizar.

v. La factura se ha enviado al cliente y este acusó recibo.

Complementariamente, se debe definir una secuencia de avisos y gestiones a realizar ante los clientes u obligados, a medida que pasa el tiempo y sus obligaciones siguen impagas. Estos avisos o reclamos pueden ser realizados vía email, teléfono o cartas.

Conceptualmente la secuencia debiera ser:

i. Notificar sobre una nueva factura emitida

ii. Enviar aviso previo al vencimiento.

iii. Enviar reclamos posteriores al vencimiento.

iv. Realizar acciones con clientes morosos: suspender la cuenta, derivar a agencia de cobranzas, acciones legales, mandar a pérdida, etc.

Una buena práctica es en consecuencia automatizar aquellas gestiones que pueden ser automatizadas, como ser el envío de correos electrónicos a clientes, para optimizar el tiempo del proceso de cobranzas y asegurarse de que las gestiones se ejecutan en tiempo y forma.

Se suele priorizar en base al monto de la deuda, lo que es razonable pero incompleto. Se pueden utilizar 3 criterios:

- Monto de la deuda.
- Antigüedad de la deuda.
- Días que transcurrieron desde la última gestión.

Esencialmente, el sistema de información debe contribuir en la simplificación del trabajo de quienes gestionan las cobranzas, lo cual inicia con la clara definición de la información que se dispondrá en el sistema sobre los diferentes clientes y cuentas por cobrar.

Por ello es que las herramientas informáticas pueden contribuir de manera significativa a la simplificación y eficiencia de la gestión de cobranza. Específicamente, estas herramientas debieran ayudar a:

i. Priorizar los clientes a gestionar.

ii. Acceder rápidamente a los datos de contacto de un cliente, al detalle de su deuda y al historial de las gestiones que se han realizado con él.

iii. Asignar tareas y enviar recordatorios de las mismas a los responsables.

Además, el sistema de información debiera permitir que los distintos miembros del equipo responsable puedan colaborar entre ellos, es decir, que todos puedan ver las gestiones que otros miembros realizan con clientes y las tareas que tienen pendientes.

Todo proceso de cobranzas tiene que ser medido y mejorado permanentemente. Para ello es clave que se generen reportes en tiempo real que puedan mostrar la evolución de los principales indicadores de cobranzas.

En base a estos indicadores se puede diagnosticar qué tan bien (o mal) están las cobranzas e identificar las áreas de mejora. Al efecto, se suele sugerir la utilización de indicadores básicos, entre los que destacan:

i. Plazo Promedio de Cobranzas.

ii. Antigüedad Promedio de la Deuda.

iii. Porcentaje de la Deuda Vencida.

El sistema debería considerar aquellos conceptos en los que la gestión de cobranza corresponda a la Tesorería General o bien a las Tesorerías Institucionales u otra unidad organizativa de la institución.

Operativamente, además del principal a cancelar, se debe considerar el cálculo de recargos cuando no se ha cancelado oportunamente la obligación, de conformidad con lo que establezca la normativa correspondiente.

Por otra parte, como se mencionó anteriormente, a pesar de las gestiones ordinarias, en algunos casos la obligación no se atiende oportunamente y en consecuencia, dentro de la normativa aplicable, se realizan acuerdos o arreglos de pago, que pueden incorporar el pago de recargos especiales, cuyos elementos fundamentales se deben incorporar al sistema de información.

Es necesario considerar el escenario en que la institución cuente con un sistema específico de cobranza o la tenga externalizada, en cuyo caso lo razonable es que la vinculación con el proceso de ingresos se realice mediante una interfaz.

Es posible concebir el sistema de cobranza como un auxiliar de cuentas por cobrar y vinculación con el registro de la cuenta general de cuentas o u obligaciones por cobrar y, además, prever que se pueda generar información para el registro contable del devengamiento de los ingresos en la contabilidad presupuestaria, de conformidad con los criterios que se acuerden con el rector del Sistema de Contabilidad.

De manera general puede decirse que el sistema de cobranza se visualiza como un auxiliar de cuentas por cobrar, de manera que la información que se tenga en este sistema debe ser consistente con lo que la cuenta respectiva de cuentas por cobrar.

3.10 Proceso de Custodia de Valores

Usualmente a la Tesorería General le corresponde "Custodiar los títulos y valores de propiedad del Estado, organismos públicos y terceros que se pongan a su cargo", y de igual manera a las Tesorerías Institucionales puede que deban custodiar valores por conceptos de garantías en procesos de contratación, para determinadas autorizaciones que algunas instituciones otorguen o por inversiones en empresas asociadas, o bien por inversiones temporales de excedentes.

En ese sentido, el objetivo de este proceso se establece como: "Garantizar la permanencia de las calidades de los títulos o valores original que se le confían por el tiempo que según el caso proceda, con la obligación de restituir la misma e idéntica cosa y entregarla según proceda".

En virtud de lo indicado, es conveniente prever la necesidad de que para el cumplimiento de dichas funciones se cuente con un sistema de información que permita lograr un mayor control y reducir el riesgo operacional asociado a dicha responsabilidad.

Este proceso considera los siguientes subprocesos:

- Registro de valores que ingresan a Custodia.
- Reportes periódicos de inventario de valores.
- Entrega o salida de valores.
- Ejecución o realización de garantías.

VISION ESQUEMATICA DEL PROCESO DE CUSTODIA

ENTRADA	PROCESO	SALIDA
• Valores para custodiar	• Registro de valores. • Reportes periódicos. • Sustitución de garantías	• Valores custodiados. • Garantías Ejecutadas • Traslados entre cuentas/ Conciliación bancaria de cuentas.

Como complemento al repaso de los diferentes procesos del sistema, es conveniente visualizar las relaciones con otros sistemas.

3.11 Relación con otros Sistemas

Como parte del sistema de administración financiera, el Sistema de Tesorería tiene estrecha relación con otros sistemas. Las principales relaciones se exponen a continuación.

3.11.1 Relación con Subsistema de Presupuesto

La gestión de tesorería tiene una estrecha relación con el presupuesto y su ejecución, toda vez que para la ejecución de los pagos se debe contar con el debido respaldo presupuestario, al menos para las operaciones presupuestarias, por lo que la ejecución de pagos en este caso estará precedida de la validación del correspondiente respaldo presupuestario, materializado con la verificación de que exista la debida partida o asignación presupuestaria, así como la cuota de compromiso correspondiente.

Adicionalmente, para realizar los pronósticos de caja de ingresos y pagos, siempre tendrán que considerar las previsiones que ha realizado el Órgano Rector del Presupuesto y constan en el presupuesto aprobado por el órgano legislativo.

Por otra parte, el Órgano Rector del Presupuesto utiliza la información de los pronósticos de tesorería para reajustar sus estimaciones, considerando las informaciones que reporta el análisis de las variaciones de los pronósticos mensuales de caja, para realizar la programación de la ejecución del presupuesto y la definición de las cuotas de compromiso que se asignan a las diferentes secretarías e instituciones.

En términos operativos, la Tesorería General deberá preparar el programa anual de caja como un primer producto de su programación de caja, el cual servirá como insumo para la programación de la ejecución presupuestaria, específicamente la definición de las cuotas de compromiso, conforme los criterios y la desagregación que se defina. La programación de cuotas de compromiso a su vez será uno de los insumos a considerar en la programación de caja.

3.11.2 Relación con Subsistema de Contabilidad

Como es conocido, el sistema de contabilidad está muy ligado al de presupuesto y la tesorería. La contabilidad registra las transacciones en forma simultánea al desarrollo de las operaciones a medida que el presupuesto es ejecutado y la obligación es pagada por la tesorería. La contabilidad a su vez, es la base de la cual se origina la información para la preparación de los presupuestos y la programación de caja.

Se deberán coordinar los criterios para el registro de operaciones de tesorería, especialmente las que son de carácter no presupuestario y, además, definir los flujos de información para que se concreten los registros correspondientes.

De especial interés resultan las operaciones de financiamiento de corto plazo de la Tesorería General y la colocación de excedentes temporales, que usualmente corresponden a operaciones no presupuestarias.

3.11.3 Relación con subsistema de Crédito Público

El Sistema de Tesorería tiene relación directa con el Sistema de Crédito Público, toda vez que de esta toma importante información respecto de la situación coyuntural sobre el estado de los créditos internos y externos; sobre los calendarios de desembolsos y sobre las fechas de pagos del servicio de la deuda pública por concepto de amortización, intereses y otros conceptos, información que es fundamental para la programación de caja.

Por otra parte, la información que durante el período de ejecución del presupuesto genera el Sistema de Crédito Público sobre las colocaciones y también sobre la renegociación de la deuda pública, es importantísima para considerarla en los pronósticos de tesorería. En otras palabras, las decisiones del gobierno sobre el pago o no de la deuda pública en los plazos o condiciones establecidas contractualmente, incidirán como es lógico, en los pronósticos de tesorería.

De igual manera, la programación de caja es un insumo importante para el Sistema de Crédito Público a los efectos de la programación de las colocaciones de deuda interna, siendo muy importante que, dentro de lo posible, las colocaciones se programen considerando los vencimientos de deuda colocada y también las necesidades de financiamiento de la Tesorería General.

Por otra parte, es muy importante que las colocaciones de instrumentos de corto plazo que realice la Tesorería General sean debidamente coordinadas con la gestión de deuda pública que se realice.

3.11.4 Relación con Sistema de Compras Públicas

El Registro de Proveedores es uno de los componentes usuales del Sistema de Compras Públicas (SSCP) y conlleva la presentación de información jurídica variada, la cual puede incluir la información sobre cuentas bancarias del proveedor para efectos de recibir pagos. Siendo así, el registro de la información bancaria a los efectos del registro de beneficiarios para efectos de los pagos que se incluye en el Sistema de Tesorería puede ser capturada por medio de interface con el Sistema de Compras y Contrataciones.

Por otra parte, los contratos que realice el Sistema de Compras y Contrataciones deben estar debidamente alineados con la política de pago que rige el Sistema de Tesorería, de manera que no se pueden comprometer condiciones de pago que no estén contempladas en la mencionada política de pago.

En el seguimiento de contratos de los proveedores puede requerirse información sobre los pagos realizados, de manera que el Sistema de Tesorería debería estar en capacidad de proveer información sobre los pagos realizados a cada proveedor.

A los efectos del control de garantías de los proveedores, se requiere que la información pueda ser capturada en el sistema de compras y compartida al respectivo sistema de gestión de deducciones, retenciones y garantías. Asimismo, la información del plan anual de compras puede ser un insumo adicional para la programación de caja.

3.11.5 Relación con el Sistema de Recursos Humanos

Mediante el Sistema de Recursos Humanos se realiza la gestión del recurso humano y se generan los pagos correspondientes a los diferentes conceptos de carácter salarial. De igual manera, en este sistema se deben gestionar las retenciones aplicables a los salarios de los funcionarios.

El Sistema de Recursos Humanos, y particularmente el subsistema o módulo de nóminas deberá generar los archivos de pago y además prever lo correspondiente a los controles y registros correspondientes, tal y como se indica en el modelo conceptual del SIAFI: “Este sistema de

nóminas debe contemplar interfaces con los diferentes sistemas existentes relacionados con el manejo de los recursos y a su vez con el sistema de gestión financiera SIAFI, en lo que respecta a la estructura presupuestaria y su registro de gasto y pago al servidor público".

En cuanto a la generación de los archivos de pago, se deberán coordinar las especificaciones del formato de los archivos de pago, tanto lo correspondiente a los salarios netos como de las deducciones y retenciones aplicadas.
Asimismo, debe contemplarse la retroalimentación sobre los pagos confirmados y los devueltos con el motivo correspondiente.

Finalmente, una vez aprobado este diseño conceptual, se deberá proceder a especificar con mayor detalle los diferentes elementos, de manera que con un adecuado diseño funcional se pueda, a la postre, proceder a realizar el desarrollo del sistema.

4. SISTEMA DE TESORERÍA EN RD

En esta última parte se presenta de manera general el Sistema de Tesorería de República Dominicana, así como algunos de sus retos.

A manera de introducción, la creación de la Tesorería Nacional de República Dominicana tiene como antecedente fundacional la promulgación de la Ley Núm.1113 sobre Hacienda, de fecha 3 de Mayo de 1929, en la que se crea la "Oficina del Tesorero" y el puesto de Tesorero de la República, confiriéndole al Tesoro funciones y deberes más amplios que los establecidos en las leyes anteriores, con la finalidad de que se dedicara al desempeño y ejercicio de cuantos deberes y facultades se relacionaran con la recaudación, custodia, desembolso y contabilidad de los fondos públicos.

Posteriormente, la Ley de Tesorería Núm. 3893, del 9 de agosto de 1954, cambia la denominación de la "Oficina del Tesorero" por la de "Tesorería Nacional", dependencia de la entonces Secretaría del Tesoro y Crédito Público, posteriormente designada como Secretaría de Estado de Finanzas, la cual, en la actualidad se denomina Ministerio de Hacienda. Mediante esta misma Ley, surge la Sección de Pagos, una Sección de Especies Timbradas, una Oficina de Suministros y las demás divisiones administrativas que fueren necesarias.

4.1 El Sistema de Tesorería en República Dominicana: Alcance y Funciones

El Sistema de Tesorería está integrado por el "conjunto de principios, normas, órganos y procesos a través de los cuales se lleva a cabo la captación de ingresos, el registro y custodia de los fondos y valores emitidos o puestos bajo su responsabilidad, la administración de las cuentas bancarias y los pagos que se ordenen dentro del marco de la legislación vigente".

El subsistema de Tesorería en conjunto con los subsistemas de Presupuesto, Contabilidad y Crédito Público compone el Sistema de Administración Financiera del Estado (SIAFE).

4.2 Base Legal

Los procesos y funciones que realiza la Tesorería Nacional están fundamentados en la Ley Núm. 567-05 de Tesorería Nacional y sus Reglamentos de Aplicación, a saber, los Decretos Núms. 441-06 y 549-11. La Ley Núm. 567-05 establece en su Artículo 1 que: "El Sistema de Tesorería está integrado por el conjunto de normas, órganos y procesos a través de los cuales se lleva a cabo la captación de ingresos, el registro y custodia de los fondos y valores emitidos o puestos bajo su responsabilidad, la administración de las cuentas bancarias y los pagos que se ordenen dentro del marco de legislación vigente. El Sistema de Tesorería, en conjunto con los sistemas de Presupuesto, Contabilidad y Crédito Público, componen el Sistema de Administración Financiera Integrada Pública".

De igual manera, se dispone en su Artículo 4 que: "El Órgano Rector del Sistema de Tesorería es la Tesorería Nacional, entidad que funcionará bajo la dependencia de la Secretaría de Estado de Finanzas (hoy Ministerio de Hacienda) y que estará a cargo de un Director Nacional denominado Tesorero Nacional y un Subdirector Nacional denominado Subtesorero Nacional, los cuales serán designados por el Presidente de la República".

El alcance de las operaciones de Tesorería Nacional está determinado por el Artículo 2 de la Ley Núm. 567-05 que establece los organismos del Sector Público no Financiero conforman el sistema de Tesorería, según se detalla en el siguiente apartado.

Las principales funciones de la organización se encuentran delimitadas en el artículo 8 de la Ley Núm. 567-05 de Tesorería Nacional, también algunas atribuciones adicionales le son otorgadas en la Ley de Crédito Público (06-06) y la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público (Núm. 492-07).

4.3 Agregados Institucionales que integran el Sistema de Tesorería

En el caso de República Dominicana, según el artículo 2 de la Ley Núm. 67-05 del Sistema de Tesorería, están sujetos a las regulaciones previstas en esa ley y su reglamentación, los organismos del Sector Público no Financiero que, a sus efectos, está integrado por los siguientes agregados institucionales:

a. El Gobierno Central.
b. Las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras.
c. Las Instituciones Públicas de la Seguridad Social.
d. Las Empresas Públicas no financieras.

Están excluidos de las regulaciones previstas en la mencionada ley, los organismos del Sector Público que integran los agregados institucionales enumerados a continuación:

a. Las Instituciones Descentralizadas y Autónomas Financieras.

b. Las Empresas Públicas Financieras.

Por otra parte, la citada ley establece que los ayuntamientos, del Distrito Nacional y de los municipios, pueden aplicar las disposiciones de la misma ley, adaptándolas a sus propias características de gestión financiera. (Ley Núm. 567-05 del Sistema de Tesorería, 2005).

4.4 Órgano Rector del Sistema de Tesorería

El Órgano Rector del Sistema de Tesorería es la Tesorería Nacional, entidad que funciona bajo la dependencia del Ministerio de Hacienda y que está a cargo de un Director Nacional denominado Tesorero Nacional, y un Subdirector Nacional denominado Sub-Tesorero Nacional, los cuales son designados mediante decreto emitido por el Presidente de la República.

4.5 Funciones del Sistema de Tesorería

El Sistema de Tesorería de República Dominicana considera los siguientes procesos:

- Gestión de Ingresos
- Conciliación Bancaria y Validación de Operaciones
- Administración de Cuentas
- Programación de Caja
- Administración de Liquidez
- Pagos

A partir de los mencionados procesos y de conformidad con lo establecido en el Artículo 8 de la Ley 567-05, son funciones de la Tesorería Nacional:

1. Participar en la definición de la programación financiera del Sector Público No Financiero (SPNF).

2. Elaborar y evaluar la Programación Anual de Caja del Gobierno Central y su ejecución.

3. Aprobar la Programación Anual de Caja elaborada por las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras.

4. Realizar el seguimiento y evaluación de la ejecución de la Programación Anual de Caja a la que se refiere el numeral anterior.

5. Percibir, centralizar y registrar los ingresos públicos recaudados.

6. Participar en la fijación de las cuotas periódicas de compromiso.

7. Fijar cuotas periódicas de pago del Gobierno Central.

8. Administrar los recursos a disposición del Tesoro Nacional tomando en cuenta los flujos previstos de ingreso, financiamiento y gastos.

9. Ejecutar los pagos originados en obligaciones previamente contraídas por el Gobierno Central, y las transferencias correspondientes.

10. Registrar en el sistema de información financiera los movimientos de ingresos y egresos que ejecuta.

11. Realizar la colocación de recursos financieros y las operaciones de mercado.

12. Establecer las normas metodológicas y de procedimiento y ejercer la supervisión técnica de las tesorerías institucionales.

13. Administrar el sistema de Cuenta Única del Tesoro.

14. Mantener informado permanentemente al Ministro de Hacienda.

15. Suscribir conjuntamente con el Ministro de Hacienda, las Letras del Tesoro.

16. Administración de las cuentas bancarias bajo su cargo, y las subcuentas que integren la Cuenta Única del Tesoro.

17. Autorizar las gestiones de cuentas bancarias requeridas por los Organismos del Gobierno Central y las Instituciones Descentralizadas o Autónomas no Financieras.

18. Supervisar que las instituciones comprendidas en su ámbito de aplicación o alcance lleven a cabo la conciliación de las cuentas bancarias que administren.

19. Ejecutar los embargos que ordene la justicia y las cesiones de crédito de terceros.

20. Custodiar los fondos, garantías y valores pertenecientes al Gobierno Central o de terceros que se pongan a su cargo.

21. Custodiar todas las especies timbradas no distribuidas, registrando sus existencias y movimientos en el sistema de información financiera.

22. Todas las demás actividades que se le asigne mediante ley o reglamento.

4.6 Organismos auxiliares de la Tesorería Nacional

Los organismos auxiliares son aquellos que coadyuvan con el órgano rector del Sistema de Tesorería en el cumplimiento de sus funciones.

En el caso de República Dominicana, de conformidad con lo indicado en el Artículo 10 de la Ley Núm. 567-05, son organismos auxiliares de la Tesorería Nacional en la percepción de los ingresos los que se indican a continuación:

a. Las demás oficinas recaudadoras del Ministerio de Hacienda (Dirección General de Impuestos Internos y la Dirección General de Aduanas).
b. Las entidades del sector financiero que el Ministerio de Hacienda y la Tesorería Nacional

contraten para esos fines.

c. Cualquier otra oficina perceptora de ingresos provenientes de tasas, cuotas, multas, cargos y otros cobros administrativos.

De igual forma, "pueden ser considerados organismos auxiliares los bancos comerciales que prestan servicios para la recaudación de ingresos o realización de pagos." (Decreto Núm. 441-06 que establece el Reglamento de aplicación de la Ley Núm. 567-05 del Sistema de Tesorería, 2006).

4.7 Centralización Normativa y Descentralización Operativa en el Sistema de Tesorería

Las diferentes relaciones del Sistema de Tesorería con los demás subsistemas del SIAFE, otros Organismos Conexos, y las instituciones públicas, está enmarcada dentro del principio de Centralización Normativa y Descentralización Operativa. Esto implica que debe estar claramente establecido donde inician y terminan las responsabilidades de cada actor que intervenga o guarde relación con el Sistema de Tesorería.

De esa manera, se persigue que los órganos rectores del Ministerio de Hacienda y las instituciones públicas bajo el ámbito de aplicación o alcance del Sistema de Tesorería, tengan claramente establecidos las funciones que les competen, con lo cual se evita las posibles situaciones de duplicidad de funciones o injerencia de funciones en diferentes áreas de la administración financiera.

De manera puntual, se podría mencionar que la Centralización Normativa implica:

- Implementación de políticas generales que abarquen el desempeño de los subsistemas que lo componen.
- El establecimiento de las normativas y regulaciones generales sobre los diferentes procedimientos operativos relacionados al funcionamiento de las operaciones del Sistema de Tesorería, así como el seguimiento y evaluación del cumplimiento de las mismas.
- Control y salvaguarda de la información financiera propia de cada ente vinculado al sistema.

Por otro lado, la descentralización operativa permite que las instituciones públicas que están bajo el ámbito de aplicación o alcance del Sistema de Tesorería, puedan ejecutar las funciones administrativas y procedimentales que le permitan cumplir con los objetivos institucionales que los vinculan.

A partir de la centralización normativa, la Tesorería Nacional ha emitido una cantidad importante de normas técnicas, complementarias al reglamento de la ya mencionada Ley del Sistema de Tesorería. Entre las principales normas técnicas emitidas destacan:

- Política de Pago para la Cancelación de Deudas y Compromisos del Gobierno Central.

- Norma para el Ordenamiento y Generación de Medios de Pagos.
- Norma para la Asignación de Cuotas de Pago.
- Norma para la Creación y Operatividad de Subcuentas Vinculadas a la CUT.
- Normas para Cierre Fiscal.
- Normativa para Adicionar, Eliminar o Sustituir Firmantes.
- Normativa para el Cierre de Cuentas Bancarias del Sector Público No Financiero.
- Normativa para el Manejo de Tesorerías Institucionales.
- Normativa para la Apertura de Cuentas Bancarias del Sector Público No Financiero.

4.8 Tesorerías Institucionales y las Tesorerías UEPEX

Las Tesorerías Institucionales corresponden a la estructura que en cada institución ejecuta las operaciones propias del Sistema de Tesorería a nivel institucional. Estas tesorerías administran las diferentes cuentas bancarias que utilizan las instituciones públicas del Sector Público No Financiero: para el registro de recaudaciones, gestión de fondos de anticipos financieros, colectoras, así como contrapartida y financiamiento externo que no operan bajo el módulo de UEPEX. Estas tesorerías pueden operar de manera centralizada para todas las unidades ejecutoras (UE) de un capítulo o una por cada UE, dependiendo de la organización de la institución de que se trate.

Las Tesorerías UEPEX corresponden a la estructura institucional que opera las cuentas de financiamiento externo para los casos en que se esté utilizando el Módulo UEPEX, diseñado especialmente para el registro de las operaciones que implican la ejecución de proyectos con recursos externos.

4.9 Juicio crítico sobre la situación actual del Sistema de Tesorería

A partir de la promulgación de la Ley del Sistema de Tesorería, ya mencionada, se inició un proceso de modernización de dicho sistema, tanto en lo que respecta a la Tesorería Nacional, como a las tesorerías institucionales, el cual ha contado con el apoyo de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Tesoro de los Estados Unidos de América y la Unión Europea. Como resultado de dicho proceso se han concretado importantes avances en los últimos años, entre los que destacan:

- Implementación de la Cuenta Única del Tesoro y concentración de la mayor parte de los recursos del Tesoro del Sector Público No Financiero en la CUT.
- Actualización de la estructura organizacional de la Tesorería Nacional.
- Implementación de Sistema de Recaudación de Tesorería (SIRITE).
- Mejoras en la programación de caja y la definición de cuotas de pago.
- Fortalecimiento de la planificación institucional en la Tesorería Nacional.
- Fortalecimiento de las relaciones con las tesorerías institucionales.

- Actualización y coordinación con el CAPGEFI del programa de Especialización en Gestión de Tesorería.
- Incremento en el uso de medios de pago electrónicos.
- Formalización de relaciones con el Banco de Reservas.
- Emisión de Normativa Técnica por parte de la Tesorería Nacional.
- Emisión de una política de pago.
- Inicio del proceso de descentralización del pago.
- Mayor conciencia de la aplicación de una eficiente planificación financiera en el sector público.
- Condiciones favorables para el registro y control de las transacciones realizadas.
- Interacción eficiente y oportuna de las informaciones que fluyen entre los diferentes organismos rectores de la administración financiera pública (presupuesto, contabilidad, Tesorería y crédito público), así como con las Unidades Ejecutoras del gasto.
- Mayor vinculación de la gestión de caja con la de gestión presupuestaria y la de deuda.

No obstante lo indicado, persisten algunos temas pendientes o debilidades del sistema, entre los que destacan:

- Aún no se ha logrado concretar la inclusión a la CUT de los otros Poderes, salvo el Tribunal de Cuentas.
- Aún persisten fondos de anticipos que se gestionan fuera de la CUT.
- Es necesario ampliar la cobertura del SIRITe y ampliar opciones de pago que faciliten su utilización a una mayor cantidad de usuarios.
- La programación de caja no se realiza con estricto sentido de caja y presenta varias oportunidades de mejora.
- La gestión activa de caja es un proceso apenas incipiente.
- La estructura organizativa y recursos de las tesorerías presenta debilidades y carencias importantes.

4.10 Reformas Legales, institucionales y de procesos que se recomiendanEn línea con la valoración presentada respecto al sistema de tesorería en República Dominicana, se considera recomendable que se concreten las siguientes acciones, en cuanto a reformas legales, institucionales y de procesos:

- Reformar la Ley de Tesorería a efecto de: clarificar el ámbito de la CUT e incluir las transferencias a organizaciones privadas, explicitar criterios para la realización de inversiones financieras de corto plazo, fortalecer la relación técnica con las tesorerías institucionales y la facultad para obligar al uso de medios de pago electrónicos.
- Consolidar nueva estructura organizacional de la Tesorería Nacional.
- Normar la estructura y funciones de las Tesorerías Institucionales.
- Perfeccionar la programación de caja, tanto en la Tesorería Nacional como en las Tesorerías Institucionales.
- Promover el adecuado registro de las diferentes etapas del gasto.
- Capacitación de las tesorerías institucionales en programación de caja.

- Análisis previo de las instituciones y sus tesorerías institucionales.
- Fortalecer la gestión de riesgos operativos y financieros.
- Revisar y perfeccionar la política de pago.
- Normar el financiamiento temporal de la CUT.

Conforme lo indicado, es necesario un esfuerzo continuado de los diferentes integrantes del sistema para que, bajo el enfoque de una mejora continua, se pueda seguir avanzando y lograr así una mayor eficiencia en la gestión de los recursos líquidos.

BIBLIOGRAFÍA

Asociación Española de Normalización. UNE ISO 31000.Directrices de Gestión de Riesgo. 2018

Tesorería General de la Nación. Argentina. EL SISTEMA DE TESORERÍA. Versión: 1.0. Edición digital.

Ley No. 567-05 del Sistema de Tesorería, promulgada el 30 de diciembre de 2005.

Decreto No. 441-06 que establece el Reglamento de aplicación de la ley No. 567-05 del Sistema de Tesorería.

Decreto 579-11 que establece el Reglamento No. 2 de la Ley No. 567-05 del Sistema de Tesorería, específicamente para el Funcionamiento del Sistema de Cuenta Única del Tesoro.

Ley No. 126-01 que crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

Ley No. 6-06 de Crédito Público.

Ley No. 226-06 que otorga personalidad jurídica y autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica y patrimonio propio a la Dirección General de Aduanas (DGA).

Ley No. 423-06 Orgánica de Presupuesto para el Sector Público.

Ley No. 5-07 que crea el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado.

Ley No. 10-07 que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República.

Tesorería Nacional de República Dominicana. Manual de Procedimientos.

WILLIANS, MIKE. Gestión de tesorería gubernamental: Su interacción con otras políticas financieras, elaborado por Mike Williams, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional.

Lienert, Ian. Modernización de la Gestión de Caja, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional.

MAKÓN, MARCOS. Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina. Ilpes. 1999.

Calle, Silvano. Hacia una filosofía para el tesoro público y su contrastación con el tesoro público español. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid. 2015

Tesorería Nacional de República Dominicana. Memorias Institucionales 2015-2019.

CAPÍTULO IX
AUTOR

José Adrián Vargas

Oriundo de la provincia Alajuela, República de Costa Rica. Cursó estudios superiores de Economía y Estadística, en la Universidad de Costa Rica, y una Maestría en Administración de la Tecnología de la Información en la Universidad Nacional (UNA), con sede en su país. Se ha desempeñado en el ámbito público como funcionario del Ministerio de Hacienda de Costa Rica, institución en la que fungió como asesor del Ministro, Subtesorero y Tesorero Nacional, Viceministro y director del Proyecto de Modernización de la Administración Financiera del Estado.

Promotor de la Ley de Administración Financiera de la República, así como, la puesta en operación del Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF). Ha sido docente en varias universidades. En los últimos años se ha desempeñado como consultor de corto plazo en gestión de Tesorería Pública para organismos multilaterales, entre ellos el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, así como para gobiernos de varios países de América Latina

CAPÍTULO

X

EL SISTEMA DE CONTABILIDAD DEL ESTADO

Autora
María del Carmen Suárez
Colaborador
Wandy Hierro Núñez

1. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA

1.1. Definición

El Sistema de Contabilidad del Estado (SCE) **está conformado por el conjunto de normas, principios, organizaciones públicas, políticas institucionales y procesos que regulan, intervienen o se utilizan** para la captación, registro, procesamiento, evaluación y revelación en forma sistemática de los hechos económicos y financieros, que afectan o pueden afectar el patrimonio de los entes públicos, con el fin de generar datos que satisfagan las necesidades de información y control financiero, económico, social y ambiental, de los interesados en ella.

La contabilidad tiene sustento en la teoría general contable y puede aplicarse a distintos usos o propósitos, dependiendo de la realidad concreta de la organización que se estudie o analice. En este sentido, los modelos y sistemas contables que se desarrollen dependerán del segmento de la contabilidad estudiado.

Cuando la realidad estudiada aplique a las organizaciones públicas cuya actividad está encuadrada en un marco constitucional, con regulaciones jurídicas, normas técnicas y/o prácticas administrativas específicas —como la aprobación legal del presupuesto, las normas de control fiscal, la integración de información con las cuentas nacionales, entre otras—, se entenderá que se trata de la contabilidad del Estado y no de contabilidad del sector privado.

En este sentido, pueden indicarse algunas diferencias técnicas, conceptuales y normativas que distinguen la contabilidad del sector privado de la contabilidad del Estado, como ser:

A. Su objetivo: En el ámbito privado, este se orienta a la economía de la organización, en tanto que, en el ámbito público, la contabilidad deberá contribuir a fortalecer los datos de la gestión y economía que permitirán mostrar en forma transparente, mediante la rendición de cuentas, el uso de los fondos públicos.

B. La información: La información que brinda la Contabilidad del Estado es de dominio público y debe proveer datos abiertos a los ciudadanos, ya que se trata del registro de las operaciones económico-financieras realizadas con los ingresos recaudados de la comunidad, y del uso de financiamientos internos o externos que fueron autorizados por el Poder Legislativo (órgano volitivo) que representa a los ciudadanos y que deberán ser atendidos en el futuro.

   En las empresas privadas, la decisión de la apertura de su información es decisión de su cuerpo directivo; aunque, en los casos en que estas coticen en las bolsas de valores de sus países, deberán revelar toda información que exija, en ese sentido, la organización en donde la cotización tenga lugar.

C. El control: En el caso de la Contabilidad del Estado, esta se encuentra sujeta a la fiscalización del Parlamento, Congreso o Asamblea Legislativa por medio de órganos técnicos de

auditoría, en calidad de representantes de la ciudadanía, lo que constituye un ejercicio público de rendición de cuentas. En el ámbito privado, la función de control se realiza por auditores externos y no involucra representantes populares.

La Contabilidad del Estado debe producir los estados necesarios para mostrar los resultados de la gestión presupuestaria, contable y económica de las organizaciones públicas, de acuerdo con la estructura, la periodicidad y la oportunidad que se requieran para cumplir con las necesidades de información que formulen los responsables de administrar las finanzas públicas, y con los objetivos de transparencia y rendición de cuentas.

Para ello, dicha contabilidad deberá funcionar como parte de un sistema que registre de manera sistémica, delimitada y específica las operaciones presupuestarias y contables derivadas de la gestión financiera pública, así como otros flujos económicos. El Sistema de Contabilidad del Estado (SCE), así concebido, deberá emitir información que cumpla con requisitos básicos, esto es, ser confiables, oportunos, comprensibles, periódicos y comparables; a su vez, deberá expresarse en términos monetarios, siguiendo los preceptos de las mejores prácticas internacionales y utilizando estándares de calidad.

1.2. Propósitos

El Sistema de Contabilidad del Estado (SCE), tal como se ha definido, tendrá como objetivos llevar a cabo los requerimientos que cada ente público debe cumplir, como también obtener la información necesaria para el estudio de las finanzas públicas en su conjunto. Para el caso de los entes públicos, el SCE deberá perseguir los siguientes objetivos:

A. Registrar sistemáticamente todas las transacciones que afecten o puedan llegar a afectar la situación económico-financiera del ente.
B. Producir estados financieros de calidad que muestren la gestión y situación presupuestaria, contable y fiscal del ente con base en normas que se sustenten en estándares internacionales.
C. Generar información útil para la toma de decisiones por parte de las autoridades y para satisfacer requisitos de rendición de cuentas y transparencia fiscal.
D. Contribuir a medir la eficacia, la economía y la eficiencia, así como a evaluar el desempeño del gasto y de los ingresos públicos y el costo de las operaciones.
E. Presentar la información financiera, los estados que produce y la respectiva documentación de apoyo, ordenada de tal forma que facilite el ejercicio del control y la auditoría interna y externa.
F. Comunicar los resultados de la gestión pública, ya que la información generada por la Contabilidad del Estado integra el registro de operaciones económicas realizadas con recursos de la sociedad y, por lo tanto, debe ser de dominio público.
G. Generar información para ser utilizada en la toma de decisiones sobre la administración de las finanzas públicas.

1.3. Características del Sistema

Las características que deberá cumplir el SCE estarán relacionadas con los requerimientos necesarios para describir la gestión financiera pública de las organizaciones y obtener información de calidad.

En ese sentido, el contexto legal, técnico y conceptual en que se debe diseñar un moderno y eficiente SCE de los entes públicos debe responder a determinadas pautas de diseño y operación, entre las que se destacan las siguientes:

A. Ser común, único y uniforme en todas las entidades de la Administración del Sector Gobierno del que se trate.
B. Integrar en forma automática la ejecución presupuestaria con la operación contable.
C. Estar soportado en sistemas informáticos que puedan generar información automática en tiempo real. Dada la complejidad de las operaciones de las entidades gubernamentales, es recomendable utilizar sistemas informáticos desarrollados bajo premisas que permitan relaciones de integración automática.
D. Integrar la información financiera que el ente emita. Para ello, deberá considerarse la utilización de un método deductivo que establezca la relación entre los distintos sistemas de manera que estos operen en forma vinculada.
E. Registrar las transacciones una única vez en el sistema.
F. Permitir un almacenamiento ordenado de la información financiera de los entes públicos.
G. Encontrarse orientado a la obtención de costos de las operaciones públicas.
H. Estar diseñado bajo conceptos de estándares internacionales de calidad.

1.4. Antecedentes históricos internacionales y regionales

Existen distintas formas de mostrar la historia de la contabilidad y sus orígenes[1]. Algunos autores lo hacen a través de las distintas escuelas y doctrinas, y otros, por períodos históricos; pero todos coinciden, en términos generales, en que la contabilidad nació junto con el hombre y en que se han utilizado distintas formas de anotaciones y registros, dependiendo de las épocas y de los avances de dichos soportes[2].

Arqueólogos y estudiosos del comportamiento del hombre y su forma de organizarse han podido demostrar que este, desde sus comienzos, realizaba anotaciones de su interés debido a su preocupación por contar y medir sus pertenencias, las que han ido evolucionando a partir de avances significativos como la escritura y el uso del cálculo, adaptándose a las necesidades de las distintas formas de organizaciones, leyes y códigos que aparecieron a lo largo de la historia (Vlaemminck, 1961, p. 10). No es objeto de este título desarrollar todos los períodos históricos ni sus doctrinas, pero sí ilustrar, de la forma más clara y escueta posible, hechos que por su

1 Investigadores como Lopes de Sa, Montesinos Julve, Vlaemminck.

2 Dichos soportes se han visto en tallas como el Código Hammurabi, descripciones en los paper rolls.

trascendencia son relevantes y constituyen un antecedente de la situación presente para la materia contable, con un enfoque más cercano a la contabilidad del Estado.

Para ello, lo que se presenta en este título se ciñe a recopilaciones sobre el método de registro y formas de mostrar las cuentas del sector público. Esta información ha sido recolectada de investigadores expertos en la historia de la contabilidad. Se considera válido conocer el camino recorrido para comprender que la materia se fue desarrollando y replanteando de la mano de la aparición de distintos paradigmas que ejercieron su influencia sobre la Administración Financiera del Estado.

A lo largo del siglo XVIII, comenzó a estudiarse científicamente la contabilidad de la hacienda pública por la escuela llamada "lombardo-austríaca" (Vlaemminck, 1961, p. 233). Relata el citado autor que, en 1760, la emperatriz María Teresa instituyó una "Cámara Imperial de Contabilidad", presidida por el conde Zinzendorf. La finalidad de la Cámara Imperial, según Gomberg[3], era estudiar la mejor organización de la contabilidad y del control de Estado. Vlaemminck entiende que esta contabilidad, si se pretende conocer el patrimonio de la hacienda pública, es insuficiente, pues solo muestra los registros presupuestarios (1961, p. 234).

Donoso Anes (1997), en su tesis doctoral, muestra un interesante hallazgo sobre la contabilidad pública en las Cajas Reales de Indias, y explica el proceso que se llevó a cabo para la aprobación e implantación de la partida doble en las cuentas de las Indias, aunque esto luego no fuera aprobado.

Según Donoso, el 22 de junio de 1780 el contador general de la Contaduría del Consejo de Indias, don Francisco Machado Fiesco, que era también militar, proponía el método de partida doble para llevar las cuentas de la Real Hacienda Indiana, tomando como base y justificación las leyes que había dictado Felipe II en 1596, en Fuensalida (1997, p. 1056). En ellas, siguiendo a este autor, "el rey "ordenaba llevar los siguientes libros: *Malzualy Mayor de Quintos Reales, Malzual y Mayor de Alnzojarifazgos* y *Aproveclzanzielztos;* y *Libro de lo que entra y sale de la Real Caja por cuelzta de Rentas de la Corolza"* (p. 1051).

También se menciona, en este mismo trabajo, que el hacendista Machado Fiesco había realizado un plan que pretendía defender los intereses reales, ayudar al incremento del bienestar social, conseguir avances en el desarrollo de la contabilidad pública, así como proporcionar una teoría de la contabilidad como marco general de referencia, mediante el cual pudiera evaluarse la práctica contable en las Cajas Reales y que sirviera de guía para nuevas prácticas y procedimientos; incluso incorporó instrucciones a modo de capacitación para quienes deberían llevar adelante la registración.

En síntesis, el Gral. Machado Fiesco llevó a cabo la implementación de un proceso de reforma que incluyó el uso de la partida doble en las Cajas Reales entre 1784 y 1787.

3 Citado en Vlaemminck (1961).

Sin embargo, con la llegada del nuevo secretario de Indias Don Antonio Valdés (cuyo nombramiento fue el 8 de julio de 1787), el método propuesto por Machado fue rechazado y con él la reforma. Se supone que este nuevo funcionario fue influenciado por aquellas personas que se mostraban contrarias al establecimiento del nuevo método de partida doble y que esgrimían argumentos similares a los expuestos por el barón de Bielfeld en su obra *Iizstitucioizes Políticas* [1762]. Esta situación, según comenta Donoso en su tesis, fue lo que impulsó a Jócano y Madaria [1793], subordinado de Machado en la Contaduría General, a escribir uno de los alegatos más firmes que se conocen en defensa de la aplicación de la partida doble en las cuentas públicas.

Además, según lo expresa el autor de esta tesis, la causa principal de la derogación de la partida doble no se debió al desconocimiento de quienes debían utilizarla, ni a su complejidad, sino a un hecho sociopolítico, carente de razón, pues ha realizado pruebas empíricas para determinar la causa del fracaso de la implementación del sistema sin poder encontrar ninguna que lo determine fehacientemente, con lo que se asume que no se comprendió el método y, por lo tanto, no se implementó.

Los planteamientos referentes al uso del método de registro, de partida simple o doble, fueron cambiando, y las posiciones de los distintos autores han ido variando conforme se desarrollaron las distintas doctrinas y pensamientos de la contabilidad. De igual forma, las normas fueron adaptándose a los cambios en las transacciones, a los requerimientos de rendición de cuentas y a los distintos criterios de exposición y revelación de información.

Antes de la crisis de los años 90, no existía en el sector público mucha preocupación por insertarse en la armonización con estándares internacionales. La mayoría de los países de Latinoamérica llevaban registros de partida simple con la ejecución del presupuesto y algunos llevaban contabilidad por partida doble, los que se regían por Principios Contables Generalmente Aceptados y que aún hoy en muchos países se continúan utilizando (Ladipo, Sánchez y Sopher, 2009).

La profesión contable se fue fortaleciendo en el tiempo a través de distintas asociaciones de contadores, lideradas por países cuya regulación contable es tradicionalmente anglosajona, como lo son Canadá, Reino Unido y Estados Unidos, los que hacia 1966 propusieron la creación del Grupo de Estudios Internacional de Contadores (AISG, por sus siglas en inglés) que conformó el antecedente del Comité de Normas Internacionales de Contabilidad (IASC, 1973-2000 por sus siglas en inglés).

Los hechos que fueron sucediendo pueden mostrarse cronológicamente de la forma que sigue:

- En el año 1977, se crea la Federación Internacional de Contadores (International Federation of Accountants, IFAC, por sus siglas en inglés). Su objetivo era dar un lugar de relevancia a la profesión contable, proveyendo a los contadores de normas que, al implementarlas,

garantizaran que la información generada por los sistemas contables fuera confiable y de calidad para el desarrollo y utilización que se requiriese.

- En 1986, se crea un Comité del Sector Público con el propósito de abordar los temas específicos del área gubernamental.
- En 1996, dicho comité se embarcó en un proyecto de creación de normas específicas para el sector público y cobró mayor autonomía dentro de IFAC al actuar con significativa independencia.
- En 2001, asumen los miembros de la nueva IASB-International Accounting Standards Board (Junta de Normas Internacionales de Contabilidad), quienes continúan con el camino comenzado por la fundación IASC.
- En el año 2004, el Comité del Sector Público se establece como Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSASB, por sus siglas en inglés), con el fin de mejorar la información que desarrollan las entidades de dicho sector, y emite las primeras 17 normas.

2. PRINCIPALES ELEMENTOS DEL SISTEMA

2.1. La normativa estatal/pública vigente sobre contabilidad del Estado

La Contabilidad del Estado, como todo sistema componente de la gestión financiera pública, deberá estar sostenida por normas legales y reglamentarias que determinarán las responsabilidades de cada actor dentro del macro sistema.

En Latinoamérica y el Caribe (LAC), en términos generales, los países de la región tienen una estructura legal que se manifiesta en forma piramidal, lo cual deviene de su origen colonial y se mantiene, en su esencia, dentro de su marco legislativo similar como se muestra en el gráfico que sigue:

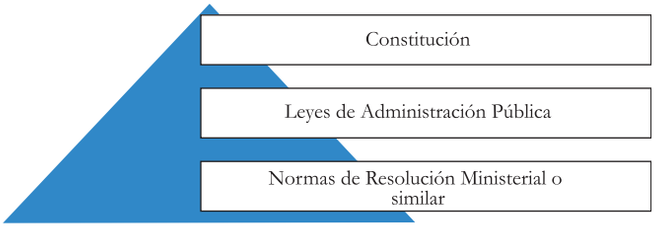


Gráfico 1
Fuente: elaboración propia

La Contabilidad del Estado debe proveer la información consistente y confiable de los reportes exigidos por los poderes legislativos y las normas de contabilidad vigentes, las que deben estar debidamente establecidas y ser generadas en un marco de buenas prácticas de gobierno.

La regulación contable, en principio, es la que por ley se establezca en cada uno de los países. Para ello, deberá existir un contexto que se adecue, al menos, a las siguientes pautas[4]:

A. Administración Financiera del Estado que contenga las principales definiciones de la gestión financiera pública en un enfoque sistémico e integrado.
B. Planificación estratégica hacia una actualización y mejora continua.
C. Normas legales y reglamentarias que den competencia a las Contadurías Generales o su órgano central equivalente en el nivel de gobierno correspondiente (ámbito de aplicación claro y preciso).
D. Contar con un plan de implementación de normas que ayuden a obtener información en el marco de los requerimientos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
E. Armonización de las cuentas presupuestarias con las cuentas del Catálogo de Cuentas Contables.
F. Profesionalización de los puestos de trabajo.
G. Ética profesional contable.
H. Disponibilidad de educación profesional continua.
I. Marco conceptual contable.

En la actualidad los países realizan esfuerzos en la revisión de sus estados de información y existe una marcada tendencia en converger hacia estándares internacionales de contabilidad, no en forma total, sino gradual.

El proceso ha sido analizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que concluyó que estos son proyectos de largo plazo y que requieren de decisión y compromiso de la Alta Dirección del Gobierno (Focal 2017).

2.2. La normativa vigente aplicada por corporaciones públicas relacionadas

En general, las corporaciones o empresas públicas se reconocen, tanto para el *Sistema de Cuentas Nacionales* (SCN 2008, p. 77 y ss.) como para el *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas* (MEFP 2014, p. 32), como productoras de bienes y/o servicios para el mercado a precios económicamente significativos; deben estar constituidas legalmente con un estatuto que establezca sus objetivos, informar sobre la composición de los directivos/accionistas que las controlan y sobre sus decisiones, y se incluyen en las cuentas institucionales del sector empresas públicas no financieras o financieras dependiendo de su fin.

4 La lista fue diseñada sobre la base de los conceptos de Ladipo, Sánchez y Sopher (2010), capítulo "Situación de la contabilidad, la rendición de informes y la auditoría en la región".

Las corporaciones públicas suelen utilizar las normas que se dictan conforme la regulación contable del país al que pertenecen, la que podrá ser pública o privada, entendiendo esta clasificación en función de la naturaleza de quien las regula.

En el caso de la regulación contable de carácter privado, su característica principal es que el regulador suele ser un organismo de derecho privado, que agrupa en forma colegiada a los profesionales contables. Su base principal es el prestigio del profesional, su foco son los pronunciamientos de prácticas contables y, en la legislación mercantil, su tendencia es trabajar con objetivos genéricos. Se da mayormente en el modelo tradicional contable anglosajón, que se puede observar en países como Estados Unidos, Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia (Mileti y otros, 2003).

La regulación pública, "está vinculada o es dependiente del gobierno, quien a través del poder ejecutivo o bien de la Legislatura o de un organismo de carácter público, toma a su cargo la regulación mediante leyes, decretos u otro tipo de regla" (Mileti y otros, 2003, p. 3).

El modelo tradicional contable continental se observa en España, Portugal, Italia, Francia, entre otros. En él todas las normas están detalladas y pautadas, por lo que no existe independencia de criterios de valoración y normativos en el marco de asociaciones profesionales de contabilidad.

Aunque los dos modelos mencionados anteriormente tienen diferencias bien marcadas, en la actualidad la tendencia es reducir cada vez más este tipo de brechas. Esto último se da significativamente a partir del proceso de globalización, que fue promotor de intercambios y creación de compañías multinacionales, influyendo con sus prácticas contables en los distintos países en donde se asentaron, los que debieron adaptarse a modelos mixtos o distintos a los utilizados en este momento.

2.3. Las normas internacionales de contabilidad aplicables en el sector público

En el presente título se describen los conceptos básicos para la comprensión del Marco Conceptual de los Estándares Internacionales de Contabilidad del Sector Público (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS), que surgen de un trabajo realizado por medio de regulaciones contables que atiende la International Federation of Accountants (IFAC, por sus siglas en inglés), como organismo internacional de interés público.

El cambio más reciente en términos de regulaciones contables se remonta a 1997 con el desarrollo de las IPSAS (por sus siglas en inglés), iniciado por el Public Sector Committee (PSC) de la IFAC, que luego se convertiría en lo que hoy se conoce como el IPSASB (Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público). En su traducción al español, estos estándares (*standards*) se han denominado "normas" (Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, NICSP), designación habitual en Latinoamérica.

Es importante destacar, que las NICSP se inician como "normas reflejo" de las existentes para el sector privado que inicialmente fueran denominadas NIC (Normas Internacionales de Contabilidad). Cada norma del sector público tiene como antecedente alguna de las NIC o las actuales NIIF (Normas Internacionales de Información Financiera).

En Latinoamérica y el Caribe, muchos países vienen desarrollando avances hacia la convergencia en las NICSP. El gráfico que sigue, expresa la situación actual de acuerdo con un estudio realizado por el BID para el Foro de Contadurías Gubernamentales de América Latina (FOCAL).



Gráfico 2: Cronograma de conversión según los planes de reforma actuales

Fuente: Focal 2017

En este análisis, realizado por el BID, se menciona que, en la medida que los países de Latinoamérica y el Caribe realicen planificaciones estratégicas de convergencia a IPSAS, estos avanzan cada vez más sólidamente, en lo relativo a la revisión de las normas y su adecuación. A su vez, esto incentiva la utilización de métodos de análisis de brechas y coadyuva al cotejo de los diferentes sistemas contables nacionales utilizados por los distintos países, tomando las NICSP como el punto de comparación.

Seguidamente, se describen los aspectos que se consideran más relevantes para entender los conceptos básicos de las IPSAS. En primer lugar, se realiza, con una breve descripción de sus antecedentes, el alcance y propósito del Marco Conceptual. Luego se continúa con las definiciones que este estándar confiere a los elementos de la información contable (Ingresos, Gastos, Activos, Pasivos y Activo Neto/Patrimonio) que se consideran base para el diseño y desarrollo de un sistema de contabilidad del Estado modelo debidamente armonizado. Finalmente se expone un cuadro de la actual situación normativa.

2.3.1. Origen de los Estándares Internacionales de Contabilidad para el Sector Público

La IFAC, como se mencionó en el punto 1.4 de este capítulo, propone apoyar el desenvolvimiento de organizaciones fortaleciendo la profesión contable, así como establecer prácticas del mismo nivel de los estándares promoviendo el valor de dicha profesión y el perfeccionamiento de la especialización en todo el mundo. Para ello, son necesarias las siguientes acciones:

A. Desarrollar estándares de alta calidad en:
- Contabilidad.
- Auditoría y seguridad.
- Contabilidad del sector público.
- Normas éticas y educación especializada.

B. Facilitar la colaboración y cooperación entre sus miembros integrantes.
C. Conformar una alianza con otras organizaciones internacionales y brindarles apoyo.
D. Constituirse en el portavoz internacional de la profesión contable.

Habiéndose iniciado con 63 miembros fundadores en 1977, cuenta actualmente con 172 miembros (en su mayoría, entidades nacionales emisoras de normas) en 129 países.

2.3.2. El Marco Conceptual

En 1986 se crea el Comité del Sector Público con el propósito de abordar los temas específicos del área gubernamental. Diez años más tarde, este comité propone el proyecto de creación de normas específicas para el sector público, por lo que adquiere más autonomía dentro de IFAC y logra una significativa independencia. Esto permitió establecer el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSASB, por sus siglas en inglés) en el año 2004.

El gráfico que sigue muestra en forma resumida el quehacer del IPSASB y el papel fundamental que realiza el IFAC.



Gráfico 3

Fuente: elaboración propia, sobre la base del Marco Conceptual 2018

El Marco Conceptual (MC) establece los criterios para la información financiera con propósito general de las entidades del sector público, que llevan su contabilidad en base de acumulación o devengo.

Como puntos principales, el MC concentra sus esfuerzos en los lineamientos conforme se describe seguidamente:

A. Define el objetivo de los estados financieros, que consiste en proporcionar información sobre la posición financiera, es decir, los resultados y los cambios en la posición financiera de una entidad, que sean útiles para que un amplio abanico de usuarios pueda adoptar decisiones económicas.

B. Identifica las características cualitativas que hacen que la información de los estados financieros sea útil. El Marco identifica cuatro características cualitativas principales: comprensibilidad, relevancia, fiabilidad y comparabilidad.

C. Detalla los elementos básicos de los estados financieros y los conceptos a tener en cuenta para su reconocimiento y valoración. Para ello, identifica los elementos directamente relacionados con la posición financiera (balance de situación), que son el activo, el pasivo exigible y el patrimonio neto, y los elementos directamente relacionados con los resultados (cuenta de resultados), que son los ingresos y gastos.

El Marco Conceptual establece los conceptos relacionados con la preparación y presentación de los estados financieros, sin embargo, no se trata de una norma y, por tanto, no es de aplicación obligatoria.

La finalidad del MC es:

A. Ayudar a los preparadores de la información financiera en la elaboración de dicha información, así como asistirlos en aquellos casos sobre los que las normas no se hayan pronunciado.

B. Ayudar a los auditores a emitir una opinión sobre si los estados financieros están elaborados conforme las NICSP.

C. Ayudar a los usuarios a interpretar la información de los estados financieros.

El MC aborda los siguientes aspectos:

A. Objetivo de los estados financieros.

B. Características cualitativas de la información financiera.

C. Definición, reconocimiento y valoración de los elementos de los estados financieros.

El Alcance del MC puede resumirse de la forma que sigue:

A. Estados financieros elaborados con propósitos de información general de entidades del sector público. Los estados financieros preparados con propósitos especiales no se abordan por el MC.

B. Se aplicará a la Información Financiera con Propósito General (IFPG) de las entidades del sector público en todos sus niveles de gobierno y a entidades tales como:

- Ministerios, departamentos, programas, consejos, comisiones, agencias gubernamentales;
- Fondos de la seguridad social del sector público, fideicomisos y organismos oficiales;
- Organizaciones gubernamentales internacionales.

En el caso de que pueda existir un conflicto entre el MC y las normas, prevalecen las normas.

El MC se plantea como principales objetivos de la información financiera de las entidades del sector público:

Proporcionar información sobre la entidad que sea útil para los usuarios de los IFPG a efectos de rendición de cuentas y de toma de decisiones.

A. Determinar la información financiera en función de la necesidad de los usuarios, ya que esta en sí misma no constituye un fin.
B. Brindar información que, en principio, será acerca de la situación financiera, el rendimiento financiero y los flujos de efectivo.

Conforme lo expresa el MC, los usuarios principales de los IFPG son los destinatarios de servicios y suministradores de recursos (ciudadanos-contribuyentes) y sus representantes (Poder Legislativo u otros organismos similares). En esta publicación se los referencia como "destinatarios de servicios y suministradores de recursos, a menos que se identifiquen de otra forma".

2.3.3. Características cualitativas de la información financiera

Relevancia: La información financiera y no financiera se considera relevante, si considerarla o no influye en el logro de los objetivos de la información; es decir, que ratificar o cambiar expectativas pasadas o presentes puede cambiar las decisiones. En este sentido, lo que el MC describe es que la información influye por tener valor confirmatorio y predictivo.

Representación fiel: La información debe ser la imagen fiel de lo que se informa. Se supone imparcial, prudente, completa y libre de sesgos, y en ella prevalece la sustancia sobre la forma.

Asimismo, la información debe contar con otras cualidades, como ser comprensible, oportuna, comparable y verificable.

El MC también menciona que existen ciertas restricciones de materialidad o importancia relativa sobre el cumplimiento de estas características y ello se contempla en relación con el equilibrio entre coste y beneficio. Esto significa que, es importante que se cuide que la información cumpla con los requisitos mencionados, aunque no a cualquier coste.

Por eso, a veces puede ser más importante esperar un dato que, dada su relevancia, reviste mucha influencia en la toma de decisiones que insistir en su revelación por un tema de oportunidad.

2.3.4. Elementos de los estados financieros

Los elementos relacionados directamente con la posición financiera (balance) definidos en la NICSP Nº 1 son los siguientes:

Activos: "Recursos controlados por una entidad como consecuencia de hechos pasados y de los cuales se espera obtener beneficios económicos o potencial de servicios futuros".

Pasivos: "Son las obligaciones presentes de la entidad que surgen de hechos pasados y cuya liquidación se espera represente para la entidad un flujo de salida de recursos que incorporen un potencial de servicios".

Activo Neto/Patrimonio: "Es la parte residual de los activos de la entidad, una vez deducidos todos sus pasivos".

En cuanto a los elementos relacionados directamente con el desempeño (cuenta de pérdidas y ganancias) estos son:

Ingresos: "Es la entrada bruta de beneficios económicos o potencial de servicio habida durante el período sobre el que se informa, siempre que tal entrada d**é** lugar a un aumento en los activos netos/patrimonio, que no se esté relacionando con las aportaciones de capital".

Gastos: "Son las reducciones de beneficios económicos o potencial de servicio, acaecidos durante el ejercicio sobre el que se informa y que toman la forma de flujos de salida o consumo de activos o incremento de pasivos, produciendo una disminución en los activos netos/patrimonio, excepto los relativos a lo distribuido a los propietarios".

2.3.5. Relación con la información estadística

El marco conceptual menciona que las Estadísticas Financieras del Gobierno (EFG) que describen los informes sobre el sector gobierno general (SGG) y los Estados Financieros con Propósito General tienen algunos puntos en común, pero objetivos diferentes.

En ese entendimiento, se puede describir que las EFG y los Estados Financieros con Propósito General tienen en común su interés por:

A. La información financiera con base de acumulación (o devengo).
B. Los activos, pasivos, ingresos y gastos del Gobierno.
C. Información integral de los flujos de efectivo.

Los objetivos de la información financiera de las entidades del sector público son proporcionar información sobre la entidad que informa, que sea útil a los usuarios de la Información Financiera con Propósito General, a efectos de rendición de cuentas y toma de decisiones.

Los informes de las EFG se utilizan para analizar opciones de política fiscal, hacer políticas fiscales y evaluar su impacto; determinar el impacto en la economía y comparar resultados fiscales a nivel nacional e internacional.

Como se puede observar, el centro de atención de las Estadísticas Financieras es la evaluación del impacto del sector gobierno general y del sector público a grandes rasgos en la economía, dentro del marco completo de estadísticas macroeconómicas. En cambio, la Información Financiera con Propósito General tiene su foco en un nivel más micro: la entidad. Tiene en cuenta los estados financieros para el Gobierno en su conjunto, identificándola como "la entidad que informa".

2.3.6. Lista de normas

Tabla 1. Lista de normas

Fecha emisión	Revisión IPSAS*	Vigente a partir de	IPSAS Nº	Denominación	Norma Origen	Fecha emisión
may-00	jun-05	ene-08	1	Presentación de Estados Financieros	NIC 1	may-00
may-00	jul-01	jul-01	2	Estado de Flujos de Efectivo	NIC 7	may-00
may-00	dic-06	ene-08	3	Políticas Contables, Cambios en las Estimaciones Contables y Errores	NIC 8	may-00
may-00	dic-06	ene-10	4	Efectos de las Variaciones en las Tasas de Cambio de la Moneda Extranjera	NIC 21	may-00
may-00		jul-01	5	Costos por Préstamos	NIC 23	sep-02
may-00	dic-06	DEROGADA	6	Estados Financieros Consolidados y Separados - REEMPLAZADA POR NICSP 34 Estados Financieros Separados - NICSP 38 Estados Financieros Consolidados.	NIC 27	jul-13
may-00	dic-06	DEROGADA	7	Inversiones en Asociadas - REEMPLAZADA POR NICSP 36 Inversiones en Asociadas y Negocios Conjuntos. Aplicable a partir de enero de 2017	NIC 28	jul-13
may-00	dic-06	DEROGADA	8	Participaciones en Negocios Conjuntos - REEMPLAZADA POR NICSP 37 - Acuerdos conjuntos. Aplicable a partir de enero de 2017	NIC 31	jul-13
jul-01		jul-02	9	Ingresos de Transacciones con Contraprestación	NIC 18	jul-03
jul-01		jul-02	10	Información Financiera en Economías Hiperinflacionarias	NIC 29	jul-03
jul-01		jul-02	11	Contratos de Construcción	NIC 11	jul-03
jul-01	dic-06	ene-08	12	Inventarios	NIC 2	jul-01
dic-01	dic-06	ene-08	13	Arrendamientos	NIC 17	dic-01
dic-01	dic-06	ene-08	14	Hechos Ocurridos después de la Fecha de Presentación	NIC 10	dic-01
dic-01		DEROGADA	15	Instrumentos Financieros: Presentación e Informe REEMPLAZADA POR NICSP 28 Instrumentos Financieros: Presentación, NICSP 29 Instrumentos Financieros: Reconocimiento y Medición y la NICSP 30 Instrumentos Financieros: Información a Revelar - A partir de Enero 2013		dic-01
dic-01	dic-06	ene-08	16	Propiedades de Inversión	NIC 40	dic-01
dic-01	dic-06	ene-08	17	Propiedades, Planta y Equipo	NIC 16	dic-01
jun-02		jul-03	18	Información Financiera por Segmentos	NIC 14	ago-04
oct-02		ene-04	19	Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes	NIC 37	abr-05
oct-02		ene-04	20	Información a Revelar sobre Partes Relacionadas	NIC 24	abr-05
dic-04		ene-06	21	Deterioro del Valor de Activos No Generadores de Efectivo	NIC 36	feb-07
dic-06		ene-08	22	Revelación de Información Financiera sobre el Sector Gobierno General	N/A	feb-09
dic-06		jun-08	23	Ingresos de Transacciones sin Contraprestación (Impuestos y Transferencias)	N/A	dic-09
dic-06		ene-09	24	Presentación de Información del Presupuesto en los Estados Financieros	N/A	feb-11
feb-08		DEROGADA	25	Beneficios a los Empleados. REEMPLAZADA POR NICSP 39		feb-08
feb-08		abr-09	26	Deterioro del Valor de Activos Generadores de Efectivo	NIC 36	jun-10
dic-09		abr-11	27	Agricultura	NIC 41	ago-12
ene-10		ene-13	28	Instrumentos Financieros: Presentación	NIC 32	ene-16
ene-10		ene-13	29	Instrumentos Financieros: Reconocimiento y Medición	NIC 39	ene-16
ene-10		ene-13	30	Instrumentos Financieros: Información a Revelar	NIIF 7	ene-16
ene-10		abr-11	31	Activos Intangibles	NIC 38	jul-12
oct-11		ene-14	32	Acuerdos de concesión de servicios: La concedente	CINIFF 1	abr-16
ene-15		ene-17	33	Adopción por primera vez de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) de base de acumulación (o devengo)	N/A	ene-19
ene-15		ene-17	34	Estados Financieros Separados	NIC 27	ene-19
ene-15		ene-17	35	Estados Financieros Consolidados	NIIF10	ene-19
ene-15		ene-17	36	Inversiones en Asociadas y negocios conjuntos	NIC 28	ene-19
ene-15		ene-17	37	Acuerdos conjuntos	NIIF 11	ene-19
ene-15		ene-17	38	Información a Revelar sobre participaciones en otras entidades	NIIF 12	ene-19
jul-16		ene-18	39	Beneficios a los Empleados.	IAS 19	jul-19
ene-17		ene-19	40	Combinaciones del Sector Publico	NIIF 3	ene-21
ago-18		ene-22	41	Instrumentos finacieros	NIIF 9	jun-25
ene-19		ene-22	42	Beneficios Sociales	N/A	ene-25
Fecha emisión	Revisión IPSAS*	Vigente a partir de	IPSAS Nº	Denominación	Norma Origen	Fecha emisión
may-00	jun-05	ene-08	43	Presentación de Estados Financieros	NIC 1	may-00
may-00	jul-01	jul-01	44	Estado de Flujos de Efectivo	NIC 7	may-00
may-00	dic-06	ene-08	45	Políticas Contables, Cambios en las Estimaciones Contables y Errores	NIC 8	may-00

*La fecha de Revisión IPSAS indica la primera revisión según consta en la Historia de la Norma en el Manual de Pronunciamientos.
Fuente: Manual de Pronunciamientos de IPSAS - IFAC, edición 2019 - Copyright febrero 2020.

La tabla precedente enumera las normas que forman el conjunto de pronunciamientos del IPSAB, hasta el año 2020.

Los estándares son analizados, interpretados y discutidos para su mejor utilización en el ámbito p**úblico** de la profesión contable; sufren modificaciones, ya sea por cambios provenientes de las NIC o NIIF, o por requerimientos del sector.

Respecto a las normas que figuran como derogadas en el listado, estas continúan aplicándose hasta que comience la utilización o se ponga en vigencia la norma que la reemplaza (lo que ocurra primero).

Como se observa en la tabla, la mayoría de las normas se relacionan con una Norma Internacional de Contabilidad (NIC) o con una Norma Internacional de Información Financiera (NIIF), pero también están los casos de la relación con los comentarios del Comité de Interpretaciones de Normas Internacionales de Información Financiera (CINIIF).

La tabla muestra una situación al inicio del año 2020, no representa una situación estática, ya que todos los pronunciamientos son mejorados y pueden sufrir modificaciones, las que no necesariamente implican una revisión y, por ende, una derogación de la norma. Dada esta situación, se considera pertinente realizar siempre una revisión permanente de la actualidad de estas.

2.4. Las normas y políticas contables específicas

Las normas son el marco regulatorio sobre el que deberán definirse el reconocimiento, la medición y la revelación de los elementos que integran los estados contables. Deberán pronunciarse para tratamientos de carácter general, como así para aquellos que sean de aplicación particular.

Requieren de consenso y de aprobación de la máxima autoridad del órgano central del SCE. Además, deberán ser de uso obligatorio para los emisores de los estados contables y estar basadas en estándares de aplicación internacional, a fin de garantizar calidad en las salidas de información.

Las políticas contables (*accounting policies*) son los principios, bases, convencionalismos, reglas y procedimientos específicos adoptados por la entidad en la elaboración y presentación de sus estados financieros.[5]

5 Definición extraída de la NICSP 3 - "Políticas Contables, Cambios en las Estimaciones Contables y Errores" (IPSAS 3 – Accounting Policies, Changes in Accounting Estimates and Errors) incluida en el Manual de Pronunciamientos Internacionales de Contabilidad del Sector Público (2018).

2.5. El Marco Conceptual de la Contabilidad del Estado

Así como las normas contables requieren un marco conceptual que las sostenga y conduzca, la Contabilidad del Estado debe asegurarse un marco referencial que le propicie y garantice criterios lógicos y fundamentos para el dictado de sus normas y procedimientos y guías de acción. Por lo tanto, será recomendable lograr un documento que represente los fundamentos y reglas básicas sobre la Contabilidad del Estado que se desarrolle y diseñe.

El marco conceptual deberá contener las bases que permitan, a quienes realicen el diseño del Sistema de Contabilidad del Estado, elaborar normas de reconocimiento y medición de todas las transacciones del sector, los lineamientos básicos necesarios para la recopilación, el procesamiento, la valuación de la información y los conceptos generales a utilizar para el tratamiento de los elementos contables, todo ello, en función de garantizar salidas de información confiables, en tiempo real, de manera transparente y en el lugar de ocurrencia de los hechos.

El principal propósito del Marco Conceptual de la Contabilidad del Estado es que quienes utilicen la información confíen en ella. Para ello, esta debe generarse amparada en preceptos que le confieren calidad y que sean reconocidos internacionalmente.

De esta forma, podrá integrarse información al Sistema de Cuentas Nacionales, pues esta se elaborará en consonancia con sus criterios básicos. También servirá para compiladores de estadísticas de las finanzas públicas, así como para la toma de decisiones de distintos niveles de gobierno, permitiendo evaluar la gestión pública y facilitando el control de las operaciones públicas.

2.6. Los entes contables. Las unidades contables. Los centros de registro. Características

Delimitar el alcance del sistema es condición *sine qua non* para la organización de este, y el criterio que se aplique servirá para dar claridad respecto de la responsabilidad de la gestión y en la rendición de cuentas.

En dicho sentido, la información financiera deberá referirse a un ente contable, el que se define como aquella unidad económica identificable creada para cumplir determinadas metas y objetivos conforme a los ordenamientos jurídicos que la originaron, y que cuenta con personería jurídica, puede adquirir derechos y contraer obligaciones, dispone de patrimonio propio y emite estados financieros completos.

La legislación deberá describir y mencionar el ámbito de aplicación de observancia obligatoria y determinar el ente contable al que se referirá la información financiera. Debe estar constitucionalmente delimitado si la Administración Central, formada por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, constituye un solo ente contable o, si en función del grado de su autonomía financiera, cada uno de ellos debe ser tratado como ente por separado.

El ente contable es responsable del registro de sus transacciones, de la operación del sistema, así como del cumplimiento de lo dispuesto por las normas emitidas por el órgano central del Sistema de Contabilidad del Estado, para ello contará con unidades contables responsables de la elaboración de dicha información, provista por los centros de registros.

Las unidades contables deben asegurar que el SCE funcione y se desenvuelva de acuerdo con los procedimientos y normas establecidos por su órgano central. Para ello, deben velar por el cumplimiento de las características de la información, cuidando el registro oportuno de las transacciones económico-financieras y patrimoniales, cuyo objeto es generar la información de carácter contable de calidad que le sea requerida.

A su vez, deberá asegurarse la guarda de los activos de información que respaldan las transacciones registradas, con el objeto de garantizar la fiabilidad de los datos que se ingresan en el sistema en los centros de registro.

Los centros de registros, por su parte, son la unidad administrativa que captura y procesa los hechos económicos financieros y patrimoniales en el momento de la ocurrencia de las transacciones que deban ser pasibles de registros contables, teniendo en cuenta los momentos o eventos previamente establecidos de los procesos administrativo-financieros y que dan origen al ingreso de los datos del sistema.

Por tanto, dichos centros deben cuidar que el ingreso al sistema se realice conforme a la normativa vigente, y a los procedimientos de control interno y seguridad, en la oportunidad y con la documentación requerida para ello, de modo tal que se garantice la transparencia en la gestión y la veracidad de los datos que impactan en el sistema contable.

2.7. El devengo como eje central del registro contable

Una característica primordial para la instrumentación del SCE es el concepto de devengado como "momento contable", clave para interrelacionar la información presupuestaria con la contable, que permitirá la generación coherente y consistente de información presupuestaria, contable y económica del ente contable público, de modo tal que esta satisfaga las necesidades de los distintos interesados en ella. Para ello, la selección de esta base debe realizarse en forma clara y específica.

Los criterios internacionales descritos por las NICSP, el SCN 2008 y los manuales de EFP (2014), recomiendan el uso de la base de acumulación o devengo, la que han conceptualizado y definido de la manera que sigue:

- NICSP 1 (punto 6, p. 38):

> "Base de acumulación (o devengo) (Accrual basis) es el método contable por el cual las transacciones y otros hechos son reconocidos cuando ocurren (y no cuando se efectúa su

cobro o su pago en efectivo o su equivalente). Por ello, las transacciones y otros hechos se registran en los libros contables y se reconocen en los estados financieros de los ejercicios con los que guardan relación. Los elementos reconocidos según la base contable de acumulación (o devengo) son: activos, pasivos, activos netos/patrimonio, ingresos ordinarios/recursos y gastos".

- Sistema de Cuentas Nacionales 2008, en el punto 3.166:

"La contabilidad base devengada registra los flujos en el momento en que el valor económico se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue".

- Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2014, en los puntos 1.27-1.28:

"Los flujos económicos se registran bajo el criterio de devengado, es decir que los flujos se registran en el momento en que el valor económico se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue".

La información contable base devengado y las estadísticas de las finanzas públicas tienen puntos en común, aunque sus objetivos son diferentes. La información contable ofrece información para la toma de decisiones y rendición de cuentas, que es de utilidad para los distintos interesados. En cuanto a las estadísticas de las finanzas públicas, estas se utilizan para analizar políticas fiscales, impactos económicos, comparación de resultados fiscales a nivel nacional o internacional.[6]

La utilización de una base contable unificada garantiza homogeneidad en los registros y es el elemento que permite llevar a cabo su integración.

Por tanto, es requisito para la integración de la información financiera utilizar el momento del devengado como eje central de todos los sistemas que lo conforman. Esto coadyuvará a producir en tiempo real registros contables, presupuestarios y económicos, así como a obtener distintos reportes e informes en forma automática.

Seleccionada la base de acumulación o devengo como momento contable central en el que se deben integrar los registros presupuestarios y contables, deberán definirse en forma expresa y compatible, los momentos de registro para las transacciones de ingresos, gastos y financiamientos, teniendo en cuenta este criterio adoptado. Estos conceptos pueden observarse en el gráfico siguiente:

6 Fuente IPSASB. Marco Conceptual – Relación con la información estadística.



Gráfico 4

Fuente: documentos realizados por el Dr. Ricardo Ángel Gutiérrez

2.8. Otros momentos de registro de ingresos, gastos y financiamiento

En las acciones de las instituciones gubernamentales, ocurren distintas situaciones desde que se aprueba el presupuesto hasta que se concluye su ejecución, y todas son válidas según el análisis que se requiera. Aunque, como se describió en el punto 2.7 de este capítulo, el momento adecuado para la integración entre las cuentas contables, presupuestarias, económicas y estadísticas es el de devengado, también es válido analizar otras instancias y momentos de registro.

El SCN 2008, en concordancia con el MEFP 2014, describe que cada momento de una transacción tiene su relevancia en la mirada económica. Así, se puede expresar que, en el circuito de gestión de una unidad de gobierno, es posible que existan, a menudo, distintas instancias de una misma operación que pueden requerir de un registro.

Por ejemplo, la decisión de gestionar una solicitud de gastos para atender una necesidad programada, seguramente, impulsará una gestión de compra que, de completarse, dará lugar a la firma de un contrato con un tercero. A partir de allí, es probable que se fijen condiciones de tiempos de entrega, precios, cantidad y calidad de bienes y servicios, los que, a medida que ocurran, generarán distintos tipos de registros en cada momento de su ocurrencia.

Por tanto, el SCE, además de realizar el registro base devengado, tal como se describió en el punto 2.7, deberá contar con una definición clara y objetiva de otros momentos de las operaciones, que por su importancia deberán registrarse, en la medida que se acuerde con los criterios legales y reglamentarios del sector.

En ese sentido, se describen a continuación momentos de registros que suelen ser utilizados dentro de la Administración Financiera del Estado, para la administración y/o registros de operaciones en los distintos eventos de los procesos administrativos. Estos podrán ser los siguientes:

A. Registro de preventivo o pre compromiso

El momento del preventivo es un momento administrativo que se registra cuando se realiza una solicitud de gastos, y sirve durante el año de la ejecución presupuestaria para poder determinar cuántos trámites se encuentran iniciados y cuál es el uso que se está dando al crédito presupuestario asignado. Es un momento que puede medir en forma eficiente y eficaz la gestión de una unidad de gobierno.

B. Registro en base al momento del compromiso del gasto

Este momento de registro, de acuerdo con lo expresado por el MEFP 2014, representa el reconocimiento de los flujos en el momento en que la unidad institucional firma un contrato, afectando el uso de los fondos en dicho momento. Se suele dar en transacciones de compras/contrataciones de bienes, de servicios y/o infraestructura, y de sueldos o remuneraciones; no es aplicable en los ingresos.

Puede ocurrir que el momento de compromiso no pueda reflejarse exactamente en el momento de la firma de un contrato u orden de servicio, como, por ejemplo, la facturación de los servicios básicos (servicio eléctrico, telefónico, redes, internet, etc.), en cuyo caso corresponderá registrarlo en forma simultánea con el devengado.

C. Registro en base al momento del flujo de fondos, o también llamado base caja

En este esquema, los flujos se registran en el momento de su cobro o pago, es decir, cuando se percibe o se desembolsa una salida de fondos.

El registro de este momento resulta de utilidad, ya que por este medio es posible realizar un análisis de liquidez conforme el MEFP 2014 y brindar a la comunidad información sobre la capacidad de pago de las cuentas que tiene el Gobierno. De hecho, el sistema estadístico incluye un reporte de fuentes y uso de efectivo que permite medir, en forma agregada, el impacto del Gobierno en las condiciones de liquidez de la economía. Para ello, es requisito fundamental captar las transacciones de cobro y pago en el momento más exacto de su ocurrencia.

Por su parte, existe la NICSP Nº 2, "Flujos de Efectivo", que requiere, entre otras cosas, que puedan distinguirse los movimientos de caja dependiendo de su origen, dividiendo los movimientos de flujo de efectivo por actividades de operación, inversión o financiación.

El IPSASB emitió en el 2017 la NICSP: "Información Financiera según la base contable de efectivo", para aquellas entidades que informen en acuerdo a estos requerimientos.

El registro en base caja se utiliza mucho para los ingresos, en especial los relacionados con los impuestos, tal como lo expresa el MEFP 2014.

La información basada solo en los momentos de cobros y pagos de todas las transacciones no es completa, pero es útil para el análisis financiero de las cuentas del sector. Es un método de mucha practicidad, dado que no está influenciado por la valoración de los flujos no monetarios, aunque es insuficiente para la contabilidad nacional (SCN 2008).

D. Registro en base vencimiento de pago

Tanto el MEFP 2014 como el SCN 2008, coinciden en que en este método de registro solo se cuenta con información cuando los flujos que dan lugar a pagos en efectivo se registran en el último momento en que puede pagarse la transacción, sin cargas adicionales o sanciones, o cuando se cancelan antes del vencimiento.

Los momentos intermedios entre el pago y la cancelación definitiva se registran en cuentas por cobrar o pagar cuando vencen, es un momento de registro muy limitado a flujos monetarios y no captura los eventos económicos.

Los momentos de registros mencionados no necesariamente se registran en forma aislada o única. Por lo general, los circuitos de las transacciones económicas, financieras y patrimoniales de los entes contables del Gobierno suelen utilizar momentos de registros de ingresos, gastos y financiamiento en relación a evento ocurrido y utilizan una base de registro para la salida de información.

En dicho entendimiento puede expresarse que:

- Los ingresos deberán registrarse tanto en el momento del devengado como en el del percibido. En los Gobiernos, el registro de los impuestos suele hacerse en el momento del percibido (base caja), ya que, frecuentemente, la determinación de los impuestos en el momento de la ocurrencia del hecho imponible (devengado) es compleja y, por lo general, se determinan en períodos contables distintos al de su cobro.
- Los gastos podrán utilizar el momento del preventivo o pre compromiso para administrar el uso de la autorización legal del presupuesto. Dependiendo del bien o servicio del que se trate, se registrará el compromiso al momento de la firma del contrato, al igual que los gastos de personal.
- La conclusión de la etapa del compromiso se dará por el cumplimiento de las cláusulas contractuales, lo que implicará el nacimiento de una obligación de pago por parte de la entidad, así como un cambio en la composición del patrimonio, generando el devengado del gasto.
- El pago es el momento que dará lugar a la cancelación de la obligación generada en la etapa anterior.

2.9. Libros principales (legales) y registros (auxiliares)

El marco legal y normativo del SCE deberá describir los principales libros que se requerirán para asentar el registro de las operaciones del ente contable, como también indicar los datos auxiliares requeridos de modo tal que permitan analizar la información.

En ese sentido, el SCE deberá diseñar y desarrollar dichos libros sobre la base de las directrices legales y reglamentarias, a fin de que posibiliten la generación de bases de datos consistentes, garantizando la integridad de la información y, por ende, de la realización de reportes exigidos por la norma legal, para el análisis de la información, y para la toma de decisiones y del control.

Los libros que se requieren, de acuerdo con el **proceso contable** basado en la teoría contable, y que constituirán el soporte donde se resguardará la información generada, son los libros de asiento diario, el libro mayor, el libro de inventarios y el balance de sumas y saldos.

A su vez, deberán considerarse los datos auxiliares que provengan de captar las operaciones o eventos producidos por la ejecución del gasto público, o de la captación del ingreso y operaciones de financiamiento, así como aquellos que se generen de transacciones no presupuestarias y de ajustes contables producto del análisis de las operaciones y que, por su naturaleza, no puedan registrarse automáticamente.

El SCE deberá contemplar el diseño y desarrollo de los libros contables y de los estados de información, teniendo en cuenta la integralidad de los datos que generan los asientos contables, cuidando el orden cronológico de las transacciones y de su registro en las cuentas del debe (cargo) y haber (abono) de todos los elementos de la contabilidad —Activo, Pasivo, Patrimonio Neto y las cuentas de Ingreso y Gastos— sean estos generados en forma automática o manual.

El contenido básico de un **libro diario** deberá recoger todas las transacciones y eventos que se produzcan en el ente contable de modo tal que, en forma cronológica, con datos complementarios (auxiliares) y la documentación de respaldo correspondiente, permita generar la información base que será capturada como movimientos de débito y créditos en el libro mayor.

Por su parte, el **libro mayor**, con los datos capturados de los movimientos de crédito y débito de los asientos del libro diario, determinará el saldo de cada cuenta contable que luego será la expresión de las salidas de información previamente analizadas.

En cuanto al **libro de inventario**, este deberá capturar el ingreso y salida de almacenes de los insumos utilizados en el proceso de producción pública, los que podrán ser de materias primas, materiales y suministros para producción; almacén de materiales y suministros de consumo e inventarios de bienes muebles e inmuebles.

En el caso de los bienes muebles e inmuebles, deberá tenerse presente la interrelación con el sistema de administración de bienes para lograr la totalidad del registro de estos.

El **balance de sumas y saldos** permitirá ver de manera sencilla y sintética, por cada una de las cuentas contables, su saldo inicial (inicio de ejercicio contable); los movimientos de crédito y débito de cada una, que explican sus aumentos y disminuciones durante el ejercicio; y el saldo final, que será el dato de entrada de la generación del estado contable.

Los **auxiliares contables** permitirán el acceso a información adicional que enriquecerá la trasparencia de la gestión. Son muchos y muy variados y deben definirse conforme las necesidades de información requerida; no obstante, es pertinente asegurarse la captura de ellos o, por lo menos, de algunos de los eventos más relevantes de las distintas operaciones, sean estas presupuestarias o no y generadas en forma automática y/o manual.

En ese sentido, el SCE deberá proveer **auxiliares de ejecución presupuestaria de ingresos, gastos y financiamiento** (en este último caso, haciendo hincapié en obtener datos específicos de deuda pública), que se generen en cada momento de registro.

A su vez, se requerirá recolectar datos de **auxiliares de los movimientos de inventarios y almacenes**, para el análisis de uso, *stock* y valoración de los datos que describan los bienes muebles e inmuebles de cada ente contable y de los responsables de estos.

2.10. Casos de empresas públicas no financieras e instituciones financieras reguladas

El marco de regulación contable para el núcleo de las empresas públicas no financieras y financieras dependerá de las normas que reglamentan la actividad de estas en cada país, por lo que su información deberá ser registrada, reconocida y revelada en consonancia con las exigencias normativas de entes reguladores, tales como: la bolsa de valores, para las empresas que coticen; la máxima autoridad que regule las entidades financieras específicas; y/o las normas contables utilizadas conforme el sistema operante en cada país.

Según lo expresa el MEFP 2014, el proceso de armonización contable ha avanzado de forma tal, que ha permitido incorporar la adaptación o adopción de normas internacionales de información financiera (NIIF), emitidas por la IASB, las que son coherentes con los preceptos del SCN 2008, en especial, en el concepto de que debe prevalecer la esencia de la operación por encima de su forma jurídica, cuando se trata del reconocimiento de una transacción y/o evento.

En este sentido, existen en la actualidad países que se encuentran analizando y estudiando estrategias de convergencia hacia normas internacionales de información financiera (NIIF), para instituciones financieras y no financieras en pos de su adaptación y/o adopción, o bien como referentes normativos.

En el caso de las regulaciones de las bolsas de valores, estas obligan a las empresas que cotizan en bolsa a realizar sus estados financieros conforme NIIF.

Cabe también mencionar en este apartado que, más allá del marco normativo, existe una preocupación desde la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) en referencia a la influencia significativa de los Gobiernos dentro de las empresas del Estado o de aquellas de las que son parte.

En lineamiento con las prácticas del buen gobierno, y buscando mejorar la capacidad de los Gobiernos de manifestar sus expectativas acerca del funcionamiento y organización de las empresas públicas, la OCDE estipuló **siete principios corporativos** en el 2004, que fueron acompañados por **seis directrices** en el 2011.[7]

2.11. Los estados e información financiera generada por cada ente por la Contabilidad del Estado: presupuestarios, contables, económicos y fiscales. Las notas a los estados financieros

La información es necesaria para cumplir con distintos propósitos, entre estos, el caso de los requerimientos legales, donde la cuenta de inversión o cuenta de cierre de ejercicio de la administración pública que deben presentar los Gobiernos al cierre del ejercicio fiscal, por las leyes que así lo exigen, es uno de los informes principales.

También, tal vez de mayor importancia en lo coyuntural, la información es requerida para tomar decisiones en la vida cotidiana de la administración fiscal, como producir estadísticas fiscales y económicas para administrar las finanzas públicas y la macroeconomía, y para realizar una comparabilidad internacional.

Cualquiera sea la información que se busque, todo ello requerirá contar con unicidad de criterios, por lo menos, en sus aspectos más relevantes. Por tanto, es recomendable que todas las salidas de información se elaboren en bases de datos debidamente armonizadas.

De acuerdo con lo mencionado, se espera que el SCE, como núcleo central de la información de los sistemas que conforman la Administración Financiera Pública, genere, como mínimo, en el ente contable del Gobierno Central, los siguientes estados:

A. Estados de ejecución presupuestaria de Ingresos, Gastos y Financiamiento.

Su desarrollo en tiempo real permite mantener actualizada la situación de cada cuenta de la clasificación de los ingresos, gastos y financiamientos.

1. En los ingresos deberán desarrollarse estados que muestren la recaudación por rubro de ingresos, por concepto de ingreso, en base a lo estimado, modificado, devengado y recaudado, por moneda de recaudación y toda desagregación que permita observar el desempeño de la capacidad del Gobierno en la obtención de estos.

7 Estos principios corporativos y las directrices pueden verse en forma detallada en: https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48632643.pdf

Se espera que dichas salidas de información sirvan además para:

a. Medir el impacto de la política de la administración tributaria en la captura de los ingresos por impuesto.
b. Conceptuar y analizar el desempeño de los ingresos originados en las actividades de los entes contables.
c. Permitir el seguimiento y evaluación de las políticas fiscales.
d. Brindar información a la programación financiera de modo que sirva para sus ajustes.
e. Conocer si existen ingresos excedentes.

2. En los estados de gastos deberán desarrollarse salidas de información que combinen múltiples propósitos, como ser:

a. Permitir el seguimiento de la política fiscal.
b. Apoyar el control presupuestario.
c. Medir del desempeño de la gestión fiscal y de la competencia de los funcionarios.
d. Brindar información permanente acerca de la ejecución del presupuesto que sirva para analizar su comportamiento.
e. Brindar datos de gastos por finalidad y función.
f. Mostrar el impacto del gasto público en políticas prioritarias.
g. Determinar el resultado de la gestión.
h. Indicar el nivel del gasto de consumo por ubicación geográfica.
i. Destacar los gastos destinados a la inversión.

3. En los estados de financiamiento, deberán elaborarse salidas de información que permitan brindar conocimiento sobre el nivel de endeudamiento del ejercicio, el cumplimiento del contrato de instrumentos financieros, tasas de interés, moneda de la operación y vencimientos.

B. Estados Financieros, los que estarán conformados por:

1. Estado de Situación Financiera o Balance General: Informa a sus interesados sobre la composición de sus activos, pasivos y patrimonio en un período determinado, y permite información de comparación entre ejercicios. Se recomienda una estructura en consonancia con estándares internacionales.

2. Estado de Rendimiento Financiero: Muestra la variación del patrimonio neto, que surge de comparar los ingresos (incrementos en el patrimonio) con los gastos (disminuyen el patrimonio) de las operaciones presupuestarias y no presupuestarias, con o sin movimiento financiero.

Las cuentas que lo conforman sirven de análisis para el despeño de la gestión financiera pública y su resultado puede compararse con el resultado corriente, análisis que permite realizar distintas apreciaciones y mejorar el análisis económico.

3. Estado de cambios/evolución en el Patrimonio Neto: El objetivo es mostrar los cambios de los conceptos que se incluyen en este, durante un período determinado. Permite demostrar los impactos retrospectivos por ajustes que impactaron en él.

4. Estado de Flujos de efectivo: Debe realizarse de tal manera que se puedan determinar los flujos de efectivos por actividades de operación, inversión, financiamiento. Es de suma utilidad para demostrar la liquidez del sector. Existen dos métodos según la NICSP 2: El método directo y el indirecto.

5. Notas y anexos que describan las políticas contables de los rubros más significativos del ente contable y la revelación de información adicional que se requiera en pos de garantizar la transparencia y calidad de la información. No son un estado financiero, sino que explican y detallan aspectos significativos de estos, a fin de dar a sus usuarios información descriptiva y transparente.

6. Estado analítico de la deuda pública y otros pasivos: Muestra en forma detallada el estado de los instrumentos de deuda y la situación a un período determinado. Como mínimo, podrán realizarse detalles de deuda por distintos conceptos. Por el plazo respecto del cual se contrajo la obligación: corto o largo plazo, si el pago opera dentro o fuera del país (interna, externa); por instrumento de deuda: títulos valores, contratos de préstamos, arrendamientos financieros; por moneda de la operación; por país acreedor u organismo multilateral de crédito, entre otros.

7. Estado de información sobre pasivos contingentes: Tiene como objetivo alertar sobre hechos que generan incertidumbre en cuanto a su ocurrencia, pero que, de ocurrir, las implicancias pueden ser de alto impacto en las cuentas del Gobierno. Por ende, es fundamental conocer el caso y su valoración estimada. Es válido aclarar que la ocurrencia o no del suceso no es controlada por la entidad.

C. Información de la gestión de las finanzas públicas, las que se integrarán con la Cuenta de Ahorro, Inversión y Financiamiento, Información del sector público para las cuentas nacionales.

2.12. El Sistema de Cuentas Públicas Presupuestarias, Contables, Económicas y Fiscales. Concepto, estructura básica y contenido

Un sistema básico de cuentas públicas, que brinde información de calidad, requiere contar con una vinculación armonizada de la clasificación presupuestaria de los ingresos, gastos y financiamiento, que se utiliza para el registro de las transacciones del Gobierno, con el Catálogo de Cuentas Contables que se diseñe en el SCE y con los datos de la gestión de cada evento que se registre. Dichas clasificaciones, debidamente relacionadas, deberán estructurarse en consonancia

con los requerimientos de los manuales internacionales diseñados bajo preceptos de las mejores prácticas de gobierno.

El objetivo de la elaboración de estas vinculaciones tiene como base la generación de información en tiempo real, captando los hechos económicos, financieros y patrimoniales desde el lugar donde ocurren los eventos, así como garantizar que la información que se obtenga cubra aspectos definidos con criterios internacionales en todos sus componentes, lo que permitirá elaborar salidas de información de calidad.

En el presente apartado, se describirán en forma sintética las estructuras básicas y contenidos de las cuentas económicas, presupuestarias, contables y fiscales.

2.12.1. Estructura básica de cuentas

Tanto en Latinoamérica como en la Unión Europea, a partir de la década de los 90, la administración pública se enfrentó a distintos cambios y a la necesidad de mejorar sus datos. Debido a las nuevas condiciones de mercado que trae aparejadas la globalización, el sector público ha sufrido modificaciones que afectaron la evolución económica y social, en lo que respecta al control del gasto público, a las restricciones presupuestarias, al estudio de las necesidades de financiamiento, a la transparencia fiscal, entre otros.

En dicho contexto, se plantean escenarios de reforma en distintos países y con ello, una modernización en la Administración Financiera del Estado. Se presenta así un enfoque que va desde lo sistémico hasta lo conceptual, donde administrar las finanzas públicas implica tratar en conjunto sus transacciones de ingresos, gastos y financiamiento, y el patrimonio del Gobierno, acompañado por sistemas que se interrelacionen entre sí y con otros conexos que se vinculen con ellos en la gestión de la Administración Financiera Pública.

Distintos organismos internacionales, como el FMI, el BM o la OCDE, buscan permanentemente una comparación de las estadísticas fiscales de un país con otro y, para ello, han generado documentos que son referencias de la información, tales como el MEF 2014 y el SCN 2008. Este tipo de manuales se generan continuamente, con sistemas homogéneos de información que permiten comparar las estadísticas fiscales de un país con otro.

2.12.2. Enfoque del Sistema de Cuentas Nacionales

El SCE, deberá brindar información que se integre con las cuentas nacionales, los puntos en común más relevantes a tener en cuenta están dados por:

- El Momento de Registro, que según se expresa en el punto 2.55 del SCN 2008[8], como principio general:

8 versión 2008 del SCN, que es la última auspiciada por las siguientes organizaciones internacionales: el FMI, la ONU, el BM, la CE y la OCDE

> "…las transacciones entre unidades institucionales han de registrarse cuando nacen, se modifican o se cancelan los derechos y las obligaciones. Esta modalidad de registro se denomina principio de base devengado. Las transacciones internas de una unidad institucional se registran de forma análoga, en el momento en que se crea, transforma o extingue el valor económico. En general, todas las transacciones, cualquiera que sea su descripción pueden considerarse siempre como intercambios de valor económico".

De dicho concepto se desprende que las transacciones deberán registrarse en el momento que se producen, con independencia de su cobro o pago, y que la relación entre los intervinientes se deberá asentar en el momento de su ocurrencia.

El cuadro que sigue muestra, por un lado, el flujo y, por otro, el momento de reconocimiento de la transacción teniendo en cuenta el criterio de devengado.

FLUJO		RECONOCIMIENTO
Traspaso de propiedad	□	Implica un cambio de propiedad
Servicios	□	Con la prestación
Producción	□	Con la obtención del producto
Consumo intermedio	□	Utilización de materiales y suministros

Cuadro 1. Elaboración propia, sobre la base del SCN 2008

Los motivos por los que el SCN 2008 utiliza el concepto del devengado son los siguientes:

A. Existe una concordancia en la forma como están definidas las actividades económicas y otros flujos en el Sistema. De este modo, se eliminan las alteraciones que puede acarrear el concepto de caja, sean estas por la fluctuación en sus atrasos o en sus adelantos. Permite además el cálculo del valor neto de un sector.
B. Es aplicable a flujos no monetarios.
C. Es apropiada para la asignación temporal de transacciones internas, intercambios de productos con pagos diferidos, transferencias obligatorias (impuestos), entre otros.

- El período contable

De acuerdo con el SCN, el período contable debe ser aquel que permita una medición adecuada, es decir, que no sea ni demasiado corto ni demasiado extenso, para evitar distorsiones en el tiempo; por lo general, se espera que las empresas y el Gobierno utilicen períodos anuales, aunque no se determina un período específico.

También puede existir la medición de períodos trimestrales para las cuentas del sector gobierno; este criterio es de mucha utilidad en cuanto al aporte de datos sobre la gestión de la ejecución del presupuesto dentro de un ejercicio.

2.12.3. Cuentas presupuestarias y contables

Las cuentas presupuestarias se organizan mediante el uso de las clasificaciones presupuestarias que representan las transacciones del Gobierno y combinaciones de estas.

El sistema de contabilidad, por intermedio de sus cuentas contables, deberá relacionarse con el concepto de clasificaciones que se defina en el sistema de presupuesto, para realizar los asientos en la contabilidad a partir del momento del devengado. Para ello, deberá utilizar una estructura de cuentas, por medio de las que se representarán las transacciones económicas, financieras y patrimoniales y que se describirán en el plan de cuentas contables, algo central para muchas actividades de gestión financiera y para la producción de información útil sobre la gestión.

A estos efectos, se deberá diseñar, elaborar y desarrollar un Plan de Cuentas Contables —enmarcado en estructuras contables, macroeconómicas y fiscales, basadas en modelos de validez universal, como los estándares internacionales vigentes— que permita su integración automática con los clasificadores presupuestarios, como también la registración de aquellas operaciones que no se alimenten directamente de la ejecución presupuestaria.

A su vez, se espera que el Plan de Cuentas Contables se construya de manera tal que represente la realidad económica de las transacciones y cumpla con las Políticas Contables que se desarrollen.

2.12.4. Relación presupuesto-contabilidad

El diseño y desarrollo de un Sistema Integrado de Información del Estado es complejo, dado que se requiere fusionar sistemas, subsistemas y procesos que se sustentan, por su naturaleza, en diversos enfoques, normas, principios, procedimientos y técnicas específicas. La integración de dicho sistema requiere un marco regulatorio ordenado, sistémico, coherente y flexible que permita su actualización permanente.

En dicho contexto, el Sistema de Contabilidad del Estado cumple el rol de núcleo integrador de todos los sistemas que conforman el macro sistema de Administración Financiera del Estado, pues reúne todas las características de un sistema integrador, dado que se nutre de información de tipo presupuestario, contable y/o económica de la organización.

A su vez, con la tecnología adecuada la información podrá obtenerse en tiempo real, ayudando de esta forma al proceso de toma de decisiones tanto de los organismos ejecutores como de los órganos centrales.

En síntesis, la clave del diseño se puede expresar en los puntos que siguen:

A. Integrar en forma automática la operación contable con la ejecución del presupuesto.

B. Registrar en forma automática y por única vez las transacciones contables y presupuestarias en los momentos contables correspondientes, a partir de los procesos administrativo-financieros que las motiven.

C. Generar en tiempo real los estados financieros contables, presupuestarios, económicos y programáticos.

D. Ser diseñado de tal forma que permita el procesamiento y generación de estados financieros mediante el uso de las tecnologías de la información.

Debe tenerse en cuenta que la información que genera el sistema debe estar referida a un ente contable.

El gráfico que se presenta a continuación muestra, en forma sintética y esquemática, los datos de entrada al sistema para la realización automática de información, a través de la matriz de la relación del presupuesto con la contabilidad, datos auxiliares requeridos y datos de ajustes que por su especificación no pueden tomarse en forma automática. Todos estos en conjunto permiten obtener las salidas de información básicas del sistema.

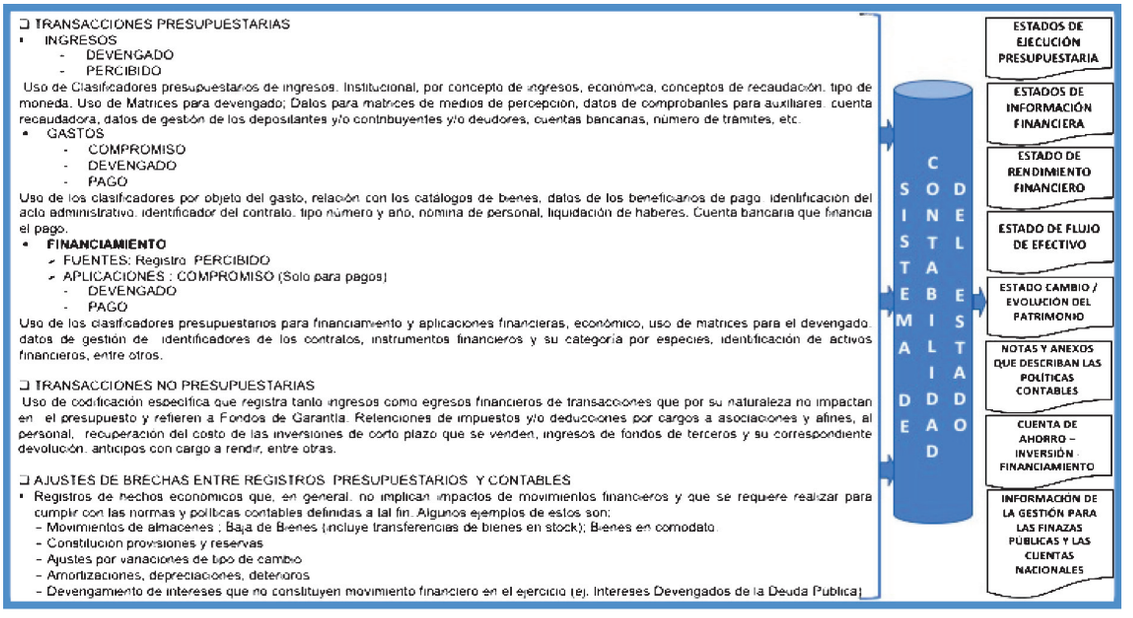


Gráfico 5
Fuente: elaboración propia con supervisión del Dr. Ricardo Ángel Gutiérrez

2.12.5. El enfoque del Manual de las Estadísticas de las Finanzas Públicas

Como base de registro, el MEFP, en consonancia con el SCN 2008, elige el criterio **base devengado**, dado que esta forma permite registrar los flujos en el momento en que su valor económico se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue; esto es, posibilita el registro de los eventos económicos sin tener en cuenta el momento de su pago o cobro.

El MEFP opta por esta base porque entiende que brinda una mayor y más completa información, ya que no se encuentra limitada a transacciones monetarias, como ocurre en la base caja o de vencimiento de pago, sino que abarca todas las transacciones.

Asimismo, este manual clasifica como ingreso a toda transacción que produzca un aumento del patrimonio neto del sector gobierno general.

Las transacciones de ingresos, como se define en las EFP, tienen asientos de contrapartida, ya sea en un aumento de los activos o en una disminución de pasivos, por lo que se incrementa el valor neto.

El Manual, además, clasifica como gasto a toda transacción que produzca una disminución del patrimonio neto del sector gobierno general. Las transacciones de gastos, como se define en las EFP, tienen asientos de contrapartida, ya sea en una disminución de los activos, o en un incremento de pasivos, con los que aumenta el valor neto.

El MEFP describe los activos no financieros como activos económicos distintos a los financieros. Los subdivide en producidos y no producidos, y brindan a la entidad un beneficio futuro o potencial de servicio, ya sea a través de su uso en la producción de bienes y servicios o en forma de renta de la propiedad y ganancias por tenencia. Deben registrarse en el momento en que dichos bienes se ponen a disposición de la unidad institucional; esto es, cuando hay un cambio de propiedad del activo o bien existe un cambio en el control o posesión física del bien.

En cuanto a los pasivos financieros, el MEFP los define como obligaciones de proporcionar beneficios económicos a las unidades que poseen los correspondientes derechos financieros.

El criterio para el reconocimiento de los pasivos es el valor de mercado. Así, cuando un pasivo se encuentre en moneda extranjera, deberá convertirse a la moneda nacional al tipo de cambio de mercado vigente en la fecha del balance.

El MEFP clasifica los pasivos por instrumento financiero del modo siguiente: Valores distintos de acciones, préstamos, reservas técnicas de seguros, derivados financieros, otras cuentas por pagar.

2.13. La matriz de conversión

La matriz de conversión es una tabla de correspondencias entre cuentas presupuestarias y no presupuestarias y su relación contable por transacción y momento de registro, que se diseña a partir de la identificación del momento del devengado y su correspondiente cobro o pago.

Para el diseño de la matriz de conversión de transacciones presupuestarias, se utilizan las clasificaciones presupuestarias de ingresos, gastos y financiamiento; la moneda de la operación; el tipo de gasto (corriente, de capital o aplicación financiera); y las cuentas contables.

En cambio, para el diseño de la matriz de conversión de transacciones no presupuestarias, se utilizan tablas de codificaciones que identifican conceptos no presupuestarios de operaciones relacionadas con ingresos y erogaciones, el tipo de moneda y las cuentas contables

El propósito de esta matriz de relación es asegurar la producción automática de asientos y libros, y de los diferentes estados de ejecución presupuestaria, financieros y económicos que brinda el SCE y que son requeridos en el sistema de información de la Administración Financiera Pública.

En dicho sentido, la elaboración de las matrices de relación implica diseñar tablas que permitan vincular, unívocamente, clasificaciones presupuestarias y no presupuestarias con el catálogo general de cuentas, como también la relación de medios de percepción y pagos con dicho catálogo, y todo otro dato de entrada necesario para la generación automática de asientos.

Al momento de registrar el devengado de la transacción, las matrices de relación deberán programarse para identificar las cuentas de Débito/Cargo (para gastos) o Crédito/Abono (para ingresos) y su contrapartida, definidas para el registro de las cuentas por pagar o por cobrar respectivamente.

Cuando se trate del registro de gastos presupuestarios devengados, deberá tenerse en cuenta el tipo de gasto clasificado, de acuerdo con el criterio de las combinaciones presupuestarias diseñado (clave presupuestaria), cuya utilización permitirá identificar automáticamente los gastos corrientes (sueldos, materiales, etc.) que se capitalizan por ser aplicados a la construcción de activos fijos o intangibles, diferenciándolos de los que no.

También deberán diseñarse las matrices de medios de percepción y pago que garanticen el correcto ensamble con sus cuentas a cobrar y a pagar. Los gráficos que siguen muestran el esquema precitado.

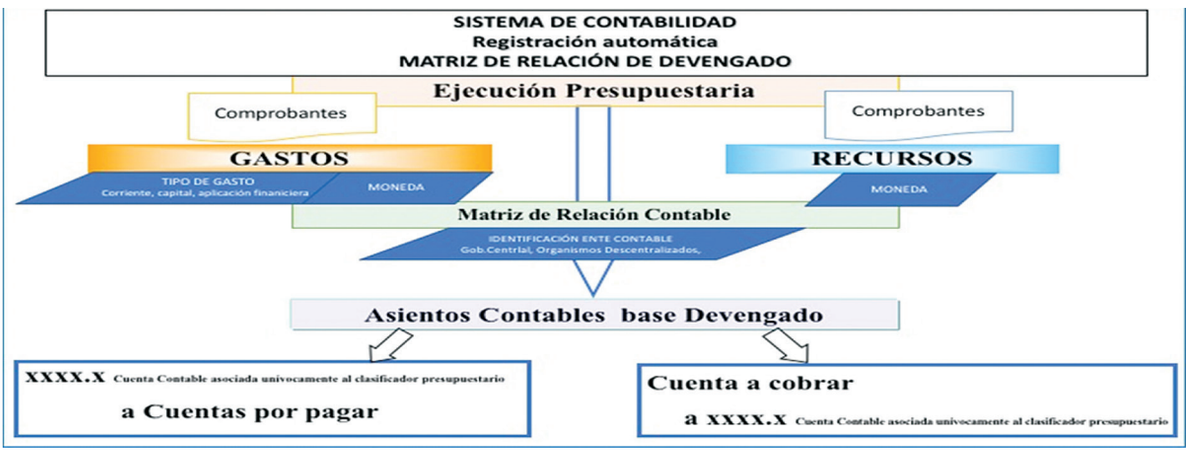


Gráfico 6

Fuente: elaboración propia



Gráfico 7

Fuente: elaboración propia

Como muestran los gráficos, las matrices que se confeccionen para registrar el cobro o pago de las transacciones devengadas deberán programarse para que permitan identificar las cuentas de débito en el momento de la percepción (recaudo) y las de crédito en el momento de registro del pago, teniendo presentes las cuentas del debe y/o haber de la matriz de relación de devengado que se esté cancelando.

Estas matrices deberán permitir relacionar en forma automática los flujos presupuestarios y contables, con la estructura básica de cuentas del SCN (2008) y las EFP (2014).

Sobre la base de los criterios señalados, podrán generarse matrices para las operaciones de financiamiento, obteniendo de esa forma, por un lado, una matriz de relación de desembolsos y colocación de deuda pública (endeudamiento) y, por otro, una matriz de relación del servicio de la deuda (amortización).

Para las operaciones no presupuestarias, se deberán generar matrices de relación de devengado que, en función del diagrama presentado, solo bastará con reemplazar el dato de los clasificadores presupuestarios por la codificación de los ingresos y erogaciones no presupuestarias previamente elaborados. Para reflejar el cobro o pago de dichas transacciones se utilizará la matriz de medio de percepción y pago.

2.14. La Cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento y la consolidación contable

2.14.1. Metodología económica de las cuentas presupuestarias de ingresos, gastos y financiamiento

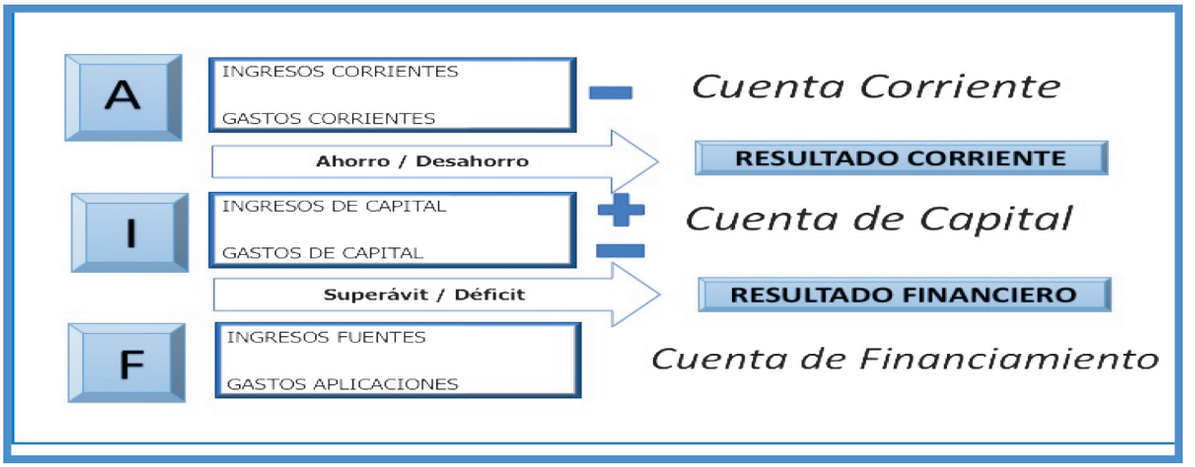
Las clasificaciones económicas, según el MEFP, facilitan el análisis de la actividad que realiza el sector público de sus transacciones con o sin contraprestación, las que pueden mostrarse por su agrupación en ingresos, gastos y financiamiento, y ordenarse para permitir su análisis económico.

Si se utilizan los clasificadores por rubro de ingresos y objeto del gasto, ordenados de una manera combinada con sus respectivos económicos conforme el SCN (2008) y el MEFP 2014, es posible

determinar el impacto de las transacciones del Gobierno en la economía y su relación con los demás sectores.

Sobre la base de la clasificación económica, se muestran los impactos en la economía de las transacciones económico-financieras que realizan las unidades institucionales del sector gobierno. Estas se aplican en los flujos de ingresos, gastos y financiamiento ordenándose conforme a un enfoque sistémico que debería seguir un esquema según la metodología que construye el clasificador económico.

A modo general, se realiza un gráfico ejemplificativo del comportamiento del clasificador económico, que organiza la forma de exponer la Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento.



Se describe seguidamente cada cuenta que compone la CAIF, basando su descripción en los conceptos del SCN (2008) y teniendo en cuenta los lineamientos del MEFP (2014):

Cuenta corriente: Representa el ahorro o desahorro de la gestión de la cobertura institucional que se informa. Expresa el resultado que surge de comparar los ingresos corrientes con los gastos corrientes de un período determinado.

Se reconocen como ingresos corrientes los impuestos, los derechos administrativos que se recaudan, las ventas de bienes y servicios a precio de no mercado, rentas de la propiedad, transferencias recibidas de otros sectores, entre otros.

Gastos corrientes: Son aquellos flujos originados en las actividades de prestación de servicios públicos identificadas como gastos de consumo; la producción de bienes y servicios; gastos por intereses por deudas y préstamos; y las transferencias corrientes hacia otros sectores de la economía que no involucran una contraprestación efectiva de bienes y servicios. En un nivel consolidado, pueden incluir también la producción de carácter industrial y comercial realizada por las empresas públicas no financieras, conocida como gastos operativos.

Cuenta de Capital: Muestra las cuentas de desinversión o disminución de activos no financieros y/o financieros con objetivos de política, la inversión real directa que se genera por incorporación de activos no financieros y la formación bruta de capital fijo. En ese sentido, su conformación muestra los ingresos y gastos de capital, los que se definen a continuación.

- Ingresos de Capital: Representan aquellos ingresos que se obtienen de enajenar activos no financieros y/o desinversión como objetivo de política. Algunas operaciones que lo ejemplifican son la venta de activos no financieros, la disminución de existencias, las donaciones recibidas de otros agentes para fines de transacciones de capital, entre otros.
- Gastos de Capital: Son los que describen la variación de estructura del patrimonio del sector público. Pueden incluir la inversión real directa, las trasferencias de capital otorgadas, las inversiones financieras realizadas con fines de política, entre otros.

Cuentas de Financiamiento: Contienen las fuentes y aplicaciones financieras que representan las variaciones de activos financieros y pasivos. Las fuentes constituyen un mecanismo de financiamiento que incluye la disminución de la inversión financiera con objetivo de liquidez y aumentos del endeudamiento público, como principales agregados. En cuanto a las aplicaciones financieras, estas indican las disminuciones por amortizaciones de deuda, transferencias de recursos de carácter temporal que se realizan para incrementar los activos financieros, entre otros.

Los datos de las variaciones de estas cuentas se conforman por las relaciones presupuestarias y los movimientos del balance de sumas y saldos que genera la contabilidad.

2.15. El cierre contable del ejercicio. Cierre constitucional/cierre contable

Una de las atribuciones que rige el accionar del órgano central del SCE es la realización, entiempo y forma, del cierre de cuentas del ejercicio económico que se eleva al Poder Legislativo, quien ha aprobado el presupuesto del Gobierno, y que debe ser revisado por los órganos de control. En algunos países de LAC, como se describió en el punto 2.1, las constituciones políticas de estos establecen la obligatoriedad legal y reglamentaria de la presentación de información de cierre de gestión del Gobierno.

Con independencia de los cumplimientos legales y reglamentarios, la organización debe elaborar, en forma armónica y sistemática, los distintos cuadros e informes de cierre del período, lo que coadyuvará al correcto desempeño de sus atribuciones, permitiendo de esa forma dar cumplimiento a las buenas prácticas de gobierno en pos de mostrar transparencia en la gestión financiera pública.

Para el armado de la cuenta de cierre fiscal, el órgano central, deberá contar con toda la información producida por las unidades contables del Gobierno Central, que le facilite el análisis de consistencias de cada uno de los rubros del Activo, Pasivo y Patrimonio. Dichos análisis conformarán el balance de sumas y saldos, donde se expresarán los movimientos de cada una de las cuentas durante el ejercicio y se determinarán sus saldos.

Así también, deberá presentarse la información de ejecución presupuestaria, tal como se describió en el punto 2.11 de este capítulo, de los ingresos, gastos y financiamiento y combinaciones de clasificaciones presupuestarias que expliquen la gestión financiera pública del período que se informa, como así, la comparación con el ejercicio inmediato anterior.

La elaboración de los estados de información financiera requiere un análisis exhaustivo de la consistencia de los datos que contiene el SCE, a fin de determinar los ajustes contables a realizar y que, de corresponder, se llevarán a cabo por medio de asientos manuales y/o correcciones o modificaciones de registro por parte de la unidad contable.

Los elementos contables a analizar serán el Activo, el Pasivo y el Patrimonio Neto, así como las consistencias del cuadro de rendimiento financiero donde se registran los ingresos y gastos de todas las transacciones y movimientos de la unidad contable.

A los fines del análisis, la información a relevar debería focalizarse, como mínimo, en cada partida que represente los rubros más significativos del balance o estado de información financiera. En forma seguida se describen los requerimientos mínimos para el desarrollo de la cuenta de cierre del período fiscal que elabore el Gobierno Central.

A. Cuadro de Bancos/Efectivo o equivalente de efectivos: Se solicitará como mínimo el estado de saldos de inicio, movimientos de debe y haber y saldo de cierre de cada una de las cuentas bancarias utilizadas por la unidad contable, como así, el estado y vencimiento de las inversiones de corto plazo que puedan contener como equivalentes de efectivo.
B. Cuadro de inversiones financieras de corto plazo: Deberá solicitarse el estado de estas en relación con el inicio del ejercicio, sus movimientos y saldos, estado de la inversión y resultados de esta y la moneda en que se expresa.
C. Cuadro de cuentas por cobrar de corto y de largo plazo con entidades distintas de las que pertenecen al Gobierno General, identificando posibles estados de incobrabilidad, situaciones de controversias y estado de su tratamiento.
D. Cuadro del estado de los inventarios de bienes de consumo: Situación al inicio, compras y usos del *stock*, saldo final y composición. Estos cuadros deberían acompañar un informe de auditoría interna que describa el ámbito de control del inventario físico.
E. Estado de situación de las inversiones financieras de largo plazo.
F. Estado de altas, bajas y modificaciones de los bienes no concesionados. Incluidas transferencias de bienes y/o donaciones. Valor de estos.
G. Bienes concesionados y su situación al cierre.
H. Inversiones patrimoniales por sector, porcentaje de participación, datos de las empresas, tipo de empresas.
I. Estado de las controversias judiciales. Litigios judiciales, cantidad, estado de cada una, causa judicial, monto estimado.

J. Estado de situación de fondos de terceros y garantías otorgadas.

K. Situación de la deuda pública. Perfil de vencimientos, tasas, instrumentos financieros de gestión de la deuda, contratos vigentes y plazos.

L. Movimientos de flujos de efectivo relacionados con actividades de operación, inversión y financiamiento.

M. Situaciones que por su complejidad podrían generar contingencias futuras.

Las unidades contables deberán remitir la información requerida por el órgano central para el cierre del ejercicio fiscal en los plazos y formas que este establezca. Para ello, sería conducente que dicho órgano las proveyera de medios tecnológicos que soportaran la información solicitada.

A su vez, para garantizar la veracidad, oportunidad, inalterabilidad de la información remitida al órgano rector por parte de las unidades contables, esta deberá estar rubricada en forma digital por los funcionarios competentes de la Alta Dirección.

2.16. Rendición de cuentas (*accountability*). Cuenta anual. Aspectos generales. Objetivos, contenido. Características

2.16.1. Aspectos generales de la rendición de cuentas

Como se ha expresado en el presente capítulo, la rendición de cuentas, toma de decisiones y control requiere que la información financiera, económica y patrimonial que se genere, sea de calidad, cumpla con cualidades tales como oportunidad, relevancia, veracidad y comparación y se guíe por estructuras de referencia y modelos de información que sigan los lineamientos de estándares internacionales (Montesinos Julve, 2014).

Tal como se manifiesta en el grupo CReCER[9], al evolucionar el papel del Estado como generador de datos de las políticas fiscales, también lo han hecho las expectativas del público respecto a la rendición de cuentas y transparencia en las finanzas públicas, incluyendo la exigencia de que se realice una evaluación comparativa de la actividad gubernamental y se garanticen respuestas a las necesidades sociales.

2.16.2. Objetivos de la rendición de cuentas

Rendir cuentas tiene como propósito fundamental "dar cuentas", por parte del sector gobierno, de la utilización de los recursos y/o financiamientos para fines de política fiscal, a la ciudadanía, a las legislaturas, a los mercados, a organismos internacionales, entre otros, de modo que puedan evaluar el desempeño fiscal de la gestión del Gobierno.

9 CReCER es una iniciativa emblemática regional de conocimiento y aprendizaje que ha alcanzado una sólida reputación por promover la transparencia y la rendición de cuentas. Esta plataforma de intercambio de conocimiento facilita el diálogo, el debate y la difusión de las mejores prácticas globales en contabilidad, informes fiscales y financieros y auditoría en apoyo de la política económica, elaboración y fortalecimiento institucional en la región de América Latina y el Caribe. Socios Globales: el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), La Federación Internacional de Contadores (IFAC) y el Comité Global de Políticas Públicas (GPPC).

Los objetivos principales de la rendición de cuentas están en consonancia con las expectativas del buen gobierno propuesto por la OCDE 2012. A continuación, se enumeran los que se consideran más relevantes:

A. Informar sobre el desempeño financiero y fiscal de las políticas públicas.
B. Medir el cumplimiento de la gestión de la gerencia pública.
C. Describir la capacidad del Estado de seguir manteniendo las actividades de prestación de servicios a la comunidad.
D. Demostrar el grado de responsabilidad en cuanto al cumplimiento de las normas legales y reglamentarias en tiempo y forma.
E. Mostrar capacidad para describir los logros realizados.
F. Revelar en notas y anexos información sobre contingencias a las que se encuentra expuesto el sector gobierno.
G. Lograr que la información emitida sea clara y comprensible para el entendimiento de la ciudadanía.
H. Generar información de interés para el cuerpo parlamentario.
I. Cumplir con los requerimientos de las autoridades fiscalizadoras (auditores externos), facilitando un ambiente de control adecuado.
J. Fortalecer los mecanismos de divulgación de los actos de gobierno.

2.16.3. Información que provee una rendición de cuentas

En consonancia con las prácticas del buen gobierno descriptas por la OCDE 2002, donde se realza la importancia de la transparencia de la gestión financiera pública desde las cuentas públicas y teniendo como guía los pronunciamientos indicados en el marco conceptual de las NICSP sobre lo que deben proporcionar los estados de información financiera con propósito general, se describen a continuación las pautas principales que se considera darán muestras transparentes del desempeño de la gestión financiera pública en la actualidad.

En cuanto a los aspectos presupuestarios y de información financiera que deben revelar los estados de cierre del ejercicio fiscal, estos deberán:

A. Dar cuentas del presupuesto original aprobado por el Parlamento y mostrar por separado sus modificaciones.
B. Brindar información no financiera.
C. Mostrar el rendimiento financiero anual, comparando los objetivos planteados con el resultado alcanzado, en la medida que esto sea posible.
D. Informar sobre el cumplimiento responsable de los agentes públicos respecto de la gestión y salvaguarda de los recursos puestos a su disposición para ser administrados.

E. Advertir sobre importes y calendario de los flujos de efectivo futuros, necesarios para pagar los intereses y reembolsar derechos existentes sobre los recursos de la entidad.

F. Manifestar los logros en la prestación de servicios del Gobierno y su capacidad de seguir presentándolos a períodos futuros.

G. Ofrecer información a donantes y otros suministradores de apoyo financiero.

H. Facilitar información de costos, eficiencia y eficacia de las actividades de prestación de servicios.

El uso de las nuevas tecnologías, como los servicios web que sostienen el *e-government*, ayudan a la transparencia en la gestión financiera pública proveyendo información en línea, fortaleciendo la confianza en ella e incrementado la rendición de cuentas.

2.17. Manual de Contabilidad del Estado (solo para Gobierno General)

El órgano central del SCE deberá proveer al sector gobierno general de un instrumento conceptual, metodológico y operativo que contenga toda la especificación necesaria para el correcto funcionamiento del sistema. El manual será diseñado con base en los preceptos del marco conceptual de diseño del SCE y en las normas contables basadas en los estándares internacionales.

Teniendo en cuenta los lineamientos que se han descripto en el presente capítulo, en este apartado se mencionan los puntos que, como mínimo, deberá contener el manual de contabilidad:

A. Su finalidad o propósito.

B. El marco jurídico.

C. Los lineamientos técnicos.

D. La metodología de registro: Como mínimo, indicará, por cada clasificación presupuestaria de ingresos, gastos y financiamiento y, por cada momento de registro presupuestario y/o contable, los datos y documentación requeridos que servirán como guía para la generación de estos.

E. El catálogo de cuentas que contendrá al menos:

1. El instructivo del comportamiento de las cuentas contables conforme a los eventos que se describan.
2. Guías contabilizadoras, que servirán como procedimientos de registros.
3. Los criterios de registros para cada etapa del gasto y el financiamiento.

F. La matriz de conversión, que debe describir los requerimientos necesarios para su armado en cada momento de registro de cada uno de los eventos, sean estos presupuestarios o no presupuestarios. El modelo descripto en el apartado 2.13 del presente capítulo servirá de apoyo para su creación.

G. Los asientos propios y de ajuste del SCE, a fin de especificar las operaciones que, por su naturaleza, no generan asientos automáticos, y que surgen del análisis de las transacciones automáticas y sobre la base de los requerimientos normativos.

H. La estructura básica de los principales estados financieros a generarse en el sistema, con base en lo descripto en el punto 2.11 del presente capítulo, así como la descripción de su finalidad, contenido, base legal y todo concepto que ayude a quien los desarrolle, diseñe e interprete. Es esperable que, como mínimo, en el Manual se trate lo referente a los siguientes estados:

1. Estados presupuestarios que contendrán como mínimo los siguientes detalles:

a. Ingresos por concepto, económico de ingreso, por fuente de financiamiento.
b. Gastos por objeto, económico del gasto, estructura programática, finalidad y función, institucional, por ubicación geográfica, tipo de gasto, gastos de políticas prioritarios, gastos con enfoque de género, gastos sociales, gastos de sostenibilidad del medioambiente.
c. Cuadro de endeudamiento neto: financiamiento menos amortización; incluirá descripción separada del carácter interno y externo de la deuda.
d. Detalle de los intereses de la deuda.
e. Cuadro de sostenibilidad fiscal e indicadores.
f. Estado de contingencias.

2. Estados financieros que contendrán como mínimo los siguientes detalles:

a. Estado de Información Financiera.
b. Estado de Rendimiento Financiero.
c. Estado de Flujos de Fondos, separado por actividad de operación, inversión y financiamiento.
d. Estado de variaciones del Activo neto / Patrimonio.
e. Notas a los estados financieros, que describan las políticas contables de los rubros más significativos del estado financiero.
f. Estado descriptivo de la situación de activos financieros.
g. Inventarios.
h. Estado de los vencimientos de la deuda y otros pasivos, perfil de vencimientos, moneda de la operación.
i. Inversiones y participaciones en empresas del sector público, privado externo e interno.

3. Información para las estadísticas fiscales y el sistema de cuentas nacionales.

4. Estados por apertura programática, desempeño de los programas y proyectos de inversión.

5. Indicadores de gestión por resultados.

3. PRINCIPALES MACROPROCESOS Y PROCESOS DEL SISTEMA

3.1. Proceso de registración automática (secuencia lógica). La contabilización automática a partir de los eventos de los procesos administrativos. Registros no automáticos

En este apartado se presentan de forma sintética los procesos centrales de la generación automática de las transacciones, sean estas presupuestarias o no, como también aquellas que, por su naturaleza, se registren manualmente.

3.1.1. Eventos de ingresos presupuestarios

Condiciones requeridas para la registración automática:

- Los flujos de los ingresos deberán reconocerse en el momento de su devengamiento y cobro.
- Los ingresos deberán registrarse en el momento en que se reconozca el activo (derecho a cobrar) conforme se establezca en las políticas contables determinadas para cada fuente de ingresos. Estos últimos podrán estar relacionados con la recaudación de: impuestos, transferencias, ingresos por venta de bienes y servicios producidos por la entidad, ingresos por venta de bienes, rentas de la propiedad, entre otros.
- Debe tenerse en cuenta que el devengado de un ingreso podrá ser reconocido si cumple con las condiciones de reconocimiento del derecho al cobro en forma fiable y de la identificación del deudor que se defina en las políticas a tal fin.
- Las cuentas contables deberán relacionarse unívocamente con los clasificadores presupuestarios, identificando la metodología de registros y la documentación que los avalará, acorde los lineamientos mencionados en la matriz de relación descripta en el punto 2.13 del presente documento.
- Para el registro de los ingresos, deberá determinarse la oficina recaudadora, la cuenta bancaria receptora de fondos, el depositante/contribuyente, el motivo del ingreso, la documentación que lo identifique y todo dato de entrada necesario para determinar auxiliares que permitan el análisis de la información. También, de corresponder, deberá identificarse la relación con el documento de devengamiento que se haya registrado en el momento del reconocimiento del ingreso.
- Los datos de insumo para el proceso de los eventos de los ingresos deberán ser provistos, en la medida de lo posible, por los sistemas de gestión con quien se relaciona el SCE.

El gráfico que sigue opera como descripción básica de lo mencionado en este apartado.

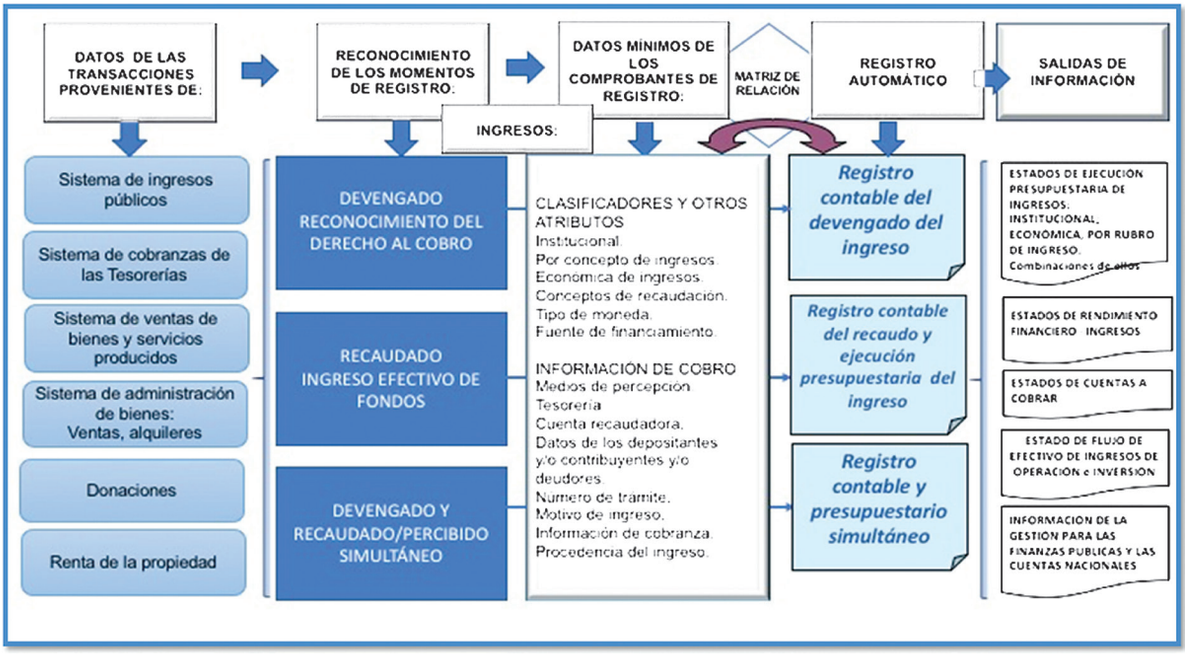


Gráfico 9

Fuente: elaboración propia

3.1.2. Eventos de gastos presupuestarios

Condiciones requeridas para la registración automática:

- Los flujos de gastos deberán reconocerse en los momentos presupuestarios determinados por la legislación y su normativa. Como mínimo, deberá registrarse el precompromiso, compromiso, devengado y su correspondiente pago teniendo en cuenta lo descrito en los puntos 2.7 y 2.8 del presente capítulo.
- Las cuentas contables deberán relacionarse unívocamente con los clasificadores presupuestarios, identificando la metodología de registros y la documentación que los avalará, de acuerdo con los lineamientos mencionados en la matriz de relación descrita en el punto 2.13 del presente documento.
- Los datos de insumo para el proceso de los eventos de los gastos deberán ser provistos, en la medida de lo posible, por los sistemas de gestión con los que se relaciona el SCE.

El cuadro que sigue opera como descripción básica de lo mencionado en este apartado.

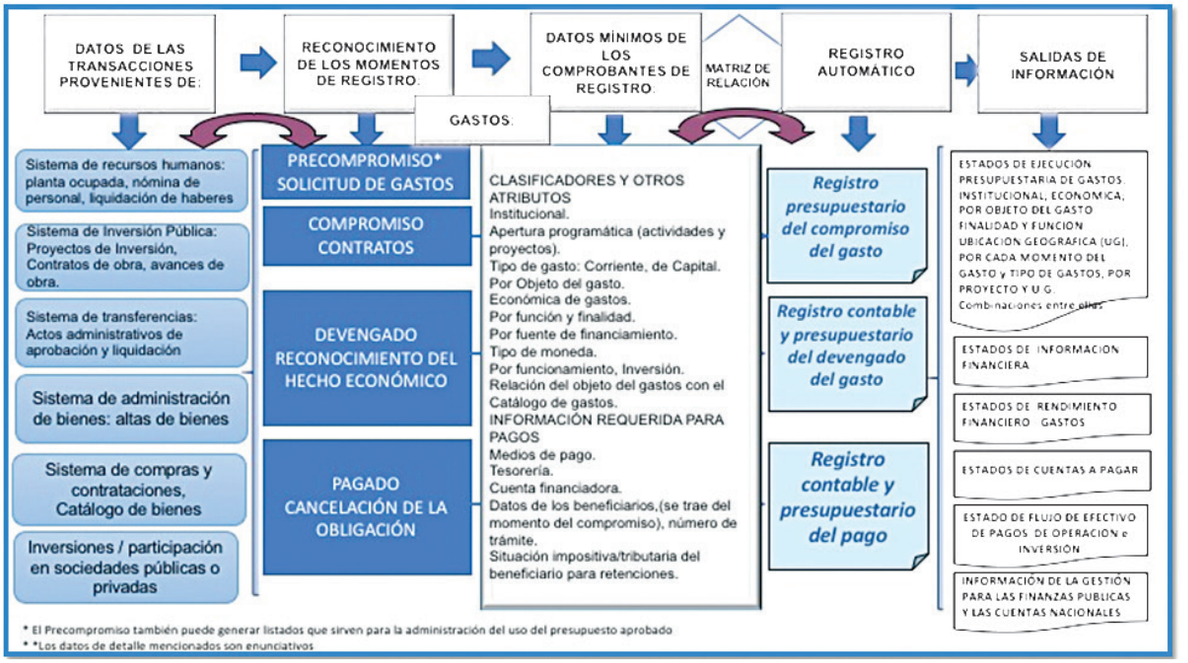


Gráfico 10

Fuente: elaboración propia

3.1.3. Registro automático de operaciones de financiamiento

Condiciones requeridas para la registración automática:

- Los flujos de las operaciones de financiamiento deberán reconocerse en los momentos presupuestarios determinados por la legislación y su normativa; como mínimo, deberá registrarse el compromiso, devengado y su correspondiente pago teniendo en cuenta los descrito en los puntos 2.7 y 2.8 del presente capítulo.
- Las cuentas contables deberán estar debidamente relacionadas con los clasificadores presupuestarios, identificando la metodología de registros y la documentación que lo avalará, d acuerdo con los lineamientos mencionados en la matriz de relación descripta en el punto 2.13 del presente documento.
- Los datos de insumo para el proceso de los eventos de los gastos deberán ser provistos, en la medida de lo posible, por los sistemas de gestión con quien se relaciona el SCE.

El cuadro que sigue, opera como descripción básica de lo mencionado en este apartado.

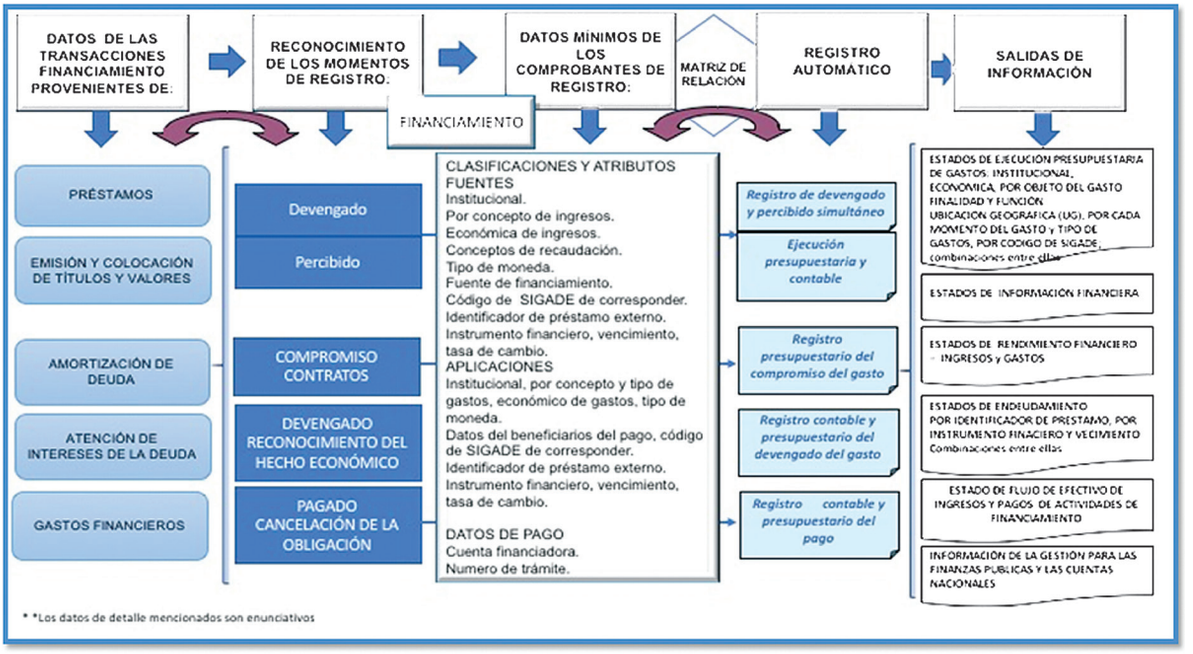


Gráfico 11

Fuente: elaboración propia

3.2. Proceso de registración de casos especiales que no se generan automáticamente en la Administración Central del Poder Ejecutivo

Los sistemas integrados de información financiera muchas veces no tienen la posibilidad de captar, en forma integrada, todas las operaciones que deben ser registradas en el SCE, por lo tanto, y con el propósito de registrar todas las transacciones que afecten o puedan afectar al patrimonio de la entidad, frecuentemente se requiere realizar registros mediante mecanismos menos automáticos.

A continuación, se describen los procesos de registración no automática de los casos más comunes, aunque no son los únicos, que ayudan a completar la captura de datos de información y a integrarla por medio de instrumentos no automáticos.

Las situaciones que se plantean seguidamente deberán ser tratadas en las notas del estado financiero, en especial aquellas que puedan causar cambios muy significativos respecto de los años anteriores para la misma partida.

3.2.1. Registro en almacenes y/o inventarios

Para realizar este registro, se debe confeccionar una solicitud de información a la unidad contable sobre el estado de sus inventarios, usos y consumos y sobre sus adquisiciones del ejercicio por imputación presupuestaria de bienes de consumo inventariables o que se guarden

en almacenes, debidamente auditados. Un esquema básico para el análisis del inventario puede organizarse de la forma siguiente:

Saldo de Inicio	Altas presupuestarias (Compras)	Consumo o uso	Saldo Final Por objeto del gasto y fecha de compra de cada uno e importe	Ajustes	Saldo en libros

El saldo de inicio es el correspondiente a los saldos con los que se ha cerrado el estado financiero en el ejercicio anterior, por lo tanto, salvo que se requieran, no tiene ajustes. Las altas presupuestarias suelen estar expresadas en partidas presupuestarias por objeto del gasto, por eso no suelen darse de alta en forma automática en los sistemas de inventarios de la contabilidad cuando estos no están asociados a ellos, sino que responden a la matriz de relación contable del objeto del gasto devengado; por este motivo se registran como gastos.

Los consumos surgen por diferencia entre el saldo de inicio más compras menos saldo final. La existencia final debe llegar valorizada conforme el método descrito en las políticas contables realizadas a tal fin.

Los ajustes darán lugar a una nueva composición del estado financiero y de rendimiento financiero, por lo que serán datos de entrada para la descripción de diferencias entre resultados.

3.2.2. Procesos relacionados con ajustes de bienes

Es conveniente remitir desde el SCE la solicitud de información vía soportes tecnológicos y con instructivos que faciliten a las unidades contables su correcto llenado, para la realización de los ajustes requeridos de las depreciaciones y/o amortizaciones de bienes.

Los bienes que están en uso desde el inicio del ejercicio y que, por lo tanto, ya han sido depreciados y/o amortizados deberán ser informados al SCE por las unidades contables en la oportunidad y bajo los preceptos que el órgano central requiera.

Los ajustes darán lugar a una nueva composición del estado financiero y de rendimiento financiero, por lo que serán datos de entrada para la descripción de diferencias entre resultados.

3.2.3. Proceso relacionado con inversiones financieras de largo plazo

El Órgano Central del SCE solicitará a las Unidades Contables información sobre los incrementos y/o disminuciones de sus inversiones financieras, datos fehacientes de su valoración y todo dato que requiera para el ajuste contable a realizar. El resultado de dicho registro podrá impactar como gasto o como ingreso no presupuestario en el estado de rendimiento financiero y su ajuste de incremento o disminución en el Activo. Todo lo cual, se deberá ceñir a las políticas contables emitidas por el Órgano Central.

3.2.4. Proceso de identificación de altas, bajas y modificaciones de los bienes no concesionados, incluidas transferencias de bienes y/o donaciones. Valor de estos

El Órgano Central del SCE solicitará a las Unidades Contables información sobre el estado de los bienes no concesionados y realizará los asientos de ajustes pertinentes conforme a las normas vigentes y las políticas contables diseñadas para esta partida. El valor de ajuste puede impactar como aumento o como disminución de activos, coincidente o no con la ejecución del presupuesto.

3.2.5. Bienes concesionados y su situación al cierre

El Órgano Central del SCE solicitará a las Unidades Contables información sobre el estado de los bienes concesionados, su estado de situación al cierre y determinará en función de ello los registros a realizar en función a las políticas contables para esta partida.

3.2.6. Inversiones patrimoniales por sector, porcentaje de participación, datos de las empresas, tipo de empresas

El Órgano Central del SCE solicitará a las Unidades Contables información de la participación en empresas y sociedades y sus estados financieros, analizará y validará la información recibida.

Los ajustes mediante asientos impactarán como aumento o disminución de los activos y en el patrimonio, podrá o no tener relación con la ejecución presupuestaria.

3.2.7. Estado de las controversias judiciales. Litigios judiciales, cantidad, estado de cada una, causa judicial, monto estimado

El Órgano Central del SCE solicitará a las Unidades Contables información del estado de las controversias judiciales, cantidad, nivel alcanzado, probabilidad de resolución, importe cierto o estimado, entre otros. Realizará los asientos de ajustes, determinando cuando corresponda el uso de la previsión por juicios si existiera, o nueva previsión, valor del pasivo a reconocer como cierto y plazos. Todo ello en función a las directrices de las políticas contables vigentes.

3.2.8. Estado de situación de fondos de terceros y garantías otorgadas

El Órgano Central del SCE solicitará a las Unidades Contables información de los fondos de terceros y garantías otorgadas. Como mínimo, identificará el tipo de garantías y registrará en asientos o informará en notas el estado de estos, conforme a los lineamientos de las políticas contables.

3.2.9. Situación de la deuda pública. Perfil de vencimientos, tasas, instrumentos financieros de gestión de la deuda, contratos vigentes y plazos

El Órgano Central del SCE, para la realización de estos ajustes, requerirá contar, como mínimo, con información del valor actualizado de la deuda, por moneda de origen de la operación, saldos en moneda origen, tasas de interés. Realizará, de corresponder, asientos de ajustes de variación en la tasa de cambio, determinación de los saldos ajustados de la deuda por instrumento y vencimiento. Todo ello en relación con las políticas contables fijadas a tal efecto.

3.2.10. Situaciones que por su complejidad podrían generar contingencias futuras

Las Unidades Contables deberán remitir al Órgano Central del SCE información sobre la ocurrencia de posibles contingencias y su valoración estimada. El proceso es determinar el grado de incertidumbre y probabilidad de ocurrencia de un hecho y los datos para su medición de impacto y riesgo, para con ello, realizar las notas a los estados financieros correspondientes.

3.3. Proceso de elaboración automática de estados presupuestarios, económicos y fiscales. Por ente y consolidados

El Sistema de Contabilidad del Estado deberá mantener una relación básica entre la Gestión Financiera Pública y el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado, que se diseñe y desarrolle, a fin de poder recibir la información necesaria para su procesamiento, dirección y administración.

La información que debe recibir el Sistema de Contabilidad sobre transacciones económico-financieras tendrá origen en dos grandes conjuntos: las "transacciones presupuestarias" y las "transacciones no presupuestarias".

En dicho sentido, el Sistema de Contabilidad del Estado, reconocerá las transacciones con incidencia económica, financiera y patrimonial en materia de ingresos, gastos, financiamiento de un ente contable, sean estas presupuestarias o no presupuestarias, y las procesará en un centro de datos, único y propio del sistema, para producir en tiempo real distintos estados con información presupuestaria, contable, económica, conforme a normas y/o estándares internacionales que garanticen la calidad de la información.

Los componentes del proceso de generación de estados se sintetizan en los siguientes puntos para cada ente contable.

A. Los estados presupuestarios se lograrán con la realización adecuada de los procesos indicados en los eventos de ingresos, gastos y financiamientos definidos en el apartado 3.1.
B. Los estados económicos requerirán la combinación de los rubros de ingresos, objetos del gasto y fuentes financieras con sus impactos en la cuenta corriente, la cuenta de capital y la cuenta de financiamiento, todo lo cual ya fue detallado y descrito en el punto *2.14.1., "Metodología económica de las cuentas presupuestarias de ingresos, gastos y financiamiento"*.
C. Los estados fiscales resultarán de la clasificación económica y su combinación metodológica con los movimientos de las variaciones de los activos no financieros y financieros que surgen del balance de sumas y saldos de la contabilidad.

Procesos de consolidación: Los procesos de consolidación sirven para el estudio estadístico y para conocer el impacto de los sectores del Gobierno en el desempeño de la gestión financiera pública. Asimismo, dan amplitud a la transparencia y permiten ver, de una forma más completa, el tratamiento de las finanzas públicas. Es conveniente realizar dicho proceso de consolidación en las etapas que se describen a continuación:

Primera etapa

1. Primer nivel: deberán consolidarse los datos del Gobierno Central, cada nivel gubernamental dentro de la cobertura institucional del país del que se trate. Por lo general, se incluyen los organismos descentralizados no empresariales y no financieros.
2. Segundo nivel: se incorporan los establecimientos públicos y las instituciones públicas de la seguridad social, no comprendidos en el anterior.

Esta primera etapa permitirá consolidar el nivel del Gobierno General Nacional.

A continuación, se describen aspectos generales a realizar para la consolidación del Gobierno General Central (Nacional) basado en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 – Material suplementario, "Consolidación del Sector Gobierno General" (FMI) –. Es aplicable también, en niveles de gobierno subnacionales, v. gr. departamental, local o municipal.

a. Las transacciones que se consoliden deben identificarse en los códigos contables y debe distinguirse en forma precisa la contraparte.
b. Se deben identificar las transacciones que se consideran relevantes entre las unidades gubernamentales.
c. En el caso, del Gobierno General Central (Nacional), esta información debiera ser una salida con las partidas ya consolidadas.

Segunda etapa

3. Tercer nivel: se incorporan las empresas públicas no financieras, en cada nivel de gobierno, para obtener, si se requiere, la consolidación del sector público no financiero.

Este nivel y las transacciones a conciliar se realizarán teniendo en cuenta la disponibilidad de datos y las necesidades analíticas, y siguiendo, para tal fin, las directrices descritas en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 – Material Suplementario, "Consolidación de las Estadísticas del Gobierno del Sector Público no Financiero".

a. Transferencias entre unidades gubernamentales corrientes y de capital.
b. Transacciones en activos y pasivos financieros. En este caso, todos los préstamos directos entre unidades gubernamentales deben consolidarse, como también las adquisiciones de valores de otros gobiernos mediante transacciones directas.
c. Ingresos y gastos por interés. Estos conceptos se consideran susceptibles de ser identificados en las cuentas y, por lo tanto, deben consolidarse.
d. Impuestos gubernamentales, en la medida que sea posible la identificación del contribuyente en los registros de las autoridades impositivas.

e. Compra-venta de bienes y servicios. Estas pueden tener lugar entre las distintas unidades gubernamentales y deben consolidarse.
f. Adquisiciones y disposiciones de activos no financieros.
g. En el caso de los datos del balance (saldos), se priorizará la identificación entre préstamos y valores distintos de acciones, en la medida que los impuestos intergubernamentales y las compras de bienes y servicios sean de importancia.

Tercera etapa

En esta se incorporan, según los distintos niveles:

4. Cuarto nivel: Las instituciones financieras no monetarias nacionales, conformando el sector público no monetario nacional.

5. Quinto nivel: Instituciones financieras monetarias nacionales, más el Banco Central, conformando así, el sector público nacional.

6. Sexto nivel: Gobierno General del país del que se trate, se consolida el Gobierno General Central/Nacional, Departamental y Municipal.

7. Séptimo nivel: Sector público no financiero del país, conformado por el Gobierno General, más las empresas públicas no financieras nacionales, departamentales y municipales.

8. Octavo nivel: Sector público no monetario del país del que se trate, que adiciona al sector público no financiero, las instituciones financieras no monetarias nacionales, departamentales y municipales.

9. Noveno nivel: Sector público no monetario, en el que se adiciona al sector público no monetario, las instituciones financieras monetarias nacionales, departamentales y municipales.

3.4. Proceso de cierre del ejercicio y preparación, presentación y aprobación de la cuenta anual

Como se expresó en el punto 2.1, dentro de la carta constitucional de cada país, se expresa la atribución del Parlamento de solicitar al Poder Ejecutivo la rendición de cuentas sobre el desempeño económico-financiero y fiscal de la gestión financiera del Gobierno, para su revisión y posterior aprobación.

Los niveles de cobertura de la presentación de la información dependerán de la organización política del país. No obstante, dicha presentación deberá realizarse en tiempo y forma establecidos, en el marco normativo que la exige.

Las principales fases del proceso son:

Fase 1:

Cierre de los estados de ejecución presupuestaria, contables y descripción de los cambios metodológicos y conceptuales que existan, para el Gobierno Central.

Los detalles de los cuadros principales fueron descritos en el punto 2.11 y mencionados en el punto 2.16, en relación con su contenido y descripción a desarrollar en el manual contable.

Fase 2

Inclusión y conciliación de la información de los estados financieros de las instituciones que se incluyen en el Gobierno General para la generación de los estados de ejecución presupuestaria, Estados Financieros con sus notas y anexos.

Fase 3

Proceso de consolidación del sector público no financiero, a partir de la información del Gobierno General. Este punto se describe en el apartado 3.3.

Fase 4

- Presentación y aprobación de cuenta de cierre del período fiscal.
- Envío al parlamento para su análisis, revisión y aprobación.
- Envío a la autoridad fiscalizadora (Auditoría Externa, Tribunales de Cuenta), para su revisión, observación, recomendación.

Fase 5

Publicidad de la presentación.

Fase 6

Aprobación de la cuenta de rendición anual, con observaciones y/o recomendaciones. Esta fase, abre un nuevo ciclo de proceso, que es dar cuentas dando respuestas a las consultas de las comisiones fiscalizadoras para la elaboración de los informes de auditoría.

3.5. Proceso de análisis contable, fiscal y económico de los estados generados por el Sistema

El proceso se inicia con los datos provistos por los estados de ejecución presupuestaria, y las variaciones de las cuentas patrimoniales que surgen de los movimientos de los reportes de sumas y saldos de los estados financieros o balances, que expresarán los movimientos de flujos económicos y patrimoniales en forma separada, para poder distinguir entre ellos los impactos presupuestarios de los no presupuestarios y de los ajustes no automáticos.

Esta información así desagregada servirá para los propósitos de los análisis fiscales y económicos.

A. Estudio y comparación de los resultados entre los estados: En este caso, se pueden comparar los resultados obtenidos en la cuenta corriente con los del estado de rendimiento financiero: La explicación de sus variaciones se derivará de:

1. Diferencias metodológicas de registros en el caso de ingresos reconocidos en el momento del devengado en la contabilidad y que no se reconocieron en la ejecución del presupuesto.
2. Resultados contabilizados en el estado de ingreso y gastos producto del análisis de los juicios.
3. Diferencias en la valoración de los activos financieros y pasivos, cuando la medición impacta en el estado del rendimiento financiero de ingresos y gastos.
4. Variación de inventarios.
5. Valorización de bienes, ajustes de depreciación y amortización.
6. Variaciones en las tasas de cambio que afectan en el rendimiento financiero.
7. Diferencias conceptuales entre el registro presupuestario y el tratamiento de registros de intereses de ajustes.

B. Análisis de los resultados corrientes y financieros

Resultado primario: Total de recursos menos total de gastos, excluidos los intereses de las operaciones de deuda.

Este resultado explica el resultado financiero de la gestión del ejercicio, teniendo en cuenta solo los gastos de funcionamiento e inversión, sin considerar el cargo que representa el costo del endeudamiento. Se determinará el gasto corriente, el gasto corriente primario, el gasto primario y el gasto total.

C. Análisis de la inversión real directa frente a los estados de avance de los proyectos de inversión. Dicho análisis coadyuva a las mediciones del desempeño de la administración de la obra pública y su impacto en la sociedad.

D. Análisis del endeudamiento público.

Permite revisar en cuánto es adecuado el cálculo de índices de solvencia, comparando el saldo de deuda con los intereses de la deuda. Sirve para los estudios fiscales y debe analizarse el nivel de consolidación a involucrar.

E. Análisis del estado de flujos de efectivo en sus niveles de actividad de operación, inversión y financiamiento. Comparación con la programación financiera.

3.6. Información que vincula al Sistema con los otros sistemas de la Administración Financiera del Estado. Información básica a recibir e información que se genera

En este apartado se describen los aspectos básicos de la vinculación con los sistemas de Recursos Humanos, Compras y Contrataciones, Administración de Bienes, Sistema de Tesorería, Sistema de Crédito Público, Sistema de Presupuesto.

3.6.1. Relación con el módulo de Gestión de Recursos Humanos

Los datos de entrada que se requieren para la integración, se relacionan con lo siguiente:

- Ejecución de gastos en la etapa del compromiso: Requiere la programación inicial anual de la planta total ocupada o la que se defina en el módulo de Gestión de Recursos Humanos.
- Registro del gasto devengado: Requiere las nóminas de personal, la determinación de los aportes, retenciones y cargas sociales, que provienen de los estados de liquidación mensual.
- Registro del pago: Relación con los pagos de la nómina de personal, de las retenciones por aportes, deducciones y sus correspondientes cargas sociales.
- Para el caso en que se realicen transferencias al sector público para atender el gasto en personal, sería recomendable que el sistema prevea marcas o atributos que lo identifiquen. A su vez, deberían implementarse mecanismos de gestión que permitan registrar la rendición del uso de la transferencia por parte del receptor de esta.

3.6.2. Relación con el módulo Compras y Contrataciones

Las transacciones económico-financieras producto de la adquisición de bienes y/o servicios deberán realizarse conforme la legislación vigente del Gobierno General para compras y contrataciones.

El SCE requiere obtener como datos principales la identificación del beneficiario de pago, la clasificación del bien o servicio que se está adquiriendo, los plazos establecidos para los pagos, el valor de adquisición al momento de incorporación al inventario de bienes para el caso de las existencias y de los bienes de uso, entre otros.

El contrato que se firme dará lugar al registro del compromiso y requerirá contar con la documentación que lo respalde. Se recomienda que el catálogo de compras se encuentre debidamente vinculado a los Clasificación Central de Productos (CCP) (Naciones Unidas, 2015) y este, a su vez, con el clasificador por objeto del gasto, pues servirá a los fines estadísticos.

El registro del devengado se realizará con la incorporación al inventario de los bienes adquiridos o la conformidad de la prestación de los servicios.

El registro de pago cancela la obligación generada en el momento del devengado.

3.6.3. Relación con la Administración de Bienes

El SCE deberá relacionarse con el Sistema de Administración de Bienes en cuanto al registro, medición, valoración y seguimiento de las existencias y de los bienes muebles e inmuebles que sean adquiridos, en forma onerosa o recibidos en donaciones o por transferencias.

Como objetivo general, deberán mantenerse actualizados los inventarios, en lo referente a la cantidad, el estado actual de los bienes, su ubicación y los responsables de estos.

Por otro lado, el SCE será el encargado del registro de las altas, bajas y modificaciones, y deberán integrarse a él los datos necesarios para la contabilización de las depreciaciones y/o amortizaciones correspondientes, así como de sus deterioros, si correspondiera.

Los datos que surjan de los puntos anteriores serán los necesariamente vinculados con el SCE para que este pueda realizar los registros pertinentes y mantener actualizadas las salidas de información.

3.6.4. Relación con el Sistema de Crédito Público

El SCE deberá recibir del Sistema de Crédito Público los registros de los compromisos en los que se encuentran contratos que cumplir al inicio del ejercicio fiscal, como también aquellos, que se generen en el ejercicio producto de las autorizaciones previstas en la Ley de Presupuesto.

Asimismo, deberá contener la identificación de la codificación que se les impartirá a los distintos instrumentos financieros y podrá resguardar en auxiliares contables información adicional respecto de las especies (letras, títulos, bonos, la moneda de origen) y tramos a los que se refieran los desembolsos y/o los cumplimientos del servicio de la deuda, toda vez que le sean provistos por el Sistema de Crédito Público.

Con el ingreso de los datos provenientes de las transacciones relacionadas con el circuito de crédito público, y a partir de su procesamiento en el SCE, este podrá emitir reportes y estados relativos a la situación de la Deuda Pública, por especie, por préstamo, por moneda, por las diferencias de cambio generadas en cada operación, si corresponden, y otros elementos que se le hayan brindado en el registro.

3.6.5. Relación con el Sistema de Tesorería

En términos generales, el Sistema de Tesorería (ST) tendrá una relación con el SCE en los momentos de recaudación y pago de las transacciones del ente contable, como también en el momento en que se determine el devengamiento del ingreso.

En el caso de los ingresos, el ST deberá proveer al SCE, como mínimo, los datos de los clientes y/o contribuyentes, el concepto de ingresos por el que se recauda y el medio de percepción

(efectivo, cheque, depósitos en banco y otros valores negociables), que obran como dato de entrada para la registración contable del cobro de los ingresos.

El Sistema de Gestión y Administración Financiera que se desarrolle, deberá tener en cuenta los atributos necesarios para la generación de auxiliares contables que permitan el mayor grado de explotación de información.

En lo referente a los pagos, el SCE deberá generar el estado de las cuentas por pagar, determinar que el comprobante que ordene el pago (Orden de pago) contenga los datos del beneficiario de pago y el medio asignado para su cancelación (efectivo, cheque, depósitos en banco y otros valores negociables) que obran como dato de entrada para la registración contable de la cancelación de la deuda.

3.6.6. Relación con el Sistema de Presupuesto

Entre el SCE y el Sistema de Presupuesto (SP), existe una estrecha relación en cuanto a las cuentas que clasifican cada elemento que los compone. En el caso del SP, los clasificadores presupuestarios y, por el lado del SCE, la lista codificada de cuentas, deberán mantener una relación unívoca para garantizar registros en forma automática y en tiempo real, con el ingreso de una sola vez.

Por otra parte, para poder realizar los registros de las transacciones es requisito tener el presupuesto aprobado y los créditos distribuidos, datos que deberán ser de características obligatorias para que el SCE comprenda que debe controlar que dichas condiciones están dadas, que se puede proceder al registro de la ejecución del presupuesto y, en el caso que corresponda, su asiento en la contabilidad financiera.

El SP brindará las herramientas para poder distinguir entre los gastos que están asignados a proyectos de inversión y los que no. En estos casos, el SCE deberá describir los procedimientos a seguir tanto para el registro como para su seguimiento.

3.7. Órgano central del Sistema. Atribuciones básicas que requiere para una eficiente gestión del Sistema

La estructura y funcionamiento del órgano central de SCE, deberá ceñirse al marco legal que establezca y delimite las directrices del Sistema de Contabilidad del Estado en el ámbito de la Administración Financiera del Estado.

En la mayoría de los países de Latinoamérica, el órgano central del SCE está cargo de las Contadurías Generales, las Direcciones Generales de Contabilidad, o similares.

Las atribuciones básicas de dicho órgano central deberán estar focalizadas en el diseño, desarrollo, implementación, mantenimiento y actualización del Sistema de Contabilidad. Además, deberá entender en la administración de la base de datos que se genere, a fin de salvaguardar

la integralidad de la información en línea, con normas adecuadas a los distintos módulos del sistema, propias de toda Contabilidad del Estado. Así, desde el punto de vista de la emisión de los estados financieros, el órgano central del Sistema deberá prescribir los lineamientos normativos que deberán atender los organismos del Gobierno General, entendiendo por estos, aquellos que son parte del Gobierno Central y las instituciones descentralizadas no empresariales.

A su vez, deberá emitir el marco normativo para las empresas públicas no financieras, en cuanto a los requerimientos sobre el diseño y contenido de la información que dicho órgano central les requiera, e incluso podrá ser quien apruebe los respectivos planes de cuentas.

El órgano central del SCE tendrá la responsabilidad del dictado de las normas contables que acompañen el correcto funcionamiento del sistema, como también el estudio e investigación de la actualización de estas. Esto le permitirá asesorar y asistir técnicamente a las instituciones públicas en la implantación de las normas y procedimientos propios del Sistema de Contabilidad Gubernamental y mantenerlo actualizado.

En cuanto al diseño armonizado de las cuentas públicas, el órgano central deberá establecer un criterio metodológico básico de registro de los ingresos, gastos y financiamientos teniendo en cuenta los distintos momentos contables, que permitan la elaboración de información en tiempo real.

A su vez, deberá velar por el mantenimiento actualizado de la relación con los clasificadores presupuestarios y en base a los preceptos que establezcan las Estadísticas de las Finanzas Públicas y el Sistema de Cuentas Nacionales en el ámbito del Gobierno General.

El órgano central del SCE deberá fungir como responsable de la contabilidad del Gobierno Central, elaborando los estados financieros que correspondan. En función de ello, deberá entender en el ordenamiento de las operaciones de inicio de ejercicio y los ajustes necesarios, orientados a la realización de los análisis para la emisión de los estados financieros de cierre.

Asimismo, deberá realizar la integración y consolidación de los estados de ejecución presupuestaria y financieros — cuando corresponda— de las instituciones que forman parte del Gobierno General y elaborar la Cuenta Anual del ejercicio fiscal o Cuenta de Cierre del ejercicio o Estado de Recaudación e Inversión Anual y analizar sus resultados.

Entre sus funciones, cabe también destacar la de analizar, desde el punto de vista financiero y fiscal, los estados de ejecución presupuestaria, financieros y económicos.

Toda información que se registre de los organismos centralizados y descentralizados del Gobierno debe estar debidamente respaldada por la documentación que refleje fielmente los datos que se vuelcan en el sistema. Estos activos de información deberán estar debidamente clasificados y organizados de forma tal que se pueda determinar su perdurabilidad e inalterabilidad. Para ello,

el órgano central deberá prescribir los lineamientos y normas necesarias que garanticen la guarda efectiva de estos.

El órgano central, como toda organización, cuenta con la participación de sus agentes públicos, que constituyen los pilares sobre los que descansará el cuidado del desempeño de calidad del sistema en un marco de mejora continua. Para ello, se los deberá proveer de capacitación constante con vistas a garantizar una efectiva actualización.

4. SISTEMA DE CONTABILIDAD DEL ESTADO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

4.1. Base jurídica vigente

El marco jurídico que sustenta el Sistema de Contabilidad Gubernamental se basa fundamentalmente en la Ley No. 126-01 que crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG), órgano rector del sistema, dependiente del Ministerio de Hacienda, cuyo alcance es de aplicación general en todo el Sector Público Dominicano (SPD), de acuerdo con las estipulaciones constitucionales que le otorga el artículo 245 de la Constitución Política de la República Dominicana.

Conforme los efectos de la ley, el Gobierno Central es un solo ente contable,[10] el cual incluye todos los capítulos, dependencias, poderes del Estado y organismos constitucionales.

Se entiende por *capítulos* los ministerios del Poder Ejecutivo y sus dependencias; por *poderes del Estado*, el Congreso Nacional y al Poder Judicial; y por *organismos constitucionales*, las instituciones creadas o reguladas expresamente por la Constitución, tales como la Junta Central Electoral, la Cámara de Cuentas, el Tribunal Constitucional, el Tribunal Superior Electoral y la Defensoría del Pueblo. Todos ellos conforman un ente contable, al cual se deben referir los Estados Financieros Patrimoniales.

4.2. Breve historia del Sistema en la República Dominicana

El entorno internacional y la administración de la economía de la República Dominicana fueron factores determinantes para el establecimiento de la contabilidad en dicho país. La revolución de la industria azucarera fue uno de los factores que dieron origen al registro contable sustentado en Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (PCGA) o GAAP (por sus siglas en inglés) cuando inversionistas estadounidenses importaron técnicos para el registro de la producción del azúcar. También fue clave la participación de EE. UU., en 1916, cuando se requirieron técnicos norteamericanos para llevar el registro de las recaudaciones y organizar el gobierno intervenido, con la finalidad de tener información de las disponibilidades de cada una de las instituciones, todo esto a través de los informes de la contabilidad.

10 Párrafo VI, artículo 2, Decreto 526-09.

En 1929, se promulga la Ley No. 1114 de Contabilidad General, dando origen a la Oficina de Contabilidad General. Es en ese momento cuando se conoce la figura del Contralor General de la República. Cabe destacar que, a partir de esta ley, la Contraloría General adquiere independencia con respecto a su objetivo de control y fiscalización de las operaciones del Estado.

En 1954 se promulga la Ley No. 3894 y la Oficina de Contabilidad General pasa a denominarse Contraloría y Auditoría General de la República, la que, más tarde, cuando se modifica el artículo 1 de la Ley 3894 con la Ley No. 54 de 1970, pasa a ser la Contraloría General de la República.

En el período constitucional 1996-2000, se inicia el proceso de Reforma de la Administración Financiera del Estado con la emisión del Decreto No. 581-96, el cual instruye el diseño y elaboración de las propuestas de reformas y modernización de la administración financiera de la República Dominicana.

Como resultado de la aplicación y creación del proceso de reforma y modernización de la Administración Financiera del Estado, se crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG) con la Ley No. 126-01, transfiriendo las funciones de contabilidad que ejercía la Contraloría General de la República.

En 2004, se implementa el Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF), en el que se descentralizan los registros de las operaciones presupuestarias y se transfieren a las instituciones que integran el Gobierno Central, y durante el año 2005, se elabora y emite el Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas.

4.3. Concepción actual del sistema

En términos conceptuales, el Subsistema de Contabilidad Gubernamental está integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos, que permiten registrar, procesar, evaluar y exponer los hechos económicos financieros que afectan o pueden afectar el patrimonio del Gobierno Central y de sus entes descentralizados. Este subsistema constituye el núcleo integrador de todo el Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF) cuyo marco legal es la Ley 126-01 que crea la DIGECOG.

El Subsistema de Contabilidad Gubernamental implementado en la República Dominicana, posee un catálogo de cuentas único definido por la DIGECOG, tanto para la contabilidad del Gobierno Central, como para las entidades descentralizadas y empresas públicas gubernamentales, el cual está definido a un séptimo (nivel) y cuenta con cinco (5) agrupaciones.

Este subsistema expone un conjunto de eventos que tienen impactos económicos financieros en asientos de partida doble, expuestos en el documento llamado **entrada de diario,** el cual alimenta el libro diario y el mayor, y a partir del cual se genera el reporte de sumas y saldos, que opera como un balance de comprobación.

Las entradas de diarios pueden ser:

A. **Manuales,** que se registran para subsistemas que no se encuentran integrados al SIGEF, tales como el de Inventario de Bienes de Consumo, de Uso, Inversiones Financieras o las depreciaciones y deterioros.

B. **Automáticas**, las cuales se producen por efecto de los subsistemas que integran el SIAFE y, por consiguiente, operan en el entorno del SIGEF. Estos eventos se enlazan al Subsistema de Contabilidad General, para construir en la tabla de metadatos la cuenta contable que se debitará y la que se acreditará, a fin de dejar expuesto el hecho económico financiero en los distintos momentos contables definidos.

Estas entradas de diario automáticas o manuales pueden ser de origen financiero o no financiero. Son de origen financiero cuando dichas operaciones componen el flujo de efectivo; y no financiero, cuando dichas operaciones quedan fuera del flujo de efectivo, por ejemplo, la depreciación. Este atributo está definido dentro de la aplicación SIGEF en todas sus operaciones, lo cual permite al usuario desarrollar los análisis respectivos.

El subsistema fue diseñado para funcionar en línea y también con procesamientos posteriores. Además, desde cada documento fuente que genera contabilidad, se puede visualizar la entrada de diario que produce, así como desde cada entrada de diario se puede visualizar el documento de origen y el usuario que genera la operación.

4.4. Atribuciones del órgano central

La Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG), como órgano rector del Sistema de Contabilidad Gubernamental, tiene las atribuciones legales para establecer normas y procedimientos, no solo para el registro contable, sino también para la ejecución presupuestaria[11], asesorando a las instituciones públicas y organizando el sistema, con la finalidad de proveer información necesaria para facilitar la toma de decisiones.

La DIGECOG tiene la responsabilidad de realizar las operaciones de apertura, ajuste y cierre del ejercicio contable y de llevar la contabilidad del Gobierno Central, elaborar sus estados financieros, los cuales son incluidos en el Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas que debe elaborar, para que el ministro de Hacienda pueda presentarlo ante la Cámara de Cuentas, a más tardar el 1.º de marzo de cada año.

4.4.1. Deberes y derechos de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG) y las entidades comprendidas en el ámbito de aplicación de la ley

Los organismos y entidades que están en el ámbito de aplicación de la Ley 126-01 tienen la obligación de suministrar a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG),

11 Artículo 54, Ley 423-06.

la información de carácter contable que les sea requerida, en la forma y oportunidad que se determinen. Además, la DIGECOG cuenta con la autoridad legal para el acceso a dicha información, con la finalidad de conciliar o verificar los registros y documentos contables. Distinto es el caso de las municipalidades, las que, según el dispositivo legal vigente, quedan exceptuadas; para estas se indica el cumplimiento a través de la Liga Municipal Dominicana (LMD).

En el 2007, con la promulgación de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Ayuntamientos, la LMD se convirtió en un organismo de asesoría municipal, por lo cual, los Ayuntamientos y Juntas de Distrito, someten directamente sus estados financieros patrimoniales a la DIGECOG, para la consolidación de la Gestión Financiera del Sector Público y para presentar la rendición de cuentas, debiendo estos estados estar certificados por un contador público autorizado (CPA).

4.5. Principal información que genera el Sistema. Propósitos y usuarios

El Sistema de Contabilidad Gubernamental está sustentado en normas y políticas, sobre la base de un Marco Conceptual Contable[12], que contempla un alcance más global de la información financiera que el abarcado por los estados financieros, proporcionando datos adicionales que permitan mejorar, completar y ampliar dichos estados.

4.5.1. Información presupuestaria

Las entidades gubernamentales elaboran sus presupuestos, los cuales son aprobados por órganos superiores (Legislatura, Contraloría General de la República, Cámara de Cuentas, Salas Capitulares) y los ponen a disposición pública anualmente. La aprobación del presupuesto proporciona a las partes interesadas información financiera inherente a los planes operativos de la entidad para el siguiente período o, en su caso, también para los subsiguientes, sobre sus necesidades de capital y, a menudo, sobre sus objetivos y expectativas de prestación de servicios. Se utiliza para justificar la captación de recursos de los contribuyentes y otros suministradores de recursos, y establece la autorización para el gasto.

La incorporación de información presupuestaria dentro de los IFPG ayuda a los usuarios a evaluar en qué medida las entidades gubernamentales:

A. han cumplido con los presupuestos aprobados (estimación de ingresos y autorización para gastar);
B. han cumplido con los objetivos financieros propuestos; y
C. han generado las diferencias entre los resultados contables y los resultados presupuestarios.

Esta información es necesaria para:

A. cumplir con la obligación de rendir cuentas por parte de las entidades gubernamentales a los miembros de su comunidad;

12 Resolución 01-2015 del 06/03/2015.

B. mejorar la evaluación del rendimiento financiero de estas; y

C. generar información para que los usuarios puedan tomar decisiones.

4.5.2. Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas

El Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas (ERIR) es la denominación de la **rendición de cuentas de la gestión económica, financiera y patrimonial del Gobierno Dominicano**, a los entes de control y al conjunto social.

El Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas (ERIR) constituye un modelo de informe de los hechos económicos y financieros que muestra la política fiscal desarrollada por el Gobierno dominicano, cuya responsabilidad de elaboración, al cierre del ejercicio fiscal, corresponde a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental. En cuanto a la presentación de dicho informe, esta debe ser realizada por el ministro de Hacienda.

El Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas, en correspondencia con lo que establece la Ley 126-01 en sus artículos 13 al 15, contiene un estado de Operaciones de la Ejecución y Flujo de Efectivo, los Estados que demuestran los Movimientos y Situación de la Tesorería Nacional, un Estado actualizado de la Deuda Pública, el Estado de Situación Patrimonial del Gobierno Central y un informe que presenta la gestión financiera consolidada del sector público no financiero.

A. Informe de Objetivos y Metas del Presupuesto General del Estado para el año vigente

Este informe presenta un detalle de los objetivos y metas de política fiscal que las autoridades dominicanas han formulado en el Presupuesto General del Estado al período vigente, mostrando el entorno macroeconómico nacional e internacional del presupuesto, los lineamientos presupuestarios, los objetivos, las metas, así como los aspectos generales de los Ingresos - Fuentes Financieras y Gastos - Aplicaciones Financieras.

B. El Estado Ahorro-Inversión-Financiamiento del Gobierno Central

La Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento del Gobierno Central presenta los resultados económicos y financieros, y el financiamiento neto del presupuesto de los organismos públicos.

Dicha cuenta es resultado de la relación entre las cuentas económicas de ingresos y gastos, fuentes y aplicaciones financieras, y en ella se presentan los tres resultados siguientes:

El resultado económico (ahorro/desahorro), que expresa la diferencia entre los ingresos corrientes y gastos corrientes, representa el esfuerzo para generar recursos e invertirlos en bienes de capital.

1. Un resultado económico es de **ahorro** cuando se muestra un saldo con signo positivo (+) y es de **desahorro** cuando se muestra un saldo con signo negativo (-).
2. **El resultado financiero (superávit o déficit)** puede determinarse de dos formas:

- Adicionando el resultado económico a los ingresos de capital y restando los gastos de capital.
- Sumando los ingresos corrientes y de capital, y restando los gastos corrientes y de capital.

Un resultado financiero se considera **superavitario** o en **superávit** cuando al cierre del ejercicio se expone con signo positivo (+); y deficitario o en déficit, cuando se presenta con signo negativo (-).

3. **El financiamiento neto** muestra c**ó**mo se ha financiado el déficit o se ha aplicado el superávit. Este resultado debe ser igual que el resultado financiero, pero con signo contrario.

C. Análisis descriptivo de la Ejecución del Presupuesto del Gobierno Central.

El análisis descriptivo de la ejecución del presupuesto del Gobierno Central contiene, además, cuadros complementarios de la ejecución del presupuesto, de acuerdo con los diferentes clasificadores, los cuales varían dependiendo del contenido de dicho análisis.

D. Estado de Situación y Movimiento del Tesoro Nacional al 31 de diciembre.

El Estado de Situación y Movimientos del Tesoro según libro banco expone la evolución de los saldos de las cuentas que integran las disponibilidades del Tesoro Nacional (Tesorería Nacional más tesorerías institucionales que reportan sus movimientos), detallando los saldos iniciales, las entradas y salidas de fondos clasificados en función del origen de las transacciones y los saldos resultantes de las distintas cuentas involucradas.

E. Estado de Situación de la Deuda Pública al 31 de diciembre.

Esta muestra las informaciones que representan los estados de situación de la deuda registrados. Este se realiza sobre la base de las informaciones suministradas por la Dirección General de Crédito Público, al 31 de diciembre. El contenido corresponde a deudas garantizadas y no garantizadas, así como deudas asumidas por el Gobierno Central de compromisos originalmente contraídos por instituciones descentralizadas o autónomas (deuda indirecta).

F. Estados Financieros Básicos.

Los estados financieros que se presentan como parte integrante del **Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas** son:

1. Estado de Situación Financiera o Balance General.
2. Estado de Rendimiento o Estado de Resultado.
3. Estado de Cambios en el Activo Netos/Patrimonio.
4. Estado de Flujos de Efectivo.
5. Estado Comparativo del Presupuesto con los Importes Reales.

Se encuentran acompañados de sus **correspondientes notas**, en las que se incluye un resumen de las políticas contables significativas, detalles resumidos de partidas de los estados y movimientos de algunas partidas, y otras notas explicativas.

Además, muestran la composición de los Activos, Pasivos y Patrimonio del Gobierno Central, los resultados de las operaciones realizadas, los cambios producidos en el patrimonio neto y los flujos de efectivo producidos durante el período correspondiente.

4.6. Principales instrumentos vigentes

4.6.1 Marco Conceptual Contable

El Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG) cuenta con un Marco Conceptual Contable (MCC) que regula de sistema y que constituye la base para las entidades públicas, además de establecer los criterios necesarios para la emisión de la normativa contable integral y de constituir un instrumento ordenado en forma sistemática para ser aplicado a la medición, reconocimiento y revelación de la información financiera, a través de los estados financieros.

El marco conceptual se ha sustentado en el emitido por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSASB por sus siglas en inglés), de las NICSP, y complementariamente con el marco emitido por IASB que determina las pautas para la preparación de los **Informes Financieros con Propósito General (IFPG).**

El orden de prelación establecido en el Marco Conceptual Contable es el siguiente:

A. NICSP;
B. Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y Normas Internacionales de Contabilidad (NIC);
C. Normativa contable emitida por la DIGECOG, y
D. Opinión emitida por los gremios de la profesión de contador público autorizados de la República Dominicana.

4.6.2. Políticas Contables Generales y Particulares

La Dirección General de Contabilidad Gubernamental es responsable de dictar las normas y políticas de contabilidad para el sector gobierno, y para las empresas públicas que contribuyan tanto a la rendición de cuentas como a la consolidación de los estados financieros para el sector público dominicano.

Las políticas contables son las que definen el tratamiento para el reconocimiento, medición y revelación de las transacciones, así como la preparación y presentación de los estados financieros y notas integrales, de todas las entidades del sector gubernamental y empresarial, y son sustancialmente congruentes con las Normas Internacionales de Contabilidad para el

Sector Público (NICSP) emitidas por la IPSASB[13], con ciertas excepciones en su aplicación, para construir un modelo contable que permita información financiera útil para los usuarios.

La DIGECOG tiene implementado un Manual de Políticas Contables Generales para el tratamiento de los Activos Financieros y No Financieros, Pasivos, Patrimonio, Ingresos, Gastos, Estados Financieros e instrumentos de coberturas (instrumentos derivados).

En relación a las políticas particulares, se encuentra implementado el Manual de Procedimientos Contables para Equivalentes de Efectivo, Conciliación Bancaria, Cuentas por Cobrar, Inventarios, Adquisición y Altas de Bienes, Depreciación, Deterioro, Baja de Bienes.

4.6.3. Plan de cuentas y su objetivo

La Contabilidad Gubernamental, al igual que todo sistema de contabilidad, contiene un plan o catálogo de cuentas, que permite la clasificación de los eventos o transacciones en una entidad, para el registro sistemático, todo a través de la ejecución del Presupuesto General del Estado o de los presupuestos de los entes empresariales públicos.

El **plan de cuentas** es una relación cronológica de códigos enunciativos que indican la naturaleza o especificación de las operaciones que se clasifican en un ente contable. Las características básicas que debe tener un plan de cuentas son la amplitud y la flexibilidad, ya que requiere abarcar las operaciones del sector público, de acuerdo con la naturaleza de cada entidad, y permitir la clasificación de eventos que no hayan sido contemplados en el origen del **plan básico de cuentas**, además de facilitar la correspondiente consolidación contable integral y su aporte a las Cuentas Nacionales.

4.6.4. Estructura del plan de cuentas y organización

El P**lan de Cuentas Contable** (PCC) ha sido diseñado con una apertura de siete (7) niveles, alcanza un total de dieciocho (18) dígitos. Dichos niveles responden a la estructura siguiente:

Gráfico 12
Fuente: Plan de Cuentas Contable de la DIGECOG

Clase	Grupo	Rubro	Cuenta	Subcuenta	Subcuenta Anexa	Detalle de la Subcuenta Anexa	Código completo	Descripción
1	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1.**	**ACTIVO**
1	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1.1.**	**Activo Corriente**
1	**1**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1.1.1.**	**Efectivo y equivalentes de efectivo**
1	1	1	1	0	0	0	1.1.1.01.	Efectivo
1	1	1	1	1	0	0	1.1.1.01.01.	Caja
1	1	1	1	1	2	0	1.1.1.01.01.02.	Efectivo en caja en el país
1	1	1	1	1	3	0	1.1.1.01.01.03.	Efectivo en caja en el exterior

13 Junta de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, Federación Internacional de Contadores.

Las clases del PCC son las siguientes: 1. ACTIVO, 2. PASIVO, 3. PATRIMONIO, 4. INGRESOS, 5. GASTOS.

Se agrupan de la forma que sigue:

- **ACTIVO:** 1.1. Activo Corriente y 1.2. Activo No Corriente.
- **PASIVO:** 2.1. Pasivo Corriente y 2.2. Pasivo No Corriente.
- **PATRIMONIO:** 3.1. Patrimonio público y 3.2. Intereses minoritarios.
- **INGRESOS:** 4.1. Impuestos, 4.2. Contribuciones sociales, 4.3. Transferencias, 4.4. Otros ingresos sin contraprestación, 4.5. Ingresos no financieros con contraprestación, 4.6. Ingresos financieros, 4.7. Ingresos por inversiones patrimoniales y 4.9. Otros ingresos.
- **GASTOS:** 5.1. Gastos de funcionamiento, 5.2. Transferencias, 5.3. Costos por ventas, 5.4. Gastos financieros, 5.5. Gastos por inversiones patrimoniales y 5.9. Otros gastos.

4.7. Macroprocesos vigentes

Los macroprocesos se refieren al conjunto lógicamente configurado de procesos que permiten el cumplimiento de la misión, los objetivos y las metas de la organización, y se pueden identificar en un **mapa de procesos.**

Un proceso contiene un grupo de subprocesos interrelacionados, que constituyen, a su vez, un conjunto de actividades y tareas desarrolladas en secuencia que interactúan entre sí, transformando insumos en bienes o servicios, destinados a satisfacer las demandas de sus grupos de interés.

Los procesos que integran el Sistema de Contabilidad Gubernamental se clasifican según la naturaleza de su misión.

A continuación, se desarrollan las distintas clasificaciones de los macroprocesos del Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG).

4.7.1. Procesos estratégicos

Son aquellos que proporcionan los lineamientos o directrices a todos los demás procesos que se encuentran vinculados al ámbito de las responsabilidades de la Alta Dirección, a factores claves o estratégicos. En el Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG), estos procesos están vinculados con la planificación y la gestión del riesgo.

4.7.2. Procesos claves

Estos procesos se denominan "sustantivos" u "operativos" según la naturaleza de la entidad, y son los que contribuyen directamente a cumplir la misión del producto o servicio e inciden de manera significativa en los objetivos estratégicos. Para el SCG, estos procesos se relacionan

con la Rectoría contable por la producción e implementación normativa, y por la preparación y presentación de información, sea esta de carácter contable o presupuestario.

4.7.3. Procesos de apoyo

Son los que soportan los procesos claves y proveen a la organización de todos los bienes y servicios asociados a la producción (materiales, humanos, financieros, legales, comunicacionales y tecnológicos) y crean las condiciones para garantizar el éxito de estos.

4.7.4. Procesos de medición o evaluación

Son aquellos que permiten la mejora continua de todos los procesos que integran el sistema, con instrumentos e indicadores diseñados para determinar las oportunidades de mejora, que permitirán el funcionamiento adecuado del Sistema de Contabilidad Gubernamental, como se ve en el gráfico que sigue:

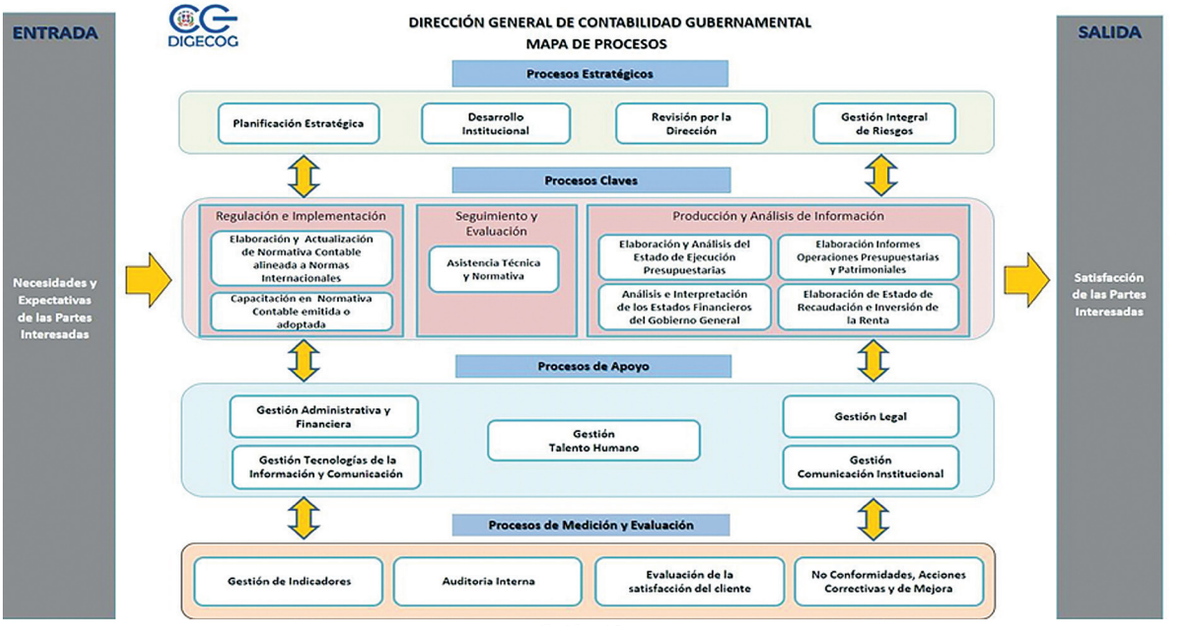


Gráfico 13

Fuente: Manual de Procesos de la DIGECOG

La organización de los macroprocesos del SCG permite satisfacer las necesidades de los grupos de interés (instrumentos normativos e información), colocando a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental como el órgano rector de la Contabilidad Pública; y a las unidades ejecutoras, entes públicos y órganos de la Administración Financiera como los requirentes de insumos y productos.

4.8. Integración con el resto de los sistemas del SIAFE (qué recibe y qué genera)

El registro de las operaciones de las instituciones que conforman el Gobierno Central, descentralizadas y entidades públicas de la seguridad social en el entorno del SIGEF, se

actualizan de manera automática, a través de la conversión de partidas simples presupuestarias o movimientos de las cuentas bancarias en registros en la contabilidad.

Este proceso es viable por la existencia de la tabla de conversión, los metadatos y los enlaces, los cuales permiten la integración de los subsistemas del SIAFE, ya que, al procesar los eventos o transacciones registrados en cada uno de los subsistemas y sistemas conexos, estos se traducen en asientos de partida doble en el Subsistema de Contabilidad Gubernamental (SCG).

4.8.1. Integración del SCG con el Subsistema de Tesorería

Las transacciones de entradas (Ingresos y Fuentes Financieras) y salidas (Gastos y Aplicaciones Financieras) son procesadas en la recaudación y pago por el Subsistema de Tesorería. En el caso de las entradas de recursos, el registro se produce a través de los depósitos y/o transferencias bancarias del Sistema Bancario Nacional en las cuentas colectoras del Tesoro Nacional, en el Banco de Reservas. Las cuentas mencionadas se encuentran registradas en el Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF) y, conforme las configuraciones previas, generan registros en la ejecución presupuestaria (Documento de Ingreso) y la contabilidad (Asiento Contable).

En relación con las salidas, estas se originan por las solicitudes de pago (órdenes de pago o libramientos) que registran las Unidades Ejecutoras (UE o de registro primario, producto de la adquisición de bienes, obras y servicios o en el pago del Servicio de la Deuda Pública, que realiza la Dirección General de Crédito Público.

4.8.2. Integración del SCG con el Subsistema de Presupuesto

El proceso de ejecución presupuestaria genera documentos de entradas y salidas, todas estas a través de la gestión de las UE, que impactan en el presupuesto estimado y/o formulado de ingresos, gastos y financiamiento.

En el caso de las entradas de recursos presupuestarios, toda vez que se produce la captación financiera y se especifican las transacciones (clasificación presupuestaria), se genera un documento de ingresos en SIGEF en el Subsistema de Presupuesto, produciéndose un registro en la ejecución presupuestaria del ingreso o fuente financiera.

En la ejecución del gasto o las aplicaciones financieras, los registros se generan a través de los documentos de las UE en cada una de las etapas de la ejecución (preventivo, compromiso, devengado y orden de pago/libramiento) que permiten la administración de los flujos y determinan el nivel disponibilidad de los fondos, en correspondencia con lo aprobado en el presupuesto original. Sin embargo, las etapas que impactan en el Subsistema de Contabilidad Gubernamental son el **devengado y la orden de pago o libramiento**, ya que las etapas del preventivo y compromiso no generan ningún tipo de registro contable, porque su función es propia del Sistema de Presupuesto.

4.8.3. Integración del SCG con el Subsistema de Crédito Público

Las operaciones de crédito público que tienen impacto en el Subsistema de Contabilidad se producen con el mismo sistema de registro del Subsistema de Tesorería y Presupuesto, tanto para la captación de los desembolsos de préstamos o colocaciones de títulos valores (Fuentes Financieras) como para el pago del Servicio de la Deuda; este último, se recibe a través una interface sistémica, entre el SIGEF y el Sistema de Gestión de Deuda Pública (SIGADE), que permite generar la programación de pago y los documentos de gastos correspondientes.

De las transacciones de Crédito Público que se registran en contabilidad, se encuentran eventos fuera de la relación Presupuesto-Tesorería-Contabilidad, debido a que por su naturaleza no tienen impacto presupuestario, tales como las variaciones de cambio y la re-expresión o revalorización de la deuda pública en moneda extranjera, que se registran directamente en la contabilidad, a través de la interface.

El siguiente esquema muestra la interrelación del Subsistema de Contabilidad con los demás subsistemas que componen el SIAFE, así como las comunicaciones con los sistemas conexos.

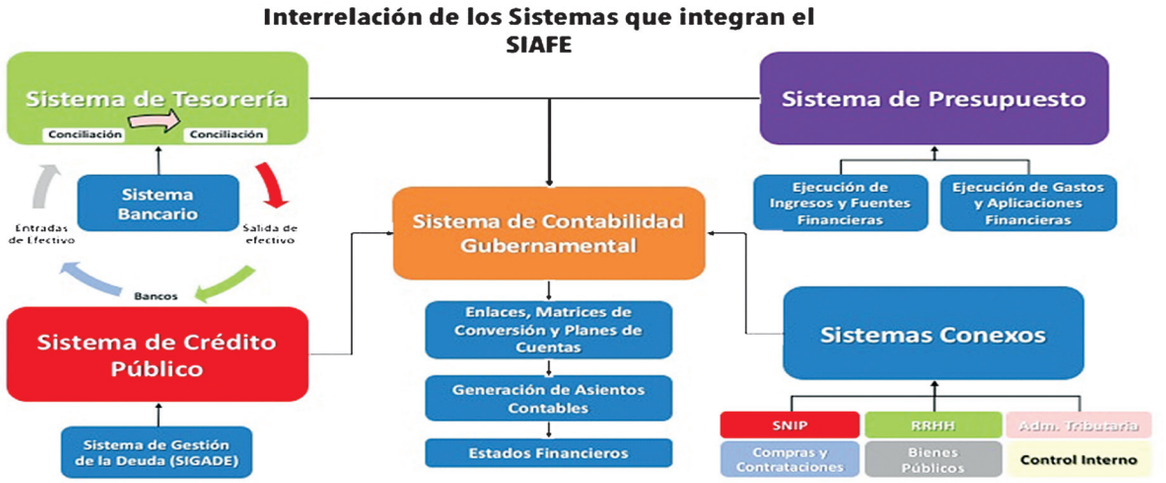


Gráfico 14

Fuente: Marco Conceptual del SIGEF

4.9. Juicio crítico global sobre la situación administrativo-financiera actual

El Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG) en la República Dominicana, desde su puesta en funcionamiento, ha tenido una constante evolución normativa, que provocó cambios de cultura institucional e incrementos significativos en la recepción e integración de las informaciones, tanto presupuestarias como de carácter contable.

En los últimos años, los funcionarios de las entidades públicas han tenido que cambiar su perspectiva y aceptar como válido el criterio de la reforma respecto de la descentralización operativa, ya que, durante mucho tiempo, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG) realizó los registros de ajustes y/o reclasificaciones en cada corte semestral o cierre

del ejercicio fiscal. Esto generaba revisiones posteriores de las informaciones por parte de las entidades bajo el ámbito de la ley, así como acumulación de saldos que más tarde estarían bajo el foco de procesos de depuración contable.

En la gestión del 2012-2016 de la DIGECOG, se realizaron ingentes esfuerzos para la adopción legal de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), normas emitidas por la IPSASB[14], Comité de Normas de la Federación Internacional de Contadores (IFAC por sus siglas en inglés). El resultado fue que, a través de consultorías externas, se le permitió a la institución el desarrollo de un **Marco Conceptual Contable, de las Políticas Contables Generales, del Plan de Cuentas Contable (PCC) y de un Proyecto de Ley**, instrumentos que fortalecieron el Sistema de Contabilidad, aunque su implementación aún hoy constituye un desafío para todo el Sector Público Dominicano.

Dentro de los retos que tiene la implementación, se encuentra el Plan de Cuentas Contable, instrumento de vital importancia para la clasificación de los hechos económicos y financieros que se producen en una entidad económica, el cual deberá permitir la integración con las cuentas presupuestarias, de acuerdo con las características del marco jurídico del sistema, y que por su extensión y los cambios sistémicos que se deberían producir, desde aquella época, no se ha podido incorporar al Sistema de Contabilidad Gubernamental, dentro del entorno del SIGEF.

En la actualidad, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se encuentra en proceso una consultoría para **"armonizar los Clasificadores Presupuestarios con el Catálogo de Cuentas Contables, Generar Automáticamente Asientos Contables y los Estados Financieros del Gobierno General, en el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAFE)".** Por ello, se pretende disponer de un PCC único que permita a todas las entidades bajo el ámbito de aplicación de la ley utilizar este catálogo de cuentas para el registro de sus actividades o eventos contables.

Este proyecto prevé el desarrollo de una matriz de conversión, para la automatización de los procesos contables en el entorno del SIGEF y que, con los módulos adquiridos por el Ministerio de Hacienda para su integración con el SCG, permita el reconocimiento de todos los hechos económicos y financieros que produzcan los subsistemas que integran el SIAFE.

4.10. Reformas legales, institucionales y de procesos del Sistema que se recomiendan

La República Dominicana, a través del Ministerio de Hacienda, inició la reforma de varias leyes de instituciones, tales como la Dirección General de Presupuestos (DIGEPRES), la Dirección General de Bienes Nacionales (DGBN) y la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG), leyes que componen esta reforma de la Administración Financiera del Estado,

14 International Public Sector Accounting Standard Board.

destinadas en su totalidad a mejorar la eficiencia, la transparencia y la responsabilidad de la gestión pública y a impulsar una confiable rendición de cuentas.

Por consiguiente, como resultado de la adopción de las NISC en la República Dominicana, era necesario ajustar su actual marco jurídico, no solo para sustentar la aplicación de las Normas Internacionales, sino para hacer más confiable el Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG) y garantizar la fiabilidad de las cifras expuestas, por medio de prerrogativas tendientes a fortalecer la DIGECOG y el propio Sistema de Contabilidad.

En este sentido, se elaboró un anteproyecto de ley con la finalidad de cumplir con uno de los objetivos principales de la normativa internacional, que es la rendición de cuentas y, por ende, facilitar el accionar de los entes y órganos bajo su ámbito de aplicación, como de control político y fiscal en la materia. Dicho anteproyecto establece, además, la fundamentación del Sistema de Contabilidad en Normas Internacionales de Contabilidad, tanto para el sector público gubernamental como empresarial, los cuales deberán contabilizar sus operaciones utilizando las Normas Internacionales de Contabilidad y de Información Financiera (NIC-NIIF).

El SCG es uno de los subsistemas que componen el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAFE), con sus dos roles: (a) de rector de la Contabilidad Gubernamental y (b) de núcleo integrador de dicho sistema, por ser el receptor y generador de toda la información financiera ejecutada por las entidades de gobierno.

La Contabilidad Gubernamental es la responsable de elaborar las salidas de información del Sistema, las cuales serán parte de la rendición de cuentas, motivo por el cual, a efectos de garantizar la confiabilidad de la información financiera y aumentar la transparencia en las cuentas públicas, es necesario que dicho sistema esté sustentado en normas contables confiables y de alta calidad.

Dentro los procesos necesarios para el buen funcionamiento del SCG, se encuentra el desarrollo nativo de los módulos que integran todo sistema tecnológico de contabilidad, en todos los aspectos de relevancia (CxC, CxP, Inventarios, PPE, Inversiones, entre otros), para el registro de los hechos económicos y financieros en tiempo real, sin la necesidad de interfaces, las cuales dificultan el registro oportuno, así como la preparación y presentación de estados financieros.

BIBLIOGRAFÍA

Donoso Anes, A. (1997): "Estudio histórico de un intento de reforma en la contabilidad pública: la aplicación del método de la partida doble en las Cajas Reales de Indias (1784-1787)" (Premio Enrique Fernández Peña de Historia de la Contabilidad, 1996), Revista Española de Financiación y Contabilidad, vol. XXVI, n.º 93, pp. 1045-1089.

Estado de adopción de NICSP en los países de Latinoamérica y el Caribe, Resumen Ejecutivo. Preparado por la firma auditora independiente EY para el Banco Interamericano de Desarrollo 8 de agosto de 2017. Consultado en línea: febrero 2020. Disponible en:

https://www.mef.gob.pe/contenidos/conta_publ/documentac/resumen_ejecutivo_BID_Estudio_NICSP_LAC_FOCAL.pdf

Fondo Monetario Internacional (2014): Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2014, FMI. Consultado en línea: 03/2020 Disponible en https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM_2014_SPA.pdf:

FMI, CE, OCDE, ONU, BM (2016): Sistema de Cuentas Nacionales 2008, Nueva York.

Gonçalves, M. (2010): "Aspectos históricos acerca de la divulgación de la partida doble", Revista Auditoría Publica, n° 51, p.p. 103-108, Coimbra, Portugal. Consultado en línea: 05/2020. Disponible en: http://asocex.es/numero/51

Gutiérrez, R. A. (1991): "La Integración de los Sistemas de Información Financiera en el Sector Público", Revista de la Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto, n°. 25.

Gutiérrez, R. A. (2012): "Aspectos generales y metodológicos del sistema de contabilidad gubernamental del Poder Ejecutivo de la Federación". Banco Mundial, México. (Publicado en la página de SIDEPRO S.A.)

IPSASB (2014): El Marco Conceptual para la Información Financiera con propósito General de las entidades del Sector Público. Federación Internacional de Contadores (IFAC).

Ladipo, O.; Sánchez, A; y J. Sopher. (2009): Accountability in Public Expenditures in Latin America and the Caribbean, Revitalizing Reforms in Financial Management and Procurement. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Ladipo, O; Sánchez, A. y Sopher, J. (2010): Estrategias de desarrollo y responsabilidad en el gasto público en América Latina y el Caribe. Banco Mundial y Mayol Ediciones, Colombia.

Manual de Pronunciamientos Internacionales de Contabilidad del Sector Público (2018), vol. I, versión español, título original Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements, editado por IFAC.

Martínez González, M. I. (2015): La rendición de cuentas y la administración electrónica local. Modelo anglosajón versus modelo continental (tesis). Consultado en línea: marzo 2020. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=74059

Mileti, M.; Berri, A.; Gastaldi, J.; Ilundain, L.; Judais, A.; Marcolini, S. y Verón, C. (2003): "La regulación contable: fundamentos teóricos, sistemas contables y desarrollos en distintos países". Octavas Jornadas de Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional del Rosario, Santa Fe, Argentina. Consultado en línea: 10/04/2020. Disponible en: https://www.fcecon.unr.edu.ar/web/sites/default/files/u16/Decimocuartas/Mileti,Berri,Gastaldi,Marcolini,Veron_la%20regulacion%20contable.pdf

Montesinos Julve, V. (1993): "Análisis de la información contable pública", Revista Española de Financiación y Contabilidad, vol. XIII, N° 76, pp. 683-722.

Montesinos Julve, V. (2014):"La armonización internacional de la Contabilidad del Sector Público y su repercusión en la Unión Europea". Revista Española de Control Externo, vol. XVI, Nº 48, Tribunal de Cuentas, España.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2011): Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas.

Ramírez Brouchoud, M. F. (2009): "Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management". Estudios Políticos, (34), 115-141. Consultado en línea: 25/02/2020]. Disponible en:

https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=164/16429062006

Suárez, M.C. (2019):"De ayer, hoy y mañana en temas contables, la mirada gubernamental", en F. Dávila (comp.): Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública, 1.a ed., Unión Personal Civil de la Nación (UPCN), Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Vlaemminck, J. (1961): Historia y Doctrinas de la Contabilidad, E.J.E.S., Madrid.

CAPÍTULO X
AUTORA

María del Carmen Suárez

Oriunda de la provincia de Buenos Aires, República Argentina. Cursó sus estudios superiores de Contadora Pública, de especialización en Administración Financiera del Sector Público y Magíster en Contabilidad Internacional, en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires; y de Magíster Internacional de Administración Financiera y Hacienda Pública en UNED, España.

Funcionaria de la Secretaría de Hacienda, en el diseño, puesta en marcha y administración del Sistema Integrado de Administración Financiera en la ejecución presupuestaria y contable del Estado argentino; en el ámbito académico, docente universitaria nacional e internacional y autora de artículos en libros de estudios, de grado y posgrado de Administración Financiera, Sistema de Contabilidad Gubernamental y Control Interno; además, en consultorías en Argentina y países de América, sobre dichos sistemas.

COLABORADOR

Wandy Hierro Núñez

Dominicano, experto en Contabilidad Gubernamental y Presupuesto Público, educador y conferencista. Con estudios de Licenciatura en Contaduría Pública, en la Universidad Tecnológica de Santiago (UTESA); maestría en Dirección Estratégica, en la Universidad Internacional Iberoamericana de Puerto Rico y Máster Internacional en Auditoría y Gestión Empresarial, de la Universidad Europea del Atlántico de España.

Capacitado en Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), Compras y Contrataciones Públicas, Tesorería Nacional y Crédito Público en el entorno del SIAFE y el SIGEF. Imparte docencia en las áreas de Presupuesto Público, Contabilidad Gubernamental, Introducción a la Administración Financiera del Estado y Elaboración y Presentación de Estados Financieros del Sector Público.

CAPÍTULO

XI

EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES NACIONALES

Rosa María de la Cruz Yeb

1. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA

Todo Estado para satisfacer las necesidades sociales de su jurisdicción, debe procurar medios financieros para solventar los gastos de los bienes y servicios comunes, que son ejecutado por este.

De lo anterior, se presume que el Estado posee bienes materiales e inmateriales para ejecutar los servicios públicos, y en caso de no poseerlo, en virtud de su poder de imposición, puede obtener de los ciudadanos las sumas necesarias para ello[1].

Desde estas perspectivas, se divide la gestión administrativa del Estado en dos vertientes, la primera, que es la gestión patrimonial que se ocupa de conservar los bienes en sentido físico y jurídico, para utilizarlo en la prestación de servicios públicos, y la segunda, es gestión financiera que se ocupa de manejar el dinero obtenido de particulares, por intermedio de la imposición o del usufructo de un bien privado del Estado[2].

En este marco, surgen los elementos que constituyen el patrimonio o bienes nacionales, ambos términos se utilizan para referirse a aquellos bienes que son propiedad de un Estado, y es por ello que, a continuación, se presentan estos conceptos.

En lo que respecta a la expresión patrimonio, es definido por el Diccionario de la Real Academia Española[3], como la suma de los valores asignados a los recursos con los que dispone un país en un momento determinado, para ser utilizado en la vida económica del mismo.

El doctrinario ATCHABAHIAN (1996), señala que el patrimonio "es el conjunto de bienes y de cargas o deudas atribuibles en derecho a una persona de existencia visible o jurídica".

Por su parte, el citado diccionario, define el término de bienes nacionales, como los bienes que, en virtud de la legislación, son considerados propiedad del Estado. En tal sentido, los códigos civiles de la familia jurídica romano germánico, han identificado a los bienes en dos tipos, un primer grupo como objetos tangibles, sean estos denominados como materiales o corpóreos o cosas, y un segundo grupo, como objetos intangibles, sean estos denominados como inmateriales o incorpóreos o derechos, y ambos tipos son susceptibles de valor.[4]

Aunado a ello, las normas sobre bienes nacionales, que han tomado de base los códigos civiles romano germánico, establecen que éstas son de orden público, y entre sus propósitos, estipulan

1 Véase ATCHABAHIAN (1996).

2 Véase ATCHABAHIAN (1996).

3 Véase DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA (2014).

4 Véase los códigos civiles de República Dominicana, Argentina, México, Chile, España, entre otros.

regular el sistema que administre los bienes del Estado, surgiendo la dicotomía de bienes de dominio privado del Estado y de dominio público.

En las normativas comparadas se excluyen del ámbito del sistema de bienes, por su naturaleza, los bienes que integran el patrimonio cultural e histórico y los activos financieros del Estado, y ambos temas, se regulan por leyes especiales.

A los fines de homogeneizar los términos a la luz del presente capítulo, se referirán patrimonio o bienes nacionales, a los de dominio público y dominio privado del Estado. En ese mismo orden, se referirá a entidad pública como toda organización institucional de un Estado, sea esta con personalidad jurídica o un órgano administrativo o un ministerio o dirección general u otra denominación centralizada, desconcentrada o descentralizada.

Es por todo lo anterior, que se concluye, citando como concepto para referirnos a los bienes nacionales con los que cuenta un Estado, el interpretado por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana "el patrimonio nacional está constituido por una masa de bienes de los cuales unos son de dominio privado y otros de dominio público. Esta última categoría de bienes no es susceptible de propiedad privada porque le –sic- pertenece a todos los dominicanos"[5].

A continuación, la definición, propósitos, características, historia y principios del sistema, así como los tipos de bienes.

1.1 Definición del sistema

Todo sistema de administración de bienes nacionales debe estar constituido por un conjunto de principios, normas, órganos, procesos y procedimientos administrativos que como mínimo regulan, intervienen o se utilizan para identificar, dar de alta, asignar, medir, registrar, valuar, custodiar, conservar, mantener, proteger la propiedad y dar de baja o disponer a los bienes del Estado, sean estos de dominio público o privado y, éstos últimos, sean bienes muebles, inmuebles o intangibles.

Asimismo, el sistema comprende el registro no contable y la preservación de los bienes del Estado de uso público.

El sistema de administración de bienes nacionales debe estar relacionado con el sistema de información financiera que disponga el Estado, esto así para mantener la unicidad conceptual y metodológica en materia de catálogos, registros, valuación, procesamiento y presentación de la información con los sistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, control interno, contrataciones públicas, gestión financiera de recursos humanos, planificación, inversión pública y control interno.

5.Véase TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DOMINICANO (2018).

1.2 Propósitos del sistema

El sistema de administración de bienes nacionales debe identificar como propósitos básicos los siguientes:

Propósito general:

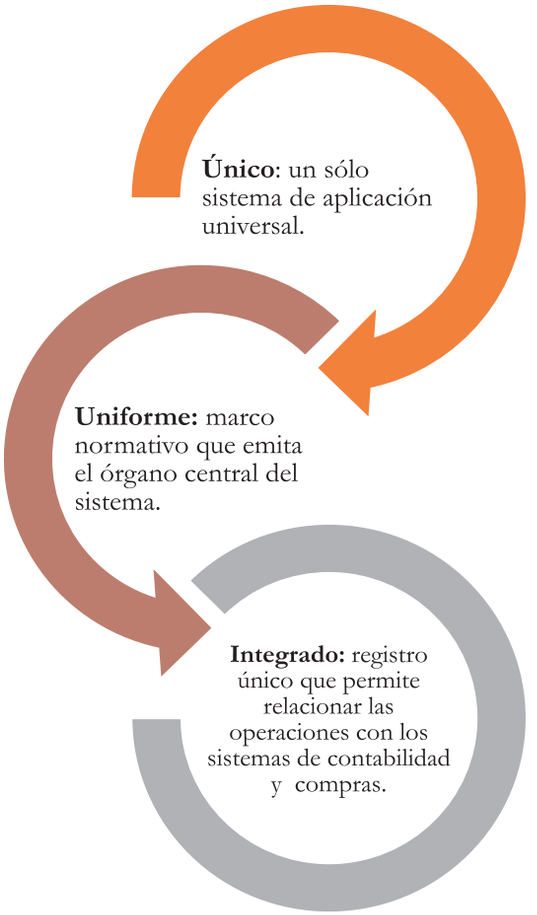
Sistematizar la administración de los bienes nacionales para lograr la utilización económica, efectiva, eficiente y transparente de éstos estos, posibilitando así, su conservación en sentido físico y jurídico, para la prestación de los servicios públicos, y con ello, contar con el estado de situación del patrimonio estatal.

Propósitos específicos:

- Disponer del inventario general de bienes nacionales.
- Implementar procedimientos integrales en la administración y registros de los bienes nacionales, y que estos cuenten con criterios técnicos y económicos para propiciar una adecuada administración.
- Identificar y catalogar los bienes muebles del Estado.
- Identificar los bienes intangibles del Estado.
- Identificar y localizar geográficamente los bienes inmuebles del Estado.
- Identificar y localizar geográficamente los bienes de dominio público del Estado.
- Suministrar información sobre el estado, la ubicación y el custodio de los bienes muebles e inmuebles.
- Realizar la valuación o tasación, según sea el caso, y establecer los criterios para su depreciación.
- Promover la protección, conservación y mantenimiento correspondiente.
- Desarrollar los mecanismos ágiles y eficientes para disponer de los bienes en desuso u obsoletos.
- Propiciar la integración de los registros de los bienes nacionales al sistema de contabilidad.

1.3 Características del sistema

El sistema de administración de bienes nacionales, como mínimo debe estar integrado por tres características básicas, pudiendo estas ser ampliadas de acuerdo con la legislación de cada Estado.



1.4 Tipos de bienes nacionales

Los bienes nacionales se clasifican en bienes del dominio público y bienes de dominio privado del Estado, estos últimos tienen carácter de propiedad privada del Estado.

En lo que respecta a los bienes del dominio público, son aquellos que pertenecen a la Nación en su conjunto -Estado general- y están destinados al uso o aprovechamiento público, debido a que deben estar permanentemente a disposición del público o de ciertos servicios públicos[6].

En algunas legislaciones, están definidos en la constitución y las leyes, y estos suelen darle la categoría de ser imprescriptibles, inalienables, inembargables. Por su naturaleza, no están sujetos al saneamiento de ninguna persona física o jurídica, es por ello que, corresponde al Estado su administración, conservación y protección[7].

6.Véase TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DOMINICANO (2018).

7.Véase GORDILLO (2015).

Dentro de esta denominación de dominio público, se encuentran los caminos, vías y calles que están a cargo del Estado, así como los ríos, navegables o flotables, las orillas, las ensenadas y bahías en el mar, puertos, radas, y en general, todas las porciones del territorio, que no son susceptibles de propiedad particular.

Asimismo, todos los bienes vacantes y sin dueño, y los de las personas que mueran sin herederos o cuyas herencias se abandonen, pertenecen al dominio público.

Las puertas, muros, fosos y defensas de las plazas de guerra y de las fortalezas, los terrenos, fortificaciones y defensas de las plazas que ya no fueren de guerra.

Las islas, isletas y terrenos que se forman en el cauce de los ríos navegables, pertenecen al Estado, si no hubiere título o prescripción en contrario.

Lo anterior, es afirmado por Luciano Parejo Alfonso en el escrito sobre Dominio Público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general, que cita que "*las res publicae in uso publico* podrían clasificarse como la propiedad del Estado, en tanto que éste ejercía sobre ellas un poder jurídico análogo al que ostentaba sobre las restantes cosas".

En cuanto a los bienes de dominio privado del Estado, son aquellos cuya propiedad o titularidad, pertenece a una institución con personalidad jurídica, y se clasifican en bienes muebles, bienes inmuebles y bienes intangibles, según su naturaleza.

Los bienes muebles, por definición, son susceptibles de ser trasladados de un lugar a otro sin alterar ni su forma ni su esencia; en este grupo se citan el mobiliario como sillas, mesas, cortinas y equipos de oficina en general, maquinaria digitales y manuales, carros, motores, camiones, equipos informáticos, entre otros.

Los bienes inmuebles, por su parte no son susceptibles de ser trasladados, en este grupo se citan edificios, tierras -fincas-, caminos y construcciones de todo tipo, adheridas al suelo, todo lo que esté unido a un inmueble de una manera fija, las concesiones administrativas de obras públicas y las servidumbres y demás derechos reales sobre bienes inmuebles, entre otros.

Los bienes intangibles, son activos inmateriales o incorpóreos, en este grupo se encuentran los sistemas de computación, como son software, licencias perpetuas, entre otros.

1.5 Historia del sistema

En Latinoamérica los cimientos normativos para regular los bienes nacionales tienen sus inicios en los códigos civiles de la familia jurídica romano germánico, como efecto de la historia común de colonización y de la recepción voluntaria de la legislación europea.

Las normas relativas a bienes nacionales del hemisferio tuvieron influencia de esta familia de derecho[8], es por ello que, se encuentra de manera unísona que los bienes son clasificados en tangibles, sean estos denominados como materiales o corpóreos o cosas y un segundo grupo, como objetos intangibles, sean estos denominados como inmateriales o incorpóreos o derechos. Asimismo, se observa la dicotomía de bienes de dominio público y de dominio privado.

Aunado a ello, cada Estado tiene un sistema de derecho que le es propio, y desde su Constitución integra la figura del patrimonio estatal que, junto a la costumbre, leyes y jurisprudencia, han construido sus normas locales para regular los bienes nacionales.

En ese sentido, entre los primeros países en Latinoamérica en regular los bienes nacionales, está la República Dominicana, con la Ley Núm. 1832, de fecha 3 de noviembre de 1948, que instituye la Dirección General de Bienes Nacionales. En los años 70 se observa el caso de Chile, con el Decreto Ley Núm. 1.939, de fecha 5 de octubre de 1977, Normas sobre Adquisición, Administración y Disposición de los Bienes del Estado.

En el hemisferio, el patrón legislativo sobre el patrimonio estatal se centró en regular el patrimonio cultural e histórico, debido a que, las normas en ese sentido fueron dadas desde los años 20, como el caso de Brasil, que en 1927 creó la Inspectoría de Monumentos del Estado de Bahía, y Argentina que, en 1940, creó el Servicio de Patrimonio Histórico Artístico Nacional.

A mediados de los años 80, los países se encaminaron a modernizar la administración financiera de las finanzas públicas nacionales, siendo Bolivia y Brasil los primeros en implementar las primeras reformas, continuando en los años 90 con Argentina, Paraguay y Uruguay, y en los 2000, siguieron Colombia, Chile, el Salvador, Guatemala, Honduras, México y la República Dominicana.

En el caso particular de la modernización del sistema de administración de bienes nacionales, se puede identificar que países como Guatemala, Perú, México y Panamá, han avanzado en el mismo, logrando robustecer sus sistemas mediante normas y procesos para los actos de administración, disposición y registro de los bienes del Estado; esto debido a que, han delimitado el sistema para la administración de los bienes de propiedad estatal, sobre la base de un sistema de información que comprenda todos los bienes y sus posibles usos.

1.6 Principios del sistema

Luego de abordar los puntos anteriores, a continuación, los principios generales identificados[9]:

Principio de Legalidad: la administración y control de los bienes nacionales son ejercidos dentro del marco establecido por la ley y su reglamento, así como los decretos y normas supletorias.

8.Véase LUCIANO PAREJO (1983)

9. Véase propuesta de anteproyecto de ley de coautoría propia, relativo al Sistema de Administración de Bienes Nacionales para República Dominicana.

Principio del Debido Proceso: es el procedimiento legal que da protección a las entidades públicas, y a los funcionarios y servidores públicos, a través de garantizarle el respeto y observancia de sus atribuciones durante el período de uso y administración de los bienes nacionales.

Principio de Eficacia, Eficiencia y Economía: los bienes nacionales tienen que ser administrados con un nivel óptimo de calidad y rendimiento económico, para lograr los objetivos proyectados, con un mínimo de tiempo y recursos, tomando en consideración las decisiones correctas tanto en el momento de adquirirlos, como en el de utilizarlos.

Principio de Responsabilidad: los funcionarios y servidores públicos que autoricen, ejecuten o controlen los actos de administración, custodia o depósito de los bienes nacionales, serán responsables por la legitimidad, oportunidad, mérito o conveniencia de estos.

Principio de Objetividad: debe actuarse sobre la base de una debida e imparcial evaluación de los fundamentos de hecho y de derecho, apreciaciones subjetivas y concentrando su actuación en las transacciones y operaciones de mayor significación económica o relevancia en la entidad examinada.

Principio de Presunción de Licitud: en la supervisión de los procesos se presume que los funcionarios y servidores públicos, en su condición de responsables y usuarios de bienes públicos, los usan para los fines de sus funciones, sin obtención de provecho personal o traficar con influencia a favor de terceros; y

Principio de Universalidad: la correcta administración y supervisión de los bienes nacionales aplica para todos los funcionarios y servidores públicos, sin distinción de jerarquía.

2. PRINCIPALES ELEMENTOS DEL SISTEMA

El sistema de administración de bienes nacionales recae en el ámbito del derecho público financiero, por lo que, este sistema debe estar reglado en la norma con anterioridad a su diseño e implementación, y en consecuencia está supeditado al ordenamiento jurídico local del Estado que lo aborde[10].

Los países que han diseñado e implementado el sistema establecen que el mismo está regido por un conjunto de principios, normas, órganos, procesos y procedimientos administrativos. En ese sentido, los principios hacen el fundamento de la norma, sobre la cual se crean los órganos y procesos, es por ello que, se regulan los procedimientos necesarios para lograr un uso eficiente del patrimonio existente.

10.Véase SÁNCHEZ MORÓN, M. (2011).

Aunado a ello, los elementos que integran el sistema están divididos en tres grandes grupos a razón de su naturaleza, composición y finalidad, siendo estos los elementos jurídicos, elementos de la tipología de los bienes y elementos operativos.

2.1 Normatividad básica del sistema

2.1.1 Elementos jurídicos[11]

Desde la perspectiva jurídica, los elementos están estructurados en actos o acciones que una entidad pública podrá hacer uso de uno de estos para realizar operaciones legales, de acuerdo con la finalidad que requiera.

En ese sentido, el primer elemento es el acto de administración, a través del cual se ordena el uso y aprovechamiento de los bienes del Estado, lo cual no conlleva enajenación, venta o traspaso del derecho de propiedad, pero si afectación en uso, arrendamiento, comodato, usufructo u otros de similar naturaleza[12].

Mediante actos de administración se pueden realizar las siguientes operaciones:

- Afectación en uso: es la figura jurídica mediante la cual se cede por tiempo determinado o indeterminado un bien del Estado, a título gratuito, a favor de una persona jurídica de derecho público, para que éste este sea destinado a un uso o servicio público.
- Coafectación: es cuando dos o más entidades destinan parcialmente un mismo inmueble al servicio público, asumiendo proporcionalmente entre ellas los gastos de funcionamiento, conservación, mantenimiento y tributarios que demande.
- Comodato: es un contrato entre entidades públicas, mediante el cual se presta a título gratuito un bien del Estado no consumible, para su uso por tiempo y objeto determinado, el cual de manera excepcional se podrá realizar a favor de un particular.
- Usufructo: es el derecho de una entidad pública de usar los bienes de otra y disfrutar de los beneficios, conservando y cuidando como si fuera propios.

El segundo elemento es el acto de disposición, este implica la transferencia del derecho de propiedad de los bienes del Estado, mediante su venta, permuta, dación en pago, donación, entre otros de similar naturaleza[13]

11.Véase propuesta de anteproyecto de ley de coautoría propia, relativo al Sistema de Administración de Bienes Nacionales para República Dominicana

12.Véase propuesta de anteproyecto de ley de coautoría propia, relativo al Sistema de Administración de Bienes Nacionales para República Dominicana.

13. Véase propuesta de anteproyecto de ley de coautoría propia, relativo al Sistema de Administración de Bienes Nacionales para República Dominicana.

Mediante actos de disposición se pueden realizar las siguientes operaciones:

- Dación en pago: es el acto por el cual una persona de derecho público o privado entrega un bien a cambio de un pago a un acreedor.
- Permuta: es el intercambio de un bien por otro bien y pueden ser permuta con saldo o sin saldo. La primera consiste en pagar la diferencia del valor de los bienes que se intercambian, en tanto que la segunda es el intercambio puro y simple sin que haya compensación de una de las partes.

La distinción entre los actos de administración y disposición es que el primero se refiere a la conservación, uso y goce de un bien, mientras que el segundo se refiere a la facultad de disposición en todas sus variantes[14].

Dentro de los elementos jurídicos también se observa un tercer elemento, las expropiaciones, que es el derecho del Estado de expropiar un bien por causa justificada, de utilidad pública o interés social, previa indemnización del justo valor al expropiado.

Asimismo, se encuentra el cuarto elemento, la titulación de bienes, que es registro administrativo de la propiedad del bien. Cuando se trata de bienes inmuebles este registro está a cargo del registro de títulos o de propiedad o su equivalente. Cuando se trata de bienes intangibles el registro está expedido por el fabricante del bien, pudiendo este tener fecha de caducidad para los *upgrade* no así para la propiedad perpetua del software.

De igual forma, en el ámbito de los bienes muebles e inmuebles existen otros elementos que tienen como fin corregir valor o dar constancia del bien del derecho de propiedad, entre estos se observan los siguientes:

- Regularización Económica: es el proceso mediante el cual se corrige el valor de registro de los bienes muebles, para adaptarlo al sistema de valuación de bienes formalmente vigente. Se denominará saneamiento económico, cuando se refiera a bienes inmuebles.
- Regularización Jurídica: es el proceso jurídico por el cual se regulariza la propiedad de los bienes inmuebles y muebles que no cuenten con títulos comprobatorios o, contando con ellos, éstos resulten insuficientes para su inscripción perfecta en el registro respectivo.
- Saneamiento Jurídico: es el proceso de orden público por medio del cual se determinan los derechos de propiedad.
- Saneamiento Técnico: consiste en la depuración de la mensura catastral de los inmuebles del Estado.

14.Véase MARTA FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, actos de administración y disposición en situaciones de cotitularidad en cuba, anuario iberoamericano de derecho notarial. números 4-5. AÑOS 2015-2016

2.1.2 Elementos de la tipología de los bienes

Desde la perspectiva de los tipos de bienes del sistema, los elementos se estructuran, a saber, en bienes almacenados, bienes decomisados, bienes en uso, bienes inactivos, bienes incautados, bienes registrables, bienes patrimoniales u otra denominación que se establezca en la norma del Estado.

Es preciso indicar, que en la parte primera del presente capítulo se abordan los tipos de bienes nacionales, indicando que éstos están divididos en bienes de dominio público y bienes de dominio privado del Estado, en el presente apartado la tipología responde a la clasificación dentro del sistema de administración de bienes nacionales, esto así por la naturaleza de las operaciones del sistema.

A continuación, las conceptualizaciones de cada tipo de bienes:

- Bienes almacenados: son bienes no afectados al uso, que se encuentran en los distintos almacenes de las entidades públicas, están a cargo de un custodio y sometidos al régimen de registro, administración y control de existencias. se clasifican en bienes de consumo, materias primas, bienes para reventa, trabajos en curso, bienes terminados, existencias militares y bienes inactivos.
- Bienes decomisados: son bienes que se incorporan al dominio del Estado, en virtud de una sanción impuesta por decisión judicial, siempre y cuando tenga la condición de definitiva.
- Bienes de Uso: son bienes del Estado, muebles, inmuebles e intangibles, que por su naturaleza se utilizan repetida o continuamente en la operación de la entidad pública, cuya duración supera un (1) año. Entre ellos, se encuentran las tierras, terrenos, yacimientos mineros, viviendas, edificios, estructuras, maquinarias, equipos y activos biológicos. También se incluyen aquellos intangibles que son producto de la propiedad intelectual, al ser los resultados de la investigación o la innovación y estar protegida la misma, tales como programas y licencias informáticas, los derechos de autor, patentes, marcas y exploración y evaluación minera, entre otros.
- Asimismo, estos bienes de acuerdo con su uso y aprovechamiento se clasifican en de consumo inmediato, consumo parcial y de consumo duradero.
- Bienes Inactivos: son bienes del Estado, que no están siendo destinados a un fin útil o productivo por la entidad pública que lo tenga asignado, ya sea por obsolescencia, por ser innecesarios para el cumplimiento de la actividad institucional o por haber sido declarados inservibles o como rezago. Serán declarados como tales por el responsable institucional de bienes correspondiente.
- Bienes Incautados: son los bienes sobre los cuales ha recaído una medida cautelar por constituir objeto, medio, instrumento o efecto de un hecho punible o infracción administrativa, y que forman parte de una investigación preliminar o un proceso judicial.
- Bienes Registrables: son bienes muebles e inmuebles cuya propiedad se inscribe en un registro dispuesto por la ley y administrado por el Estado.
- Bienes del patrimonio cultural e histórico: son bienes que pertenecen al dominio público, y dentro de estos se encuentran todos los bienes, valores y símbolos culturales tangibles e

intangibles que son expresión de un Estado, tales como tradiciones, costumbres y hábitos, así como el conjunto de bienes, incluidos aquellos sumergidos en el agua, materiales e inmateriales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, tecnológico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museográfico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular.

2.1.3 Elementos operativos

Desde la perspectiva operativa, los elementos se organizan de acuerdo con la actividad que realice la entidad pública, y los recursos que esta utiliza para ejecutarla.

Encontrándose en este reglón los siguientes elementos, a saber, alta de bienes, baja de bienes, reasignación de bienes, responsable institucional de bienes, custodio, catálogo de bienes, identificación, localización geográfica, tasación y valuación, depreciación, mantenimiento y conservación de bienes inmuebles, mantenimiento de bienes intangibles, almacenes, inventario institucional, inventario general de bienes de dominio público e inventario general de bienes del Estado.

El alta de bienes es la incorporación de un bien del Estado al patrimonio de una entidad pública, mediante compra, producción, construcción, donación, dación en pago, expropiación, confiscación o decomiso, abandono, incorporación de activos biológicos, aparición de bienes dados de baja por pérdida, permuta, entre otras causas. Puede realizarse a través de su colocación en almacenes o directamente afectándolos a las actividades, proyectos o servicios públicos que determine la autoridad competente.

Por su parte, la baja de bienes es la operación que se lleva a cabo cuando un bien es retirado definitivamente de los registros del patrimonio de una entidad pública, por obsolescencia, por inutilidad, perdida, desgaste, destrucción, muerte o porque siendo útil ha sido donado, vendido, permutado, enajenado o eliminado por cualquier otra forma del inventario de bienes.

El elemento de la reasignación de bienes es la transferencia de poder de administración de los bienes de uso de una entidad pública por cambio de la asignación, destino o uso de sus responsables institucionales que implica la baja del bien de una entidad pública y el alta en la otra, sin modificar cualitativamente el patrimonio.

En cuanto a los elementos de recursos humanos del sistema, son el responsable institucional de bienes y el custodio; el primero, es la máxima autoridad de la entidad o el funcionario jerarquizado, en quien aquellos deleguen las atribuciones de disponer sobre la administración, dirección, inspección y resguardo de los bienes nacionales del área de su competencia, y el segundo, es el funcionario o servidor designado como responsable de verificar en forma permanente, la existencia y el buen uso de un bien nacional.

Asimismo, se observan otros elementos que forman parte del ciclo de gestión del sistema, los cuales se describen a continuación:

- Identificación: es la rotulación o matriculación del bien con una codificación permanente e individualizada. Esta codificación se realiza asignando y aplicando al bien un grupo numérico que se clasificará e identificará conforme a los catálogos de bienes del Estado o manuales creados al efecto.
- Catálogo de Bienes del Estado: es el documento mediante el cual se establecen y unifican los criterios para la codificación, identificación, descripción de registro de los bienes muebles del Estado, y estará estructurado de acuerdo con la tipología de éstos. Constituye el instrumento básico del sistema de administración de bienes nacionales y deberá confeccionarse de acuerdo con las mejores prácticas internacionales en la materia.
- Localización geográfica: es la geolocalización de toda extensión de tierra propiedad del Estado -parcela, solar, finca, isla-, incluyendo las infraestructuras que estén construidas en estos, siguiendo criterios absolutos[15] para su ubicación geografía.
- Tasación y Valuación: son las acciones que tienen como fin asignar un valor monetario al bien. La tasación es el documento con carácter legal que certifica el valor del bien y la valuación establece el valor orientativo mediante la aplicación de diversos métodos de valoración. Verbigracia, en bienes muebles podrá ser el precio de adquisición o el que se fije mediante avalúo o el precio establecido en el inventario anterior; para los semovientes el precio de compra o el precio de mercado y para los bienes inmuebles será el precio de compra o el avalúo catastral.
- Depreciación: es el registro de la disminución del valor del bien registrado en el inventario, cuando este ha cumplido su vida útil, de acuerdo con el sistema de contabilidad pública que disponga el Estado, verbigracia, edificios 50 años, instalaciones 15 años, muebles y útiles 10 años, computadoras y accesorios 3 años y casillas, *trailers* y petroleros 15 años.
- Mantenimiento y conservación de bienes inmuebles: es el conjunto de acciones destinadas a mitigar el deterioro de los bienes inmuebles de dominio privado del Estado y de dominio público. Dentro de estas acciones está la planificación del mantenimiento, programación y ejecución de mantenimientos preventivos, correctivos y rutinarios, así como el control y supervisión de la conservación[16].
- Mantenimiento de bienes intangibles: es el servicio conexo y continuo, luego del alta del bien, que ofrece el fabricante o el *partners* de programas de computación o complementos de equipos informáticos -s*oftware* y *hardware*-, destinado a actualizar y brindar soporte técnico al bien o parte intangible.

15.Criterio absoluto: un punto definido por las coordenadas geográficas, una línea o una superficie delimitada y mensurable o reducible a una malla.

16.Véase Ley de Conservación y Mantenimiento de los Bienes Públicos, Gaceta Oficial núm. 38.756, del 28 de agosto de 2007, de la República Bolivariana de Venezuela.

- Almacenes: es el espacio físico donde se depositan los bienes muebles que ingresen a las existencias de una entidad pública, y que todavía no hayan sido incorporados a la actividad operativa o productiva de esta o que por cualquier otro motivo estén en ellas.
- Inventario institucional: es el registro integral de los bienes de uso y almacenados de cada una de las entidades públicas, a una fecha determinada, estructurado de acuerdo con el catálogo de bienes del Estado y debidamente valorizado.
- Inventario general de bienes de dominio público: es el registro permanente de los bienes de dominio público del Estado en su conjunto, a una fecha determinada, estructurado tomando de referencia el catálogo de bienes y vinculado con el mantenimiento y conservación.
- Inventario general de bienes del Estado: es el registro permanente de los bienes de dominio privado del Estado, sean estos muebles, inmuebles e intangibles, a una fecha determinada, estructurado tomando de referencia el catálogo de bienes y vinculado con el inventario institucional, debidamente valorizado.

3. PRINCIPALES MACROPROCESOS Y PROCESOS DEL SISTEMA

El sistema de administración de bienes nacionales, tal como está estructurado, comprende una gestión por procesos para operativizar la adecuada administración de los bienes muebles e inmuebles, intangibles y los bienes de dominio público.

Esta gestión toma como punto de partida la identificación de los macroprocesos, los cuales, tienen como fin cumplir con la función institucional, la misión y visión.

A partir de los macroprocesos identificados se derivan los procesos; éstos tienen como función, agregar valor al cumplimiento de los objetivos del órgano central del sistema.

A continuación, los macroprocesos de bienes muebles, inmuebles, intangibles y de bienes de dominio público, así como los procesos de catalogación, identificación, localización geográfica, tasación y valuación, almacenamiento, mantenimiento y conservación, inventario institucional, inventario general de bienes del Estado y de dominio público, sistema de información de bienes, vinculación del sistema con otros sistemas de la administración y la organización administrativa del sistema.

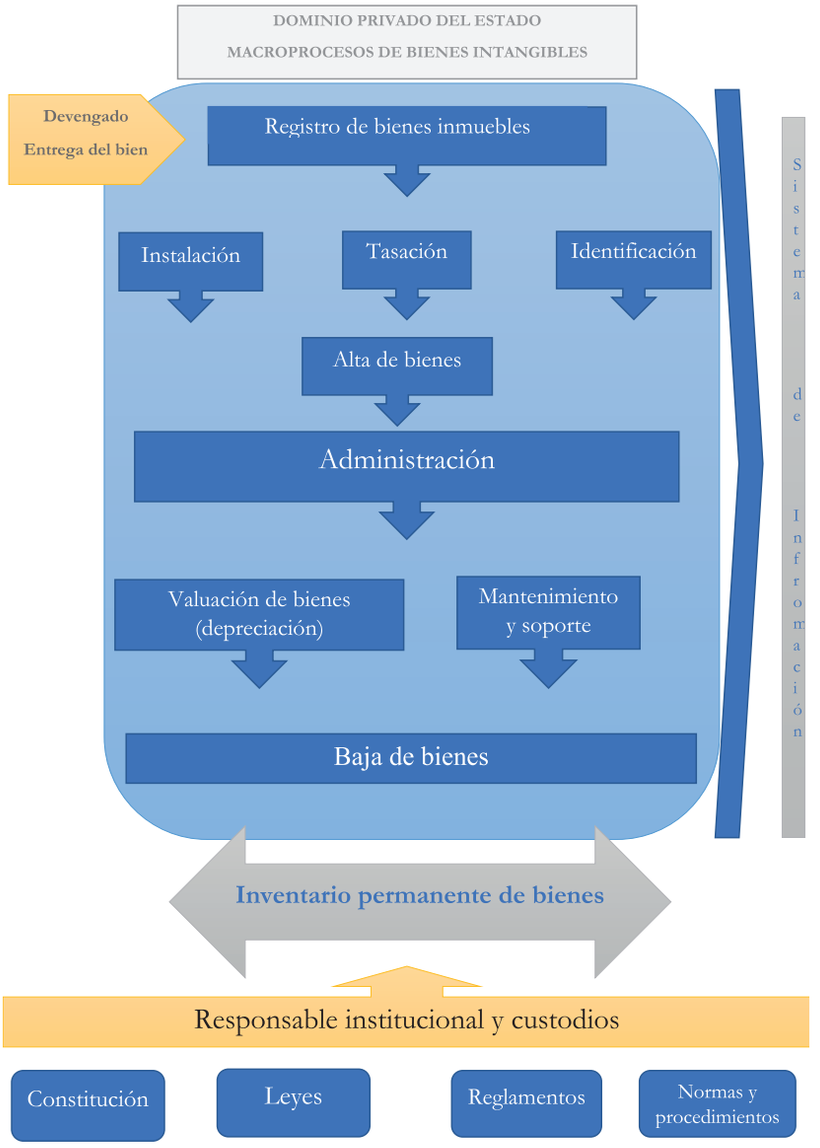
3.1 Macroprocesos

El macroproceso de los bienes de dominio privado del Estado y el de dominio público, toma como base para su estructura, los elementos abordados en la segunda parte del presente capítulo.

3.1.1 Macroprocesos de bienes muebles

Este macroproceso está relacionado con la entrega del bien, donde se configura el momento del devengado, iniciando con la entrada del bien al almacén institucional, para catalogar, introducir

la información de la tasación, identificar en el sistema y rotular el bien, una vez se dan estos procesos se completa la incorporación del bien con el alta.



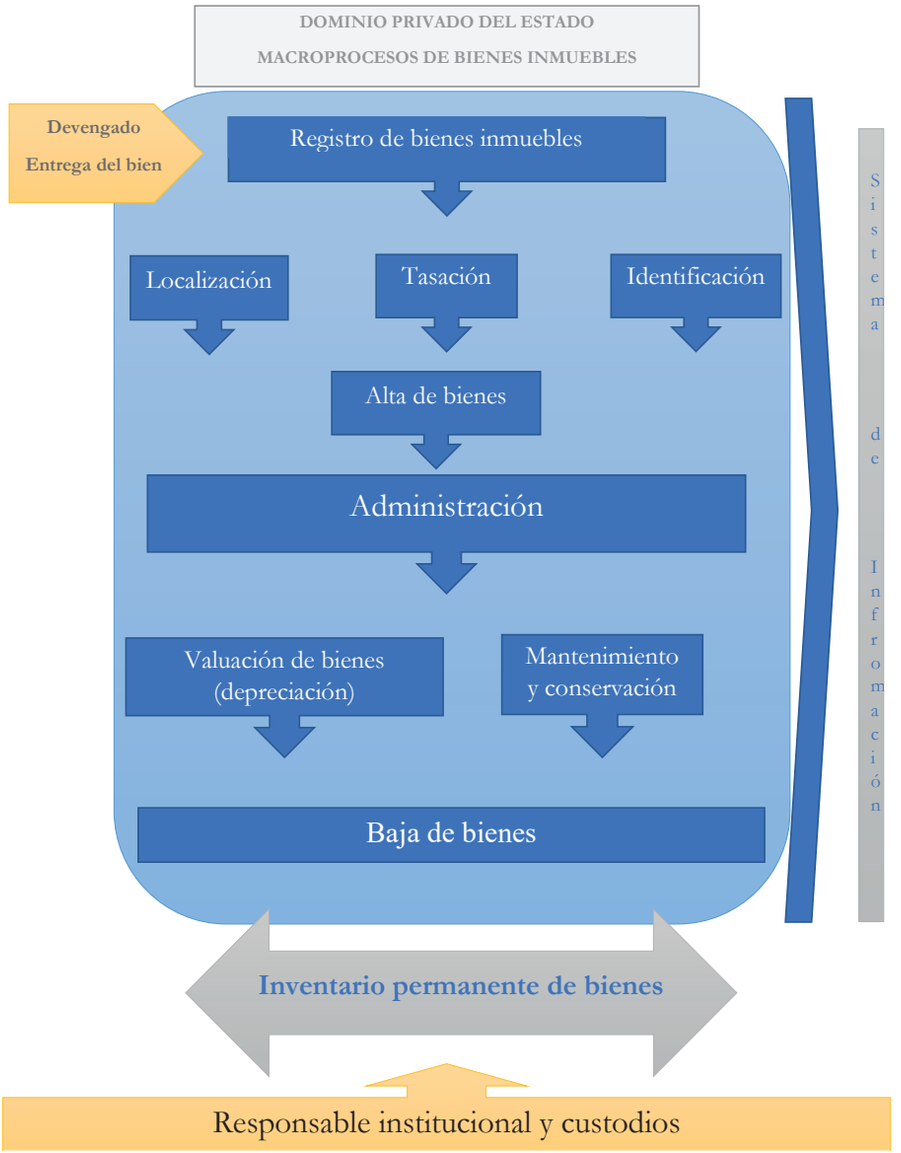
En el caso de semovientes la entrada en almacén será sustituida por la ficha veterinaria del animal.

Registrada el alta, el bien es despachado al custodio, quedando a cargo del responsable institucional el proceso de mantenimiento y valuación, cuando así lo requiera el bien.

El proceso de valuación podría determinar la depreciación del bien y esto a su vez la baja del bien.

El macroproceso tendrá como soporte de recursos humanos para la guardia y custodia del bien al responsable institucional y al custodio, los cuales mantendrán en permanente actualización el inventario y este registro quedará modulado en el sistema de información de bienes del Estado, lo anterior tendría como marco normativo la constitución, leyes, reglamentos, normas y procedimientos, con las que cuente un Estado en particular.

3.1.2 Macroprocesos de bienes inmuebles



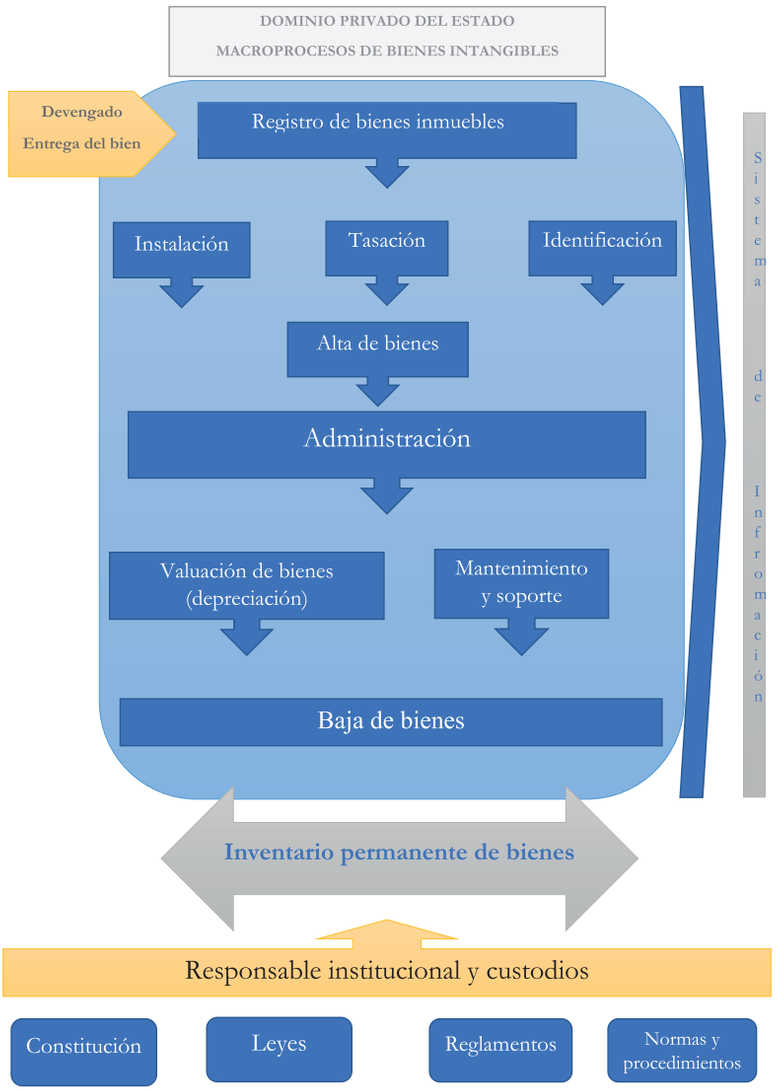
Este macroproceso está relacionado con la entrega del bien, donde se configura el momento del devengado, iniciando con la localización geográfica que toma de soporte el plano topográfico y la información de la tasación catastral, para luego identificar en el sistema y rotular el bien, una vez se dan estos procesos se completa la incorporación del bien con el alta.

Registrada el alta, el bien es asignado al custodio, quedando a cargo del responsable institucional el proceso de mantenimiento y conservación, y valuación, cuando así lo requiera el bien.

El proceso de valuación podría determinar la depreciación del bien y esto a su vez la baja del bien.

El macroproceso tendrá como soporte de recursos humanos para la guardia y custodia del bien al responsable institucional y al custodio, los cuales mantendrán en permanente actualización el inventario y este registro quedará modulado en el sistema de información de bienes del Estado, lo anterior tendría como marco normativo la constitución, leyes, reglamentos, normas y procedimientos, con las que cuente un Estado en particular.

3.1.3 Macroprocesos de bienes intangibles



Este macroproceso está relacionado con la entrega del bien, donde se configura el momento del devengado, iniciando con la instalación del bien en el equipo informático donde ingresará el intangible, para introducir la información de la tasación e identificar en el sistema y rotular el bien, una vez se dan estos procesos se completa la incorporación del bien con el alta.

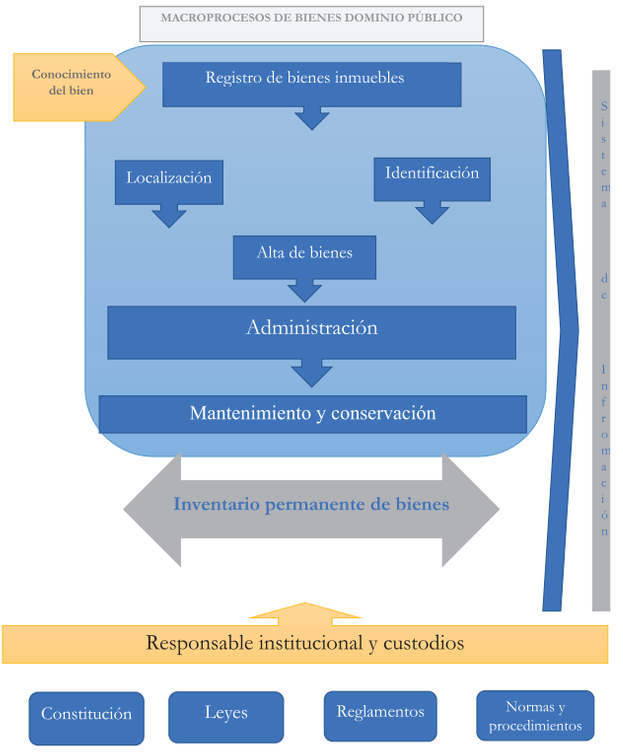
En el caso de que el intangible sea parte intrínseca de un bien mueble, éste seguirá a lo principal, por lo que no se considera aplicable este macroproceso.

Registrada el alta, el bien pasa al custodio, quien estará a cargo de identificar los mantenimientos y soportes que así requiera el bien, y queda a cargo del responsable institucional el proceso de valuación, cuando así lo requiera.

El proceso de valuación podría determinar la depreciación del bien y esto a su vez la baja del bien.

El macroproceso tendrá como soporte de recursos humanos para la guardia y custodia del bien al responsable institucional y al custodio, los cuales mantendrán en permanente actualización el inventario y este registro quedará modulado en el sistema de información de bienes del Estado, lo anterior tendría como marco normativo la constitución, leyes, reglamentos, normas y procedimientos, con las que cuente un Estado en particular.

3.1.4 Macroprocesos de bienes de dominio público



Este macroproceso está relacionado con el conocimiento del bien, sea esto avalado por medio de un documento legal o terrenos recién identificados con características de dominio público.

A lo anterior le sigue el proceso de localización geográfica, tomando como soportes planos topográfico u otra información que se disponga sobre el catastro, para luego identificar en el sistema y rotular, una vez se dan estos procesos se completa la incorporación del bien con el alta.

Una vez registrada el alta, el bien es asignado al custodio, quedando a cargo del responsable institucional el proceso de mantenimiento y conservación, cuando así lo requiera.

En este proceso el órgano central fungirá como el responsable instruccional y el custodio será el funcionario o servidor público designado para esos fines, los cuales mantendrán en permanente actualización el inventario y este registro quedará modulado en el sistema de información de bienes de dominio público; lo anterior tendría como marco normativo la constitución, leyes, reglamentos, normas y procedimientos, con los que cuente un Estado en particular.

Los bienes de dominio público por medio de una ley u otro instrumento normativo que determine un Estado en particular, será desafectado y pasará a ser un bien de dominio privado del Estado.

3.2 Procesos

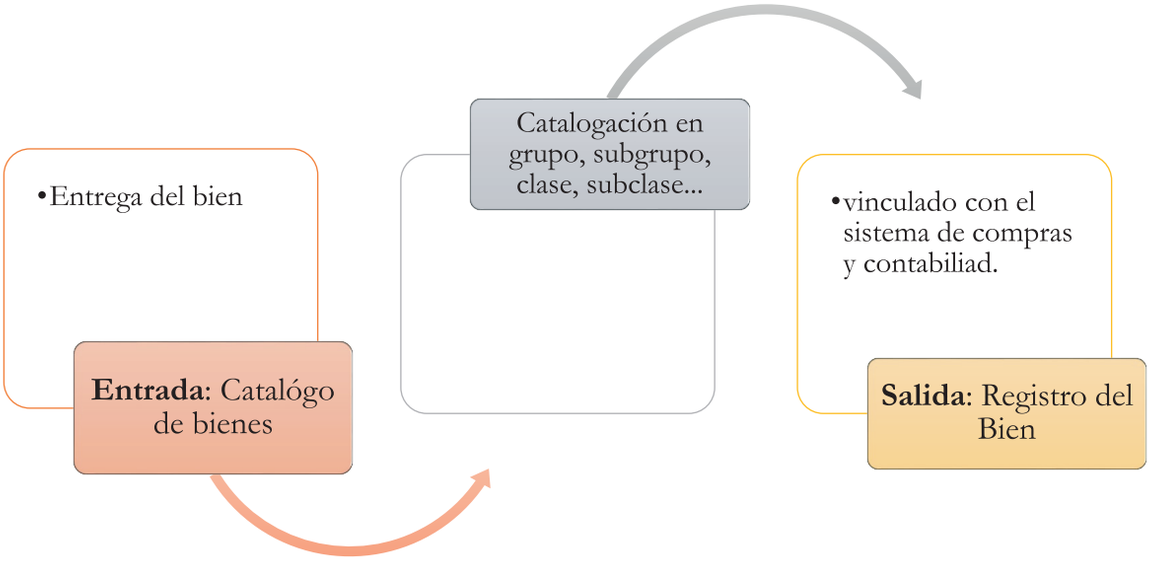
El sistema de administración de bienes nacionales, desde la ejecución de la entidad pública y el órgano central, está integrado por los procesos de catalogación, identificación, localización geográfica, tasación y valuación, mantenimiento y conservación, y almacén.

3.2.1 Proceso de catalogación

Comprenderá el proceso para la catalogación de los bienes muebles del Estado, con el fin de clasificar los mismos en grupo, subgrupo, clase, subclase u otro nivel que requieran.

Este proceso integrará criterios uniformes y homogéneos para la codificación, identificación, descripción de registro de los bienes muebles del Estado, y estará estructurado de acuerdo con la tipología y naturaleza de éstos. Asimismo, estará vinculado con el clasificador por objeto del gasto y con el catálogo de bienes y servicios.

Al finalizar el registro del bien, la ejecución presupuestaria del gasto con los movimientos de contabilidad estará contenida en la información, y es reflejado en el balance del estado de situación patrimonial, vinculándose con los sistemas de compras y contabilidad.



3.2.2 Proceso de identificación

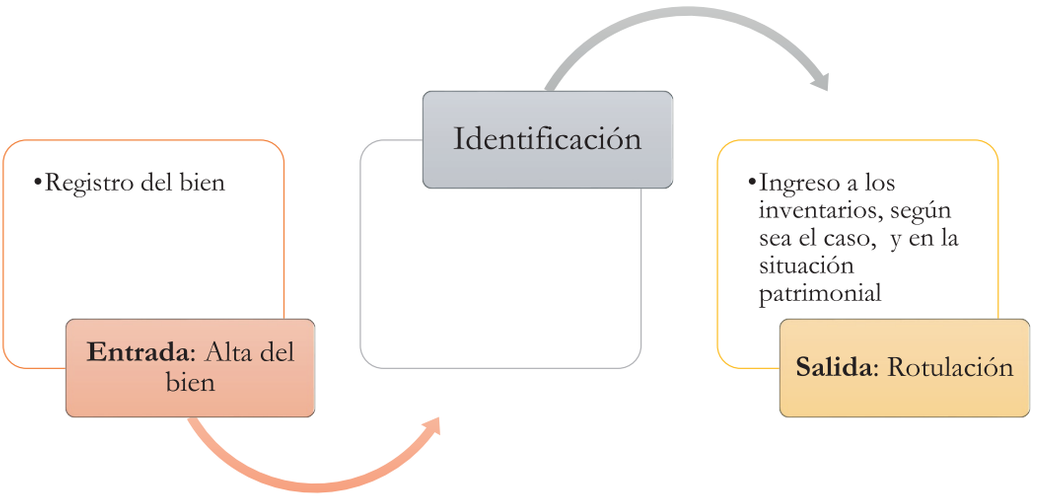
Comprenderá el proceso de la identificación de los bienes de dominio público y dominio privado del Estado, sean estos bienes muebles, inmuebles e intangibles, con el fin de rotular o matricular los mismos, con una nomenclatura única para éstos.

En este proceso cada bien será registrado con los datos necesarios para su administración y tendrá como mínimo información sobre la entidad pública responsable, el código nomenclador del bien, el código presupuestario, el código de la cuenta contable y el código de identificación del bien.

Los bienes atendiendo a su naturaleza de muebles, inmuebles e intangibles, se agruparán por su tipo hasta llegar a agregarse en las cuentas que integran el clasificador por objeto del gasto, que a su vez debe estar relacionado con las cuentas presupuestarias.

En el caso particular de los bienes muebles, estos serán rotulados con la información necesaria para la realización de auditoría, pudiendo esta rotulación ser mediante el uso de métodos electrónicos que permitan su control mediante procedimientos de igual tipo.

Al finalizar la rotulación o matriculación del bien, la información se integrará en los inventarios correspondientes y en el estado de situación patrimonial, vinculándose con el sistema de contabilidad.



3.2.3 Proceso de localización geográfica

Comprenderá el proceso de registro de localización geográfica de los bienes inmuebles de dominio privado del Estado y bienes de dominio público, con el fin de conocer su ubicación exacta mediante la geolocalización.

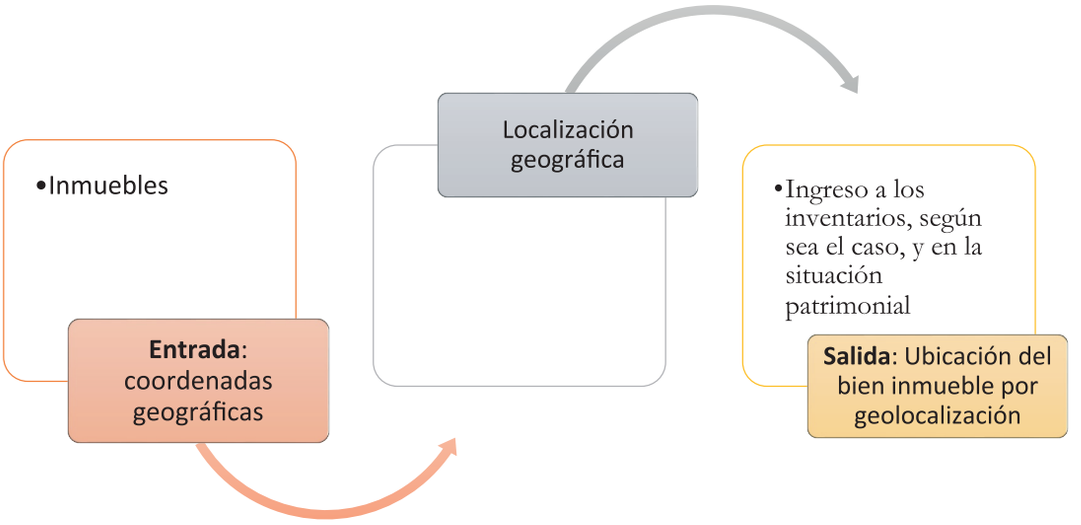
En este proceso, bajo los criterios de la geolocalización, identificará toda extensión de tierra del Estado -parcela, solar, finca, isla-, incluyendo las infraestructuras que estén construidas en estos, para su inclusión en los inventarios correspondientes.

En el caso de los bienes inmuebles de dominio privado del Estado, este estará amparado en un certificado de título o registro de propiedad, debido al carácter privado de los bienes, por lo que las coordenadas de su ubicación se encontrarán en ese documento legal.

Los parámetros de este proceso deberán ser definido por cada Estado, de acuerdo con su norma interna, que como mínimo deberá disponer del plano topográfico e información catastral, así como, armonizará para la información cartográfico y parcelario con el órgano administrativo encargado del registro de la propiedad inmobiliaria.

La ejecución del proceso de localización geográfica de bienes inmuebles del patrimonio de entidades públicas con personalidad jurídica estará a cargo de éstas, y el proceso para los bienes de dominio público y demás bienes inmuebles, estará a cargo del órgano central del sistema de administración de bienes nacionales.

Al finalizar el registro en los inventarios correspondientes, se alimentará la información de la localización geográfica o espacial en éstos.



3.2.4 Proceso de tasación y valuación

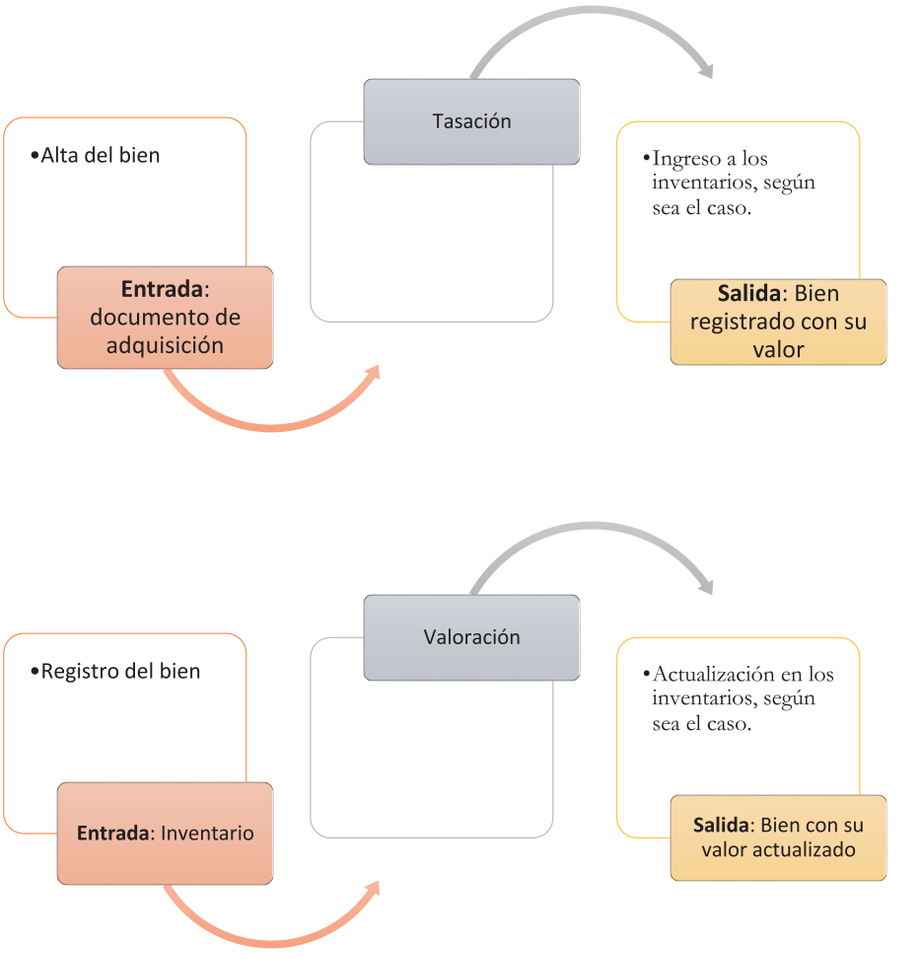
Comprenderá el proceso de tasación y valuación de los bienes muebles, inmuebles e intangibles, con el fin de conocer su valor de manera permanente para alimentar la información de los inventarios correspondientes.

Este proceso integrará criterios para la tasación y posterior valuación de los bienes muebles, inmuebles e intangibles, ya sea esto, a partir del precio de adquisición o el que se fije mediante avalúo o el precio establecido en el inventario anterior; para los semovientes el precio de compra o el precio de mercado; y para los bienes inmuebles será el precio de compra o el avalúo catastral, según se disponga y considerando los momentos contables para la incorporación del bien a favor del Estado.

Para el caso de los inmuebles, la tasación y valuación estará regida y vinculada con los sistemas de catastro y de la administración tributaria que disponga el Estado, en sus aspectos técnicos.

Asimismo, el proceso contendrá los criterios para la depreciación de los bienes, y determinar cuándo es el inicio de la depreciación del bien, pudiendo ser la fecha de entrega a la entidad pública.

Al finalizar el bien registrado estará valorizado permanentemente y esta información se integra en los inventarios correspondientes.



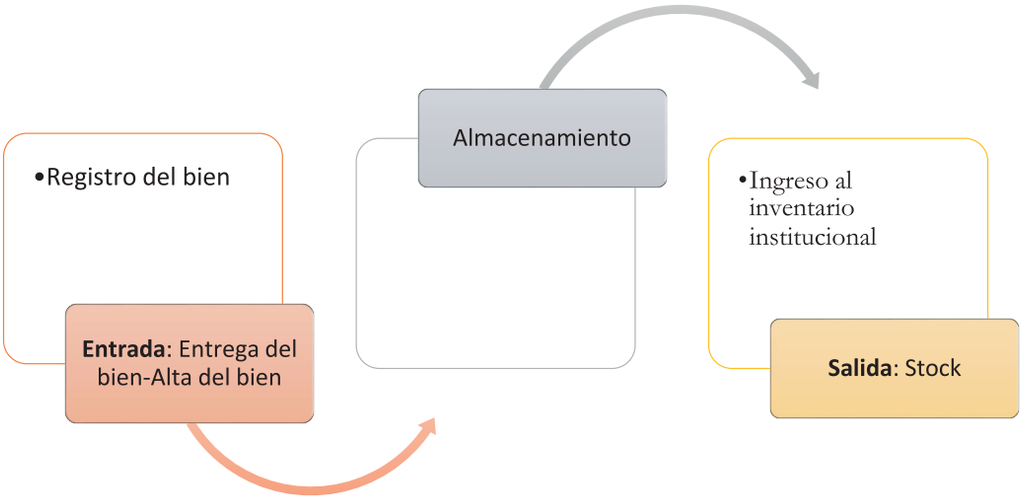
3.2.5 Proceso de almacenamiento

Comprenderá el proceso del almacenamiento de los bienes muebles del Estado, con el fin de registrar los movimientos físicos de una entidad pública hasta su entrega al usuario final.

Este proceso integrará los criterios para el correcto almacenamiento de los bienes muebles que entran al stock de la entidad, pudiendo ser agrupados de acuerdo con cada tipo de mercancía, producto o material, asimismo, incluirá los parámetros de la infraestructura que albergará los bienes muebles, la cual debe integrar criterios de seguridad, calidad y cantidad.

Con el alta del bien el proceso de almacenamiento se vinculará con el sistema contable, con el registro del devengo -momento contable-. Con la entrega del bien al usuario final, el proceso de almacenamiento se vinculará con el sistema de compras como un producto que requiere reposición en el stock de la entidad pública.

Al finalizar el registro, se garantizará el resguardo de los bienes muebles de una entidad pública, antes de la entrega al beneficiario final.



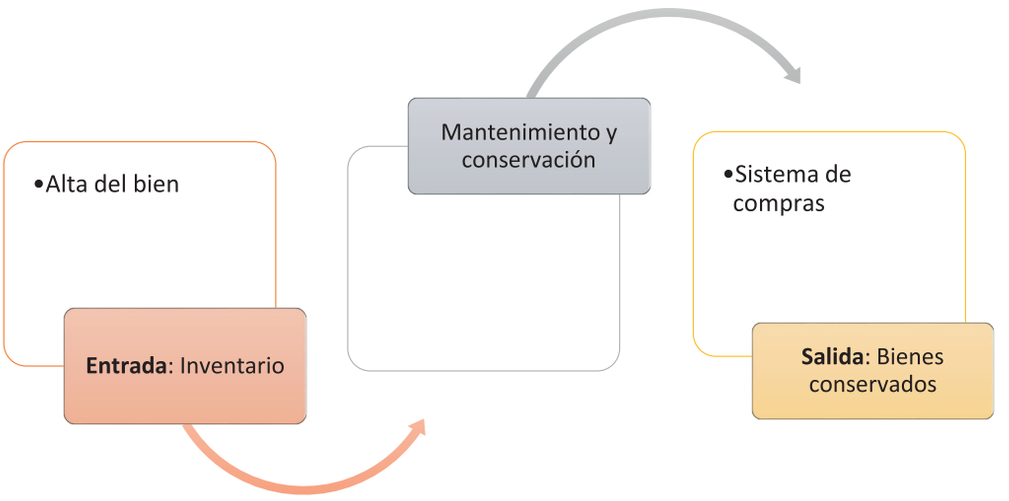
3.2.6 Proceso de mantenimiento y conservación

Comprenderá el proceso de mantenimiento y conservación de los distintos bienes nacionales, con el fin de inspeccionar, asegurar, supervisar, vigilar, regular y controlar los mismos.

Este proceso integrará criterios para el mantenimiento de los bienes de uso, que requieran por su naturaleza mantenimiento periódicos, entre estos se incluyen, los muebles e intangibles. El proceso también integrará el mantenimiento y conservación de los bienes inmuebles de dominio privado del Estado, y de dominio público, que por su naturaleza requieren mantenimiento, de acuerdo a su nivel de depreciación.

El seguro de los bienes es una acción que se integra en el proceso como un mecanismo de resguardar la integridad del bien y coadyuvar como norma secundaria de mantenimiento y control.

Al finalizar la actividad se garantiza el mantenimiento y proteger los bienes, y se vincula con el sistema de compra en la planificación anual de compras.

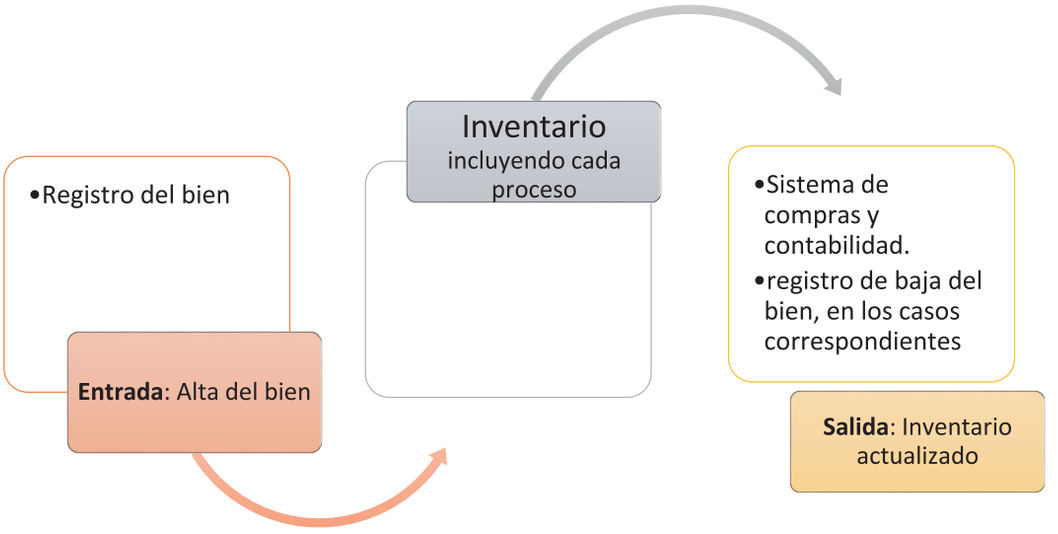


3.2.7 Proceso de inventario institucional

Comprenderá el proceso de inventario de los bienes muebles, inmuebles e intangibles que estén bajo la guarda y custodia de una entidad pública.

Este proceso contendrá un registro integral de todos los bienes muebles, inmuebles e intangibles que estén bajo la guarda y custodia de una entidad pública, a una fecha determinada, estructurado de acuerdo con el catálogo de bienes, la adecuada identificación y localización geográfica, sus registros correspondientes de mantenimiento y conservación, y debidamente valorizado.

Con la actualización permanente del inventario institucional, la información estará disponible para la toma oportuna de decisiones del representante institucional y los custodios. Este proceso se vinculará con el sistema de compras por medio del catálogo de bienes y servicios y la planificación anual de compras, así como, con el sistema de contabilidad con el registro del devengo y la situación patrimonial.



3.2.8 Proceso de inventario general de bienes del Estado

Comprenderá el proceso de inventario permanente de los bienes de dominio privado del Estado, sean estos muebles, inmuebles e intangibles, y estará a cargo del órgano central del sistema.

El proceso del inventario general de bienes del Estado tiene como fin registrar el alta, baja, reasignación, responsables institucionales y custodios, verificación y mantenimiento del universo de bienes nacionales propiedad del Estado. Para ello el órgano central dictará el manual de procedimientos comunes para la administración de los bienes de uso, que contendrá la metodología, procesos y procedimientos sobre la catalogación, descripción, alta, asignación, registro, rotulación, valuación, custodia, conservación, protección de la propiedad y baja, para cada tipo de bien.

Asimismo, este inventario estará diseñado para ser receptor de las informaciones de cada inventario institucional, alimentándose permanentemente.

En ese sentido, el proceso del inventario general es el resultado básico del sistema de administración de bienes nacionales; resulta ser el instrumento informativo que recopila toda la información de los bienes del Estado, y por medio de este, se genera el estado de situación del patrimonio estatal.

Este inventario debe incluir los siguientes productos:

- Inventario general de bienes muebles del Estado.
- Catastro de la propiedad inmobiliaria del Estado.



3.2.9 Proceso de inventario general de bienes de dominio público

Comprenderá el proceso de inventario permanente de los bienes de dominio público, con el fin de registro y control de éstos, y estará a cargo del órgano central del sistema.

Este proceso contendrá los criterios de registro, administración, conservación y tutela de los bienes de dominio público; identificación de responsable institucional y custodio de la entidad pública, según corresponda, en caso de que se les haya otorgado la administración, mantenimiento y custodia de los mismos.

Asimismo, como mínimo integrará información sobre la identificación, localización geográfica, plano topográfico catastral, si correspondiera, estado de conservación y otras condiciones no financieras.

Este inventario debe incluir como productos el catastro de los bienes de dominio público.



3.3 sistema de información de bienes

El sistema a través de la herramienta modular contendrá información técnica, jurídica y económica, en sus dimensiones espacial, temporal y temática; útil para una gestión de los bienes, la cual generará información sistematizada, completa, oportuna y actualizada, para una adecuada administración y control de los bienes nacionales.

Se excluyen de este sistema de información, los bienes que integran el patrimonio cultural e histórico de la Nación, y los activos financieros del Estado.

La herramienta deberá funcionar integrada al sistema de información financiera que disponga el Estado, debido a que, los datos del bien serán ingresados al sistema, al producirse el alta por razones presupuestarias o extrapresupuestarias, y se realizará el registro contable correspondiente. Con respecto al alta, cuando esta se produzca por causa de la ejecución presupuestaria, el registro se produce automáticamente al devengarse el gasto incorporando la información adicional necesaria, a la que consta en los soportes utilizados, entre ellas, su ubicación geográfica o catálogo de bienes, según sea el caso y los responsables de su administración y custodia.

3.3.1 Sistemas

El sistema de información de bienes nacionales estará constituido por el sistema de informaciónde bienes del Estado y el sistema de información de bienes de dominio público.

En lo que respecta al sistema de información de bienes del Estado, este tiene como objeto generar información sistematizada, completa, oportuna y actualizada, para un adecuado registro, administración y con rol de los bienes muebles, semovientes, bienes inmuebles y bienes intangibles propiedad del Estado.

Por su parte, el sistema de información de bienes de dominio público tiene por objeto generar información sistematizada, completa, oportuna y actualizada, para un adecuado registro, administración y con rol de los bienes de dominio público.

3.3.1.1 Sistema de información de bienes del Estado
El sistema para el caso de los bienes muebles e intangibles informará sobre cada bien registrado en el mismo, como mínimo, lo siguiente:

- Número de registro en el inventario.
- Código de acuerdo con el catálogo de bienes.
- Denominación.
- Descripción.
- Fecha y concepto del alta.
- Imputación presupuestaria o causa de altas no presupuestarias.
- Dependencia administrativa que lo tiene asignado y reasignaciones.
- Datos del suplidor y registro tributario, si corresponde.
- Costo de adquisición, producción o avalúo, si corresponde
- Normas de medición aplicadas.
- Número y fecha de la orden de pago, si corresponde.
- Cuenta contable en la que se registra.
- Situación contable.
- Estado de conservación.
- Vida útil estimada y método de depreciación que se le aplica.
- Valor residual.
- Mejoras realizadas.
- Valor actualizado -Ajustes del valor-.
- Cláusulas restrictivas, si existieran.
- Seguros -empresa, póliza, monto de la póliza, período cubierto-.
- Ubicación geográfica del bien en detalle.
- Método de rotulación o datos de identificación adheridos al bien.
- Identificación del rotulador.
- Responsable institucional de bienes.
- Custodio del bien.
- Fechas de las tomas de inventario -verificaciones físicas-.
- Caución de responsables institucionales o custodios.
- Fecha y causa de la baja.

En el caso de bienes muebles registrables, que son aquellos cuya propiedad se inscribe en un registro dispuesto por la ley y administrado por el Estado, se agregarán los datos de registro del bien correspondiente.

El sistema de información de bienes del Estado, para el caso de los bienes semovientes, informará sobre cada bien registrado en el mismo, los conceptos que correspondan para el caso de los bienes muebles en general, adicionando a los mismos, la ficha veterinaria específica de cada animal.

Para el caso de los bienes inmuebles, deberá estar integrada en sus aspectos técnicos con el sistema de información catastral, y agregará datos sobre el plano topográfico y la tasación catastral actualizada. Además, el sistema deberá incluir la información correspondiente al plano individual y la designación catastral, aprobadas por la entidad competente; procurándose que cada inmueble se encuentre debidamente individualizado en el sistema de información cartográfico y parcelario, del órgano administrativo encargado del registro de la propiedad inmobiliaria.

3.3.1.2 Sistema de información de Bienes de Dominio Público

El sistema contendrá información sobre la identificación, localización geográfica, plano topográfico catastral si correspondiera, estado de conservación y otras condiciones no financieras que se establezcan. Asimismo, identificará a los responsables de las entidades públicas, a los cuales el titular del órgano del sistema de administración de bienes nacionales haya otorgado la administración, mantenimiento y custodia de éstos.

Este sistema no se integrará al sistema de contabilidad de los entes contables ni se valorizarán sus registros.

Contendrá las informaciones correspondientes a los bienes de dominio público que forman parte de áreas protegidas, y de información ambiental. De igual forma, incluirá las informaciones sobre las vías públicas y sus correspondientes derechos de vías, parques públicos, así como, de cualquier área que sea destinada al dominio público a partir de la creación de una urbanización parcelaria o cualquier obra de desarrollo urbano.

3.3.2 Información que genera el sistema

Todo sistema de información de bienes debe poder proveer el estado de situación del patrimonio estatal como reporte de gestión institucional clave para la toma de decisiones oportunas, y es en ese ámbito que el sistema como mínimo debe informar sobre:

- Inventario general de bienes muebles del Estado.
- Catastro de la propiedad inmobiliaria del Estado.
- Estado de conservación, ocupación y ubicación geográfica de los bienes inmuebles.
- Estado de mantenimiento y reemplazo de bienes intangibles.
- Estado de responsables y custodios.

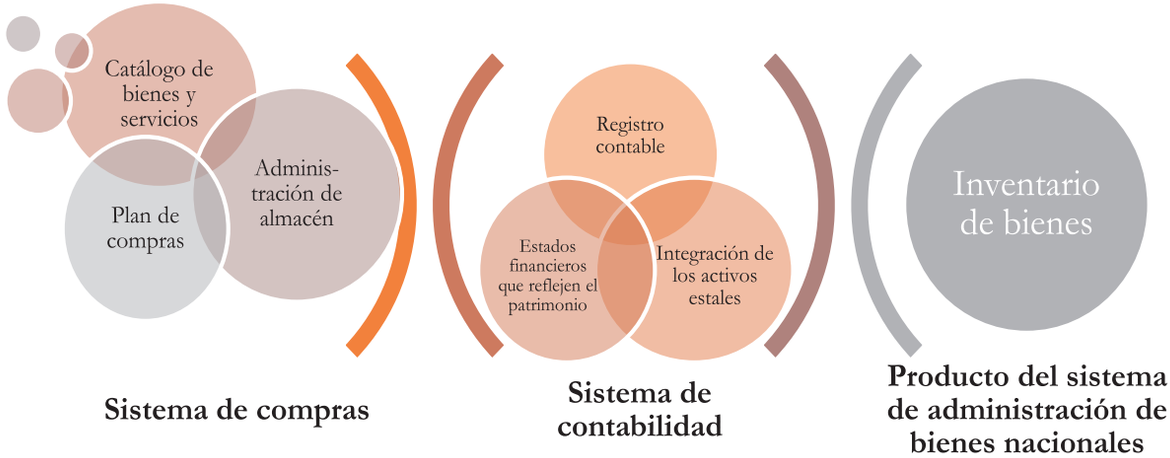
- Estado de todas las operaciones que se realicen en relación con los derechos reales inmobiliarios del Estado y especialmente de las siguientes:
- Ventas
- Permutas
- Donaciones
- Concesiones
- Arrendamientos
- Compras u otras adquisiciones, con indicación del número del catastro en que se opere; e hipotecas y privilegios constituidos en favor del Estado.
- Catastro de los bienes de dominio público.

3.4 Información que vincula al sistema con los otros sistemas de la administración financiera de estado

El sistema de administración de bienes nacionales y su herramienta modular, el sistema de información de bienes, a los fines de generar información con veracidad, confiabilidad, integridad, unicidad, transparencia, seguridad y oportunidad, debe estar relacionado con el sistema de información financiera que disponga el Estado.

Esta vinculación deberá mantener la unicidad conceptual y metodológica en materia de catálogos, registros, valuación, procesamiento y presentación de la información con los sistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, control interno, contrataciones públicas, gestión financiera de recursos humanos, planificación, inversión pública y control interno.

Empero lo antes indicado, el sistema de administración de bienes nacionales por la funcionalidad del ciclo de bienes, deberá interconectar con los sistemas de compras y contabilidad que disponga el Estado, atendiendo a los productos de estos sistemas y su vinculación con el inventario, lo cual es presentado en el siguiente flujo:



3.5 Organización administrativa del sistema

Toda organización administrativa incide en el fin de la entidad pública, en el caso particular de bienes nacionales, la organización debe tener como objetivo incentivar el aprovechamiento económico de los bienes con lo que cuenta el Estado, en acuerdo con el interés social, promoviendo su intercambio y maximizando su rentabilidad.

Además, debe promover el establecimiento de un eficiente sistema de administración de los bienes de propiedad del Estado, sobre la base de un sistema de información que comprenda todos estos bienes y sus posibles usos.

El sistema de administración de bienes nacionales se conformará de acuerdo con su estructura de administración pública y deberá tener como mínimo:

- Un órgano central del sistema de bienes nacionales.
- Responsables institucionales de bienes nacionales.
- Custodios de los bienes nacionales.
- Unidades administrativas -Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.
- Las unidades administrativas de cada uno de los organismos autónomos y descentralizados del Poder Ejecutivo.

El órgano central estará estructurado nominalmente como una Dirección General, Ministerio, Superintendencia u otra denominación, de acuerdo a las normas internas del Estado, y estará a cargo de su titular, pudiendo denominarse Director General, Ministro, Superintendente u otra denominación. La norma interna establecerá los requisitos formales del cargo u otra estructura que así requiera y el texto legal lo contemple.

En lo que respecta a las atribuciones y responsabilidades del titular del órgano, a continuación, un listado de carácter ilustrativo:

a) En materia de políticas y normas sobre bienes nacionales:

1. Establecer las políticas y planes a aplicar en materia de administración de bienes nacionales o proponer a una instancia superior, la aprobación de ésta.
2. Establecer el catálogo de bienes nacionales que aplicarán las entidades públicas, el cual deberá consensuar con el sistema de contabilidad.
3. Diseñar y aprobar el manual de procedimientos comunes para la administración de los bienes de uso, que contendrá la metodología, procesos y procedimientos sobre la catalogación, descripción, alta, asignación, registro, rotulación, valuación, custodia, conservación, protección de la propiedad y baja, para cada tipo de bien.

4. Diseñar y aprobar el manual de administración de almacenes, que contendrá la metodología básica para el registro, gestión y valoración de los bienes almacenados por las entidades públicas.
5. Emitir pronunciamientos institucionales sobre la administración de bienes nacionales cuando las circunstancias lo ameriten y dentro del marco de su competencia.
6. Impulsar la aplicación uniforme y permanente del sistema de administración de bienes nacionales.

b) En materia de registro de bienes nacionales:

1. Dictar, conjuntamente con el sistema de contabilidad, las normas y procedimientos sobre el registro y valuación de los bienes nacionales.
2. Diseñar, implantar, dirigir y administrar el sistema de información de bienes.
3. Organizar y mantener actualizado el inventario general de bienes nacionales, a partir de la información analítica que al respecto generen las entidades públicas sobre su área de competencia.
4. Consolidar la información sobre los bienes inactivos identificados y registrados en todo el ámbito su competencia.
5. Organizar y llevar el registro central de los bienes nacionales de dominio público, el que no estará valorizado.

c) En materia de gestión de bienes nacionales:

1. Coordinar la acción y operaciones que realizan los responsables institucionales, en el marco de sus competencias.
2. Ejercer los procedimientos de lugar en los casos de expropiaciones por declaratoria de utilidad pública o interés social, y representarlo técnicamente en todos los actos y recursos que el proceso de expropiación amerite.
3. Regularizar, custodiar y conservar todos los títulos inmobiliarios y de otros bienes muebles registrables, al igual que los contratos y documentos que constituyen pruebas del derecho de propiedad del Estado.
4. Participar en la representación del Estado relativas a todos los actos y recursos jurídicos que se refieran a casos de bienes inmuebles del Estado.
5. Participar e intervenir en forma previa a su formalización en todos los contratos de adquisición, venta o disposición, uso o arrendamiento de inmuebles, por parte del Estado.
6. Entregar bienes nacionales debidamente regularizados mediante dación en pago.
7. Diseñar, dirigir y mantener los sistemas de subastas públicas y de licitaciones públicas para la venta de bienes nacionales, de tal forma que permita el óptimo rendimiento de los bienes susceptibles de tales procesos.
8. Coordinar con las entidades públicas correspondientes, las normas y procedimientos que se aplicarán para la identificación, gestión y supervisión de bienes nacionales con régimen especial, entre los cuales se encuentran aquellos que integran el patrimonio histórico y cultural de la nación, entre otras.

9. Organizar y administrar un almacén general de bienes inactivos donde se preservará a éstos hasta su disposición.
10. Organizar el sistema de conservación y mantenimiento de bienes de dominio público.

d) En materia de supervisión de bienes nacionales:

1. Supervisar y verificar que las entidades públicas apliquen en materia de bienes nacionales las normas establecidas.
2. Verificar periódica y sistemáticamente la existencia, resguardo y estado de conservación de los bienes registrados.
3. Requerir información a particulares que ejerzan o hayan ejercido algún derecho sobre bienes nacionales.
4. Supervisar el proceso de saneamiento legal de la titularidad de los bienes inmuebles del Estado.
5. Supervisar el registro, uso y la efectiva custodia de los bienes de dominio público.

e) En materia de asistencia técnica y capacitación sobre bienes nacionales:

1. Asesorar y asistir técnicamente a las entidades públicas, en las materias de su competencia.
2. Coordinar con el órgano correspondiente sobre capacitaciones públicas, la ejecución de programas permanentes de capacitación, para el personal que participe en actividades relacionadas con la administración de los bienes nacionales.

Asimismo, la organización administrativa del sistema debe incluir la figura del responsable institucional y el custodio, en ese sentido, se presentan de carácter ilustrativo las atribuciones de éstos:

Responsable institucional de bienes:

- Organizar el sistema de administración de los bienes del Estado registrados en el área de su competencia, y hacer cumplir y supervisar la aplicación del manual de procedimientos comunes para la administración de bienes de uso y del manual de administración de almacenes, dictados al efecto.
- Designar a los custodios de los bienes del Estado que correspondan al área de su competencia, y llevar el registro de cargos y descargos a éstos.
- Autorizar el programa anual de adquisición y disposición de bienes de uso.
- Supervisar el registro en línea de las altas de los bienes del Estado en el sistema de información de bienes y mantener actualizados los datos que correspondan a cada bien.
- Mantener actualizado el inventario institucional de los bienes del Estado y remitirlo al órgano central del sistema de bienes nacionales encargada del sistema de administración de bienes nacionales con la periodicidad que establezca la norma.

- Reasignar los bienes del Estado del área de su competencia procurando su aprovechamiento racional y eficiente.
- Realizar periódicamente inspecciones técnicas y por muestreo de los bienes del Estado que se encuentran bajo su administración para verificar su existencia, uso, estado de conservación y grado de ejecución de los programas de mantenimiento de éstos.
- Declarar bienes activos, a aquellos que se encuentren con las cualidades establecidas para ello.
- Certificar la existencia de los bienes inventariados, constatar sus resultados con los registros contables, investigar las diferencias que pudieran existir e iniciar los procesos para determinar responsabilidades cuando así corresponda.
- Gestionar los actos de saneamiento jurídico, técnico y económico, que corresponda realizar a los bienes registrables del área de su competencia.
- Formular anualmente la solicitud de las apropiaciones presupuestarias que se requieran para la vigilancia y mantener en correcto estado de conservación los bienes que administra.
- Administrar racionalmente las apropiaciones presupuestarias que se le asignan cada día mediante el presupuesto nacional, para la administración de bienes nacionales registrados en el área de su competencia.
- Llevar un registro auxiliar, no valorizado, de los bienes de dominio público, cuya administración, mantenimiento y custodia le haya sido asignada.

Custodios:

- Ser responsable de verificar en forma permanente la existencia del bien a su cargo y de su buen uso.
- Informar periódicamente al responsable institucional de bienes correspondientes, sobre su grado de conservación y mantenimiento.

4. SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES NACIONALES EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

La regulación de los bienes nacionales tiene sus inicios en la primera Constitución[17], y es desde el 1844, que el Congreso Nacional está facultado para la administración, fructificación, conservación y enajenación de los bienes nacionales.

Las reformas constitucionales que siguieron fueron adicionando elementos, entre las que se citan la Constitución de 1924, que agregó el término de la enajenación de los bienes del dominio

17.Véase el artículo 68 de la Constitución de 1844

privado de la Nación[18], y la Constitución de 1963, que estipuló: i) en casos de adjudicación[19] y venta forzada, el Estado podría adquirir propiedades inmuebles por el precio de la adjudicación; y ii) la potestad al presidente de la República de enajenar inmuebles cuyo valor sea menor a RD$10,000.00[20].

El Código Civil, por su parte, desde el 1884, instruye la norma de los bienes de dominio público del Estado, entre los que se encuentran los caminos, vías, ríos, islas, plazas de guerra, terrenos sin dueños, así como, algunos bienes de dominio privado del Estado.

Con respecto a la ley adjetiva, para el 3 de noviembre de 1948, se promulga la Ley Núm. 1832, la cual crea la Dirección General de Bienes Nacionales, bajo la dependencia del Secretario de Estado del Tesorero y Crédito Público, hoy Ministerio de Hacienda, y se instruye la normativa relativa a la administración de todos los bienes muebles e inmuebles del Estado, la cual, en la actualidad, está vigente.

A continuación, la base jurídica que integra el sistema de administración de bienes nacionales dominicana, concepción actual, atribuciones del órgano central, principales elementos e instrumentos, estructura administrativa y macroprocesos, integración con el resto de los sistemas del SIAFE, juicio crítico y reformas legales.

4.1. Base jurídica vigente

En la República Dominicana, el ordenamiento jurídico está supeditado a la Constitución, por ser ésta la norma suprema nacional y el fundamento del Estado, conforme establece su artículo 6.

En tal sentido, está consagrado constitucionalmente, que los recursos naturales no renovables, que se encuentren en el territorio y en los espacios marítimos, bajo jurisdicción nacional, así como, los recursos genéticos, la biodiversidad y el espectro radioeléctrico[21], son patrimonio de la Nación.

Aunado a ello, la carta magna estipula que el agua constituye el patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida[22]. Asimismo, las cuencas altas de los ríos y las zonas de biodiversidad endémica, nativa y migratoria, los ríos, lagos, lagunas, playas y costas nacionales pertenecen al dominio público y son de libre acceso, observándose siempre el respeto al derecho de propiedad privada[23].

18.Véase el artículo 33 de la Constitución de 1924

19.Véase el artículo 22 de la Constitución de 1963

20.Véase los artículos 114 y 128 de la Constitución de 1963.

21.Véase el artículo 14 de la Constitución de 2015.

22.Véase el artículo 15 de la Constitución de 2015.

23.Ibidem.

La norma continúa indicando, que los bienes del patrimonio cultural de la Nación, cuya propiedad sea estatal o hayan sido adquiridos por el Estado, son inalienables e inembargables y dicha titularidad, imprescriptible. Los bienes patrimoniales en manos privadas y los bienes del patrimonio cultural subacuático, serán igualmente protegidos ante la exportación ilícita y el expolio[24].

Para el 2015, la Constitución al igual que las constituciones citadas en el apartado anterior, establece la atribución al Congreso Nacional de "velar por la conservación y fructificación de los bienes nacionales en beneficio de la sociedad y aprobar o rechazar la enajenación de los bienes de dominio privado de la Nación, excepto lo que dispone el artículo 128, numeral 2, literal d)", en ese aspecto, el artículo 128 establece la facultad del Presidente de la República de la enajenación de bienes nacionales menor a los doscientos salarios mínimos del sector público[25].

En lo que respecta al control de fondos públicos el artículo 246 de la Constitución, establece que, el Congreso Nacional, la Cámara de Cuentas y la Contraloría General de la República, en el marco de sus respectivas competencias, tendrán la atribución del control y fiscalización sobre el patrimonio[26]. En el caso particular de la Cámara de Cuentas, esta deberá remitir al Congreso Nacional, informes sobre la fiscalización del patrimonio del Estado.

El derecho común descrito en el Código Civil de la República Dominicana y sus modificaciones, estipulan que los caminos, vías y calles que están a cargo del Estado, los ríos, navegables o flotables, las orillas, las ensenadas y bahías en el mar, puertos, radas, y en general, todas las porciones del territorio dominicano, que no son susceptibles de propiedad particular, se considerarán como dependencias del dominio público[27]. Asimismo, todos los bienes vacantes y sin dueño, y los de las personas que mueran sin herederos o cuyas herencias se abandonen, pertenecen al dominio público[28].

Las puertas, muros, fosos, y defensas de las plazas de guerra y de las fortalezas, también forman parte del dominio público[29]. En el mismo caso, están los terrenos, fortificaciones y defensas de las plazas que ya no fueren de guerra, pertenecen al Estado[30]. Si no hubiere título o prescripción en

24.Véase el artículo 64 de la Constitución de 2015

25.Véase el artículo 93, numeral 2, letra b de la Constitución de 2015.

26.Véase los artículos 248 y 250 de la Constitución de 2015.

27.Véase el artículo 538 del Código Civil.

28.Ibidem.

29.Véase el artículo 540 del Código Civil

30.Véase el artículo 541 del Código Civil.

contrario, las islas, isletas y terrenos que se forman en el álveo de los ríos navegables pertenecen al Estado[31].

La norma de administración pública, dispuesta en la Ley Núm. 247-12, de fecha 9 de agosto de 2012, orgánica de Administración Pública, estipula que los ministros y viceministros ejercen la administración, dirección, inspección y resguardo de los bienes y servicios asignados al ministerio[32]. Así como, el Estado podrá asignar determinados bienes a un ente descentralizado, sin que este adquiera la propiedad, en tales casos, el ente queda obligado a utilizarlos exclusivamente para los fines que determine el titular de la República[33].

El régimen inmobiliario instituido en la Ley Núm. 108-05 y sus modificaciones, de fecha 22 de febrero de 2005, sobre Registro Inmobiliario, reconoce y establece como dominio público a todo inmueble destinado al uso público y consagrado así por el Código Civil, las leyes y disposiciones administrativas. En las urbanizaciones y lotificaciones, las calles, zonas verdes y demás espacios destinados al uso público quedan consagrados al dominio público con el registro de los planos[34].

Para los bienes de dominio público, no es necesario emitir Certificados de Títulos, es imprescriptible, inalienable, inembargable y no procede el saneamiento sobre el mismo a favor de ninguna persona física o moral, corresponde al Estado la tutela, administración, conservación y protección[35], y en caso de la desafectación del dominio público se hace exclusivamente por ley y tiene como objeto declarar el inmueble como dominio privado del Estado y ponerlo dentro del comercio[36].

Las regulaciones penales a través del Código Penal de la República Dominicana y sus modificaciones, y la Ley Núm. 155-17, de fecha 1ro., de junio de 2017, contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, que busca sustituir y derogar la Ley Núm. 72-02, sobre el lavado de activos provenientes del tráfico ilícito de drogas, del 7 de junio de 2002; establecen mecanismos para la incautación de bienes y el destino final de los mismos a favor del Estado.

Desde la perspectiva de la hacienda pública, el Ministerio de Hacienda como órgano rector de las finanzas públicas nacionales tiene a su cargo organizar, llevar y administrar el inventario de.los bienes muebles e inmuebles, así como, dirigir la administración financiera del sector público no

31.Véase el artículo 560 del Código Civil

32.Véase los artículos 25 y 32 de la Ley Núm. 247-12.

33.Véase el artículo 44 de la Ley Núm. 247-12.

34.Véase el artículo 106 de la Ley Núm. 108-05.

35.Véase el artículo 106 de la Ley Núm. 108-05.

36.Véase el artículo 107 de la Ley Núm. 108-05.

financiero y sus sistemas relacionados, entre los que se encuentra la administración de bienes muebles e inmuebles del Estado[37].

De igual forma, el Ministerio de Hacienda es un órgano centralizado del Poder Ejecutivo y en su estructura organizativa tiene como dependencia a la Dirección General de Bienes Nacionales, es por ello que, la Ley Núm. 494-06, de fecha 27 de diciembre de 2006, de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda y la Ley Núm. 1832 y sus modificaciones, de fecha 3 de noviembre de 1948, que instituye la Dirección General de Bienes Nacionales, establecen la relación jerárquica de ambos órganos y los roles que deben cumplir en el ciclo de la hacienda pública.

En ese sentido, el sistema de administración de bienes nacionales está organizado institucionalmente con la Dirección General de Bienes Nacionales y legalmente con las normas antes expuestas y complementado con las siguientes:

- Ley Núm. 1024, del 24 de octubre de 1928, sobre constitución de Bien de Familia.
- Ley Núm. 1421, del 22 de noviembre de 1937, de arrendamiento de bienes del Estado.
- Ley Núm. 344, del 29 de julio de 1943, que establece un procedimiento especial para las expropiaciones intentadas por el Estado, el Distrito Santo Domingo o las comunes.
- Ley Núm. 3105, del 9 de octubre de 1951, sobre barrios de mejoramiento social.
- Ley Núm. 39, del 25 de octubre de 1966, que faculta al Poder Ejecutivo a donar a personas de escasos recursos económicos los solares del Estado en que hayan sido levantado edificaciones para viviendas.
- Ley Núm. 339, del 22 de agosto de 1968, sobre Bien de Familia.
- Ley Núm. 33, del 12 de octubre de 1970, que prohíbe el descargo de los vehículos y equipos propiedad del Estado y de sus instituciones autónomas que sean de utilidad para el servicio de la Administración Pública.
- Ley Núm. 656, del 2 de mayo de 1974, que autoriza a la Administración General de Bienes Nacionales a arrendar las casas que, en el centro vacacional para obreros y empleados, ha construido el Estado en Jarabacoa.
- Ley Núm. 115, del 13 de enero de 1975, que grava con un impuesto, los terrenos urbanos no edificados que derivan una plusvalía de la construcción por el Estado de obras de infraestructura, tales como avenidas o urbanizaciones.
- Ley Núm. 41-00, del 28 de junio de 2000, que crea la Secretaría de Estado de Cultura.
- Ley Núm. 64-00, del 18 de agosto de 2000, que crea la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

37.Véase el artículo 3 de la Ley Núm. 494-06.

- Ley Núm. 126-01, del 27 de julio de 2001, que crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, dependencia de la Secretaría de Estado de Finanzas.
- Ley Núm. 10-04, del 20 de enero de 2004, de Cámara de Cuentas de la República Dominicana.
- Ley Núm. 200-04, del 28 de julio de 2004, General de Libre Acceso a la Información Pública.
- Ley Núm. 108-05, del 23 de marzo de 2005, de Registro Inmobiliario.
- La Ley Núm. 5-07, del 8 de enero de 2007, que crea el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado.
- Ley Núm. 51-07, del 23 de abril de 2007, que modifica varios artículos de la Ley Núm. 108-05, del 23 de marzo de 2005, sobre Registro Inmobiliario.
- Ley Núm. 66-07, del 22 de mayo de 2007, que declara a la República Dominicana como un Estado archipelágico.
- Ley Núm. 176-07, del 17 de julio de 2007, del Distrito Nacional y los Municipios.
- Ley Núm. 1-12, del 25 de enero de 2012, sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.
- Ley Núm. 150-14, del 8 de abril de 2014, sobre el Catastro Nacional.
- Ley Núm. 208-14, del 24 de junio de 2014, que crea el Instituto Geográfico Nacional "José Joaquín Hungría Morell".
- Decreto Núm. 6105, del 29 de octubre de 1949, que aprueba el Reglamento sobre Bienes Nacionales.
- Decreto Núm. 7672, del 3 de octubre de 1951, Reglamento sobre las solicitudes de compra de bienes inmuebles del dominio privado del Estado.
- Decreto Núm. 23, del 8 de julio de 1954, que modifica el Capítulo IX del reglamento Núm. 6105, sobre bienes nacionales.
- Decreto Núm. 9744, del 27 de febrero de 1954, modifica el artículo 33 del reglamento Núm. 6105, sobre bienes nacionales.
- Decreto Núm. 4807 y sus modificaciones, del 16 de mayo de 1959, sobre Control de Alquileres.
- Decreto Núm. 4735, del 20 de abril de 1959, modifica el Capítulo LX del reglamento Núm. 6105, sobre bienes nacionales.
- Decreto Núm. 8128, del 15 de mayo de 1962, que introducen modificaciones al reglamento Núm. 6105, del 29 de octubre de 1949, sobre bienes nacionales.
- Decreto Núm. 572, del 9 de noviembre de 1966, que crea e integra una comisión encargada de realizar un estudio de los casos de ocupación indebida de propiedades privadas.
- Decreto Núm. 1343, del 30 de mayo de 1967, que pasa la Administración de Fincas del Estado, a la Administración General de Bienes Nacionales.
- Decreto Núm. 187, del 22 de septiembre de 2012, que modifica el artículo 38, del reglamento Núm. 6105, del 29 de octubre de 1949, sobre bienes nacionales.

- Decreto Núm. 416-12, del 9 de agosto de 2012, sobre Ventas Directa de Subasta.
- Decreto Núm. 398-12, del 28 de julio de 2012, sobre descargo de bienes.

Es preciso indicar, que la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, en virtud de las disposiciones de la Ley Núm. 126-01[38], de fecha 27 de julio de 2001, que crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, regula el registro de los activos no financieros.

En ese marco, esa dirección general estableció mediante el Manual de Bienes Nacionales la metodología a utilizarse para el levantamiento, valuación y registro de los Bienes que conforman el Estado dominicano, estableciendo las normas y procedimientos para la incorporación, exclusión, reasignación y control de los bienes muebles e inmuebles de uso que utilizan las instituciones públicas con el fin de mantener actualizado un inventario permanente de estos bienes, que integre los aspectos contables y técnicos del mismo[39].

Por su parte, la Contraloría General de la República en su calidad de órgano rector del control interno, conforme estipulan las disposiciones de la Ley Núm. 10-07, de fecha 8 de enero de 2007, que instruye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República, mediante la puesta en circulación de las normas básicas de segundo grado asociadas a las Normas Básicas de Control Interno (NOBACI) 3 -Actividades de Control, publicó procedimientos relativos a la Administración de Bienes e Inmuebles (propiedad, planta y equipos) y Control de Inventarios.

El objetivo de la Contraloría es establecer los requisitos mínimos que deben tener en cuenta los órganos y entes, desde la perspectiva del control, al momento de diseñar e implementar normas secundarias, las cuales deberán incluir la identificación de los riesgos y controles internos claves a ser considerados, para una adecuada administración y control de inventarios[40].

Aunado a lo antes indicado en este apartado, la legislación dominicana por medio de la Ley Núm. 41-00, del 28 de junio de 2000, que crea la Secretaría de Estado de Cultura, regula el patrimonio cultural e histórico, y los activos financieros son regulados por la Ley Núm. 567-05, del 30 de diciembre de 2005, de Tesorería Nacional.

4.2. Concepción actual del sistema

El sistema de administración de bienes nacionales está integrado por el conjunto de principios, normas, órganos y procesos que rigen, y son utilizados para llevar y mantener al día el catastro de

38.Véase los artículos 7, 8, 9 y 13 de la Ley Núm. 126-01.

39.Véase el Manual de Bienes Nacionales de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental

40.Véase NOBACI 3 ADC-3-001 y ADC-3-002.

los bienes inmuebles del Estado, y el de los bienes inmuebles que pertenezcan al patrimonio de los entes públicos, así como los bienes muebles[41].

Aunado a ello, se incluyen desde el sistema de contabilidad, a los activos no financieros del patrimonio estatal, con las informaciones necesarias, para el levantamiento, valuación y registro de los bienes en uso[42].

4.3. Atribuciones del órgano central

La Ley Núm. 1832 y sus modificaciones, establece las siguientes atribuciones básicas para el titular del órgano, siendo estas no limitativas por encontrarse otras en diversas legislaciones:

- Llevar y mantener al día el Catastro de los bienes inmuebles del Estado y el de los bienes inmuebles que pertenezcan al patrimonio de los entes públicos[43].
- Velar por la fiel ejecución de los actos o contratos que se refieran a los bienes públicos o privados del Estado[44].
- Mantener en seguro deposito, a todos los títulos y documentos que constituyen prueba del derecho de propiedad del Estado, sobre sus bienes públicos o privados[45].
- Solicitar y acopiar todos los informes que se refieran a los bienes del Estado[46].
- Ejercitar o velar porque se ejerciten en tiempo oportuno, todas las acciones y derechos que sean en lugar, a favor del patrimonio del Estado[47].
- Velar por las recaudaciones de todos los pagos y rentas y relacionadas con los bienes del Estado[48].
- Velar por el saneamiento y registro de las propiedades, en las cuales el Estado tenga el derecho de propiedad o cualquier otro derecho real[49].
- Velar por la conservación de los bienes muebles del Estado, formar y mantener al día el inventario de dichos bienes, con las excepciones que determinen los reglamentos y proceder a su venta, cuando sea pertinente, en la forma que prescriben los reglamentos. Para este fin, toda oficina

41.Véase el artículo 3 de la Ley Núm. 1832

42.Véase el Manual de Bienes Nacionales de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

43.Véase el artículo 3 de la Ley Núm. 1832.

44.Véase el artículo 8 de la Ley Núm. 1832.

45.Véase el artículo 9 de la Ley Núm. 1832.

46.Véase el artículo 10 de la Ley Núm. 1832.

47.Véase el artículo 11 de la Ley Núm. 1832

48.Véase el artículo 12 de la Ley Núm. 1832.

49.Véase el artículo 13 de la Ley Núm. 1832.

pública deberá rendir un inventario de dichos bienes, dentro del mes de enero de cada año, en la forma que establezcan los reglamentos[50].

- Podrá hacer bajo su propia gestión, la reparación de los edificios y construcciones que pertenezcan al Estado, cuando tenga fondos a su disposición para este fin[51].
- Celebrar y suscribir los contratos de uso y arrendamiento de los bienes del Estado, así como, los actos o contratos de adquisición o enajenación de inmuebles por parte del Estado, conforme a las instrucciones y poderes que reciba del presidente de la República. Cuando el Director General de Bienes Nacionales reciba solicitud encaminada a alguno de estos fines, la referirá con su informe y opinión al Ministro de Hacienda, quien, si la juzga aceptable, la remitirá al presidente de la República para su decisión[52].
- Dirigir los procedimientos de lugar, en los casos de expropiación por utilidad pública o interés social a favor del Estado, y representar el Estado, en todos los actos y recursos del caso[53].
- Dirigir los procedimientos que la ley requiere, para que el Estado realice los derechos que le corresponden en caso de legados, las sucesiones en desherencia, en las sucesiones vacantes; y para la incorporación al patrimonio efectivo del Estado, de los bienes vacantes o sin dueño; todo sin perjuicio de las atribuciones del Abogado del Estado[54].
- Ser el Encargado del secuestro y administración de los bienes de los perseguidos o condenados en contumacia, en la forma que disponen las leyes. Los valores en efectivo se harán ingresar en un fondo de depósito de la Tesorería Nacional[55].
- Personalmente responsable de la fiel custodia de todos los Catastros, títulos o documentos valiosos, que esta ley pone a su cargo, y no podrá dejar salir de su custodia dichos Catastros, títulos o documentos valiosos, sino para fines que interesen al Estado, y siempre con la autorización escrita del Ministro de Hacienda o por disposición judicial[56].
- Rendirá al Ministro de Hacienda un informe anual de sus actuaciones, sin perjuicio de los informes que dicho ministro le solicite, cada vez que lo estime pertinente[57].

Por otra parte, los órganos administrativos y entes públicos, tienen la obligación de informar a la Dirección General de Bienes Nacionales, cuando haya intervenido en la adquisición o

50.Véase el artículo 14 de la Ley Núm. 1832

51.Véase el artículo 15 de la Ley Núm. 1832.

52.Véase el artículo 17 de la Ley Núm. 1832.

53.Véase el artículo 18 de la Ley Núm. 1832.

54.Véase el artículo 19 de la Ley Núm. 1832

55.Véase el artículo 20 de la Ley Núm. 1832.

56.Véase el artículo 22 de la Ley Núm. 1832.

57.Véase el artículo 24 de la Ley Núm. 1832.

enajenación de bienes inmuebles[58], así como, en la construcción o ampliación de mejoras permanentes, pertenecientes al Estado; sobre terrenos propios o no, debe comunicar los actos correspondientes, para que ésta esta haga sobre el Catastro las inscripciones o anotaciones correspondientes[59]. De igual forma, deberán rendir informes, datos y documentos, que dicho funcionario requiera de ellos, por considerarlos necesarios o útiles para los intereses patrimoniales del Estado[60].

Asimismo, los órganos administrativos y entes públicos deberán remitir a la Dirección General de Bienes Nacionales, todo título o documento perteneciente al Estado, que se refiera a derechos reales del Estado[61].

4.4. Principales elementos e instrumentos

A seguidas, los principales elementos e instrumentos que genera el sistema actual[62]:

4.4.1. Elementos

- Custodiar los títulos o documentos que se refieran a derechos reales del Estado.
- Supervisar que toda oficina pública tienda realice el inventario de los bienes muebles dentro del mes de enero de cada año.
- Remitir anualmente al Contralor General dos inventarios de los bienes muebles, uno hecho por orden de Departamentos, y otro hecho por género de artículos, y en los dos casos con indicación del valor de los artículos.
- Proceder a la venta los bienes muebles cuando sea pertinente, en la forma que prescriben los reglamentos.
- Velar por la fiel ejecución de los actos o contratos que se refieran a los bienes públicos o privados del Estado.
- Celebrar y suscribir los contratos de uso y arrendamiento de los bienes del Estado, así como, los actos o contratos de adquisición o enajenación de inmuebles por parte del Estado, conforme a las instrucciones y poderes que reciba del presidente de la República.
- Dirigir los procedimientos de lugar, en los casos de expropiación por utilidad pública o interés social a favor del Estado, y representar el Estado en todos los actos y recursos del caso.
- Dirigir los procedimientos que la ley requiere para que el Estado realice los derechos que le corresponden; en caso de legados, las sucesiones en desherencia, en las sucesiones vacantes,

58.Véase el artículo 4 de la Ley Núm. 1832.

59.Véase el artículo 5 de la Ley Núm. 1832.

60.Véase el artículo 21 de la Ley Núm. 1832

61.Véase el artículo 6 de la Ley Núm. 1832.

62 Véase las disposiciones del Decreto Núm. 6105, del 29 de octubre de 1949, que aprueba el Reglamento sobre Bienes Nacionales.

y para la incorporación al patrimonio efectivo del Estado de los bienes vacantes o sin dueño.

- Secuestro y administración de los bienes de los perseguidos o condenados en contumacia.
- Velar por las recaudaciones de todos los pagos, rentas, y relacionadas con los bienes del Estado. Los valores en efectivo se harán ingresar en un fondo de depósito de la Tesorería Nacional.
- Inspeccionar las construcciones terminadas, para comprobar si se han realizado regularmente.
- Proteger los bienes del dominio público del Estado, en caso de ocupación, perturbación u obstrucción de dichos bienes, de carácter irregular, a fin de que se tomen las medidas de protección correspondientes.
- Revisar periódicamente las cuentas de equipos.
- Atender los casos de sucesiones en desherencia y de las sucesiones vacantes.
- Atender y tramitar las solicitudes de compra de bienes inmuebles del dominio privado del Estado, que no sea de utilidad actual para los servicios públicos.
- Atender y tramitar la donación a personas de escasos recursos económicos, los solares propiedad del Estado, en que haya sido levantadas edificaciones para viviendas.
- Atender y tramitar las donaciones a los agricultores de escasos recursos económicos, las parcelas propiedad del Estado, que éstos hayan destinado a cultivos durante un período no menor de cinco (5) años.

4.4.2. Instrumentos que genera el sistema

- Catastro de la propiedad inmobiliaria del Estado y de los entes públicos.
- Registro de todas las operaciones que se realicen en relación con los derechos reales inmobiliarios del Estado, y especialmente de las siguientes:

a. Ventas
b. Permutas
c. Donaciones
d. Concesiones
e. Arrendamientos
f. Compras u otras adquisiciones, con indicación del número del catastro en que se opere.
g. Hipotecas y privilegios constituidos en favor del Estado.

- Registro de los edificios y terrenos en que estén instaladas las oficinas públicas y sobre la propiedad de estos.

4.5. Estructura administrativa y macroprocesos vigentes

4.5.1. Estructura administrativa

La Dirección General de Bienes Nacionales desde su creación ha tenido diversas estructuras administrativas, siendo la última, la aprobada mediante la Resolución Núm. 383-2011, de fecha 24 de mayo de 2011, del Ministerio de Hacienda, la cual está orientada a la misión, objetivos y estrategias del ministerio[63].

La referida dirección, es un órgano desconcentrado del Ministerio de Hacienda, que depende jerárquicamente del Viceministerio de Monitoreo Instituciones Descentralizadas del Sistema Financiero.

Conforme se estructura, la Dirección General tiene unidades asesoras, a saber, Departamento de Planificación y Desarrollo, Departamento de Comunicaciones y Departamento de Recursos Humanos.

Asimismo, la precitada resolución, aborda las áreas sustantivas, a saber, Dirección Inventario de Bienes Estatales; Dirección Técnica con los Departamentos de: Ingeniería, Sociales e Investigaciones, Catastro, Recuperación de Bienes; Dirección de Coordinación Oficinas Provinciales; y Dirección Legal con los Departamentos de: Titulación, Litigio y Contratos.

Las áreas de apoyo están estructuradas de la forma siguiente, a saber, Dirección de Tecnología de la Información y Comunicación; Dirección Administrativa con las áreas del Departamento de Servicios Generales, División de Compras y Registro de Bienes Descargados; y Dirección Financiera.

4.5.2 Misión, visión y valores

La Dirección General de Bienes Nacionales ha identificado como misión, visión y valores lo siguente[64]:

- Misión. "Salvaguardar las propiedades del Estado, haciendo posible el uso adecuado y efectivo de sus bienes, teniendo como norte el desarrollo real de la sociedad dominicana".
- Visión. "Ser una institución gubernamental sólida, que sirva con honestidad y entrega a los clientes/ciudadanos en la administración de los bienes de todos, aportando al desarrollo y progreso del país".
- Valores. Honestidad, Compromiso, Solidaridad, Servicio desinteresado, Calidad, Visión de Progreso, Comunicación efectiva.

63.La misión del Ministerio de Hacienda es Garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas para contribuir a la estabilidad macroeconómica a través de un eficiente y equitativo diseño y ejecución de las políticas de ingresos, gastos y financiamiento, que impulse el bienestar de la sociedad dominicana

64.Véase la sección "Sobre nosotros" del portal institucional de la Dirección General de Bienes Nacionales, http://www.bn.gob.do/sobre-nosotros/nosotros#.

4.5.3. Macroprocesos

A partir de la actualización de la estructura organizativa, y observando la misión y visión institucional, se presentan los macroprocesos identificados:

- Inventario de bienes estatales, incluyendo bienes de dominio público y bienes de dominio privado del Estado.
- Titulación de los bienes inmuebles del Estado.
- Elaboración de los contratos de ventas, permutas, donaciones y arrendamientos de inmuebles y su registro correspondiente.
- Custodia de los certificados de títulos o matrículas de los bienes inmuebles del Estado.

4.6. Integración con el resto de los sistemas del SIAFE

El Ministerio de Hacienda, en su calidad de órgano responsable de la administración financiera, tiene la atribución de organizar, coordinar y dirigir el Sistema Integrado de la Administración Financiera del Estado (SIAFE), en el cual el sistema de administración de bienes nacionales es relacionado[65].

El sistema de administración de bienes nacionales, como sistema conexo o relacionado, debe a partir de sus propias leyes y normas, mantener con el SIAFE una unicidad conceptual y metodológica en materia de registros, procesamiento y presentación de información financiera[66], con relación a los sistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, control interno, contrataciones públicas, gestión financiera de recursos humanos, planificación, inversión pública y control interno.

En el caso particular de bienes nacionales, los sistemas del SIAFE que están interconectados con éste por su funcionalidad son los siguientes:

- El sistema de compras y contrataciones por el catálogo de bienes y servicios, debido a que, la información que ingrese en los inventarios debe estar vinculada con el referido catálogo y esto facilita una planificación de compras de bienes integrada a los planes de compras y como resultado al plan estratégico, asimismo se relaciona con el proceso de administración de almacenes, identificación y custodia física de los bienes[67].
- El sistema de contabilidad por los registros contables de los bienes, debido a que, éstos integrarán los activos del Estado que se actualizan simultáneamente con el inventario de bienes -alta, reasignación, baja, depreciación-, haciendo que los estados financieros que se

65. Véase los artículos 3 y 6 de la Ley Núm. 5-07.

66. Véase el artículo 3 de la Ley Núm. 5-07

67. Véase las disposiciones de la Ley Núm. 340-06 y sus modificaciones.

produzcan reflejen el patrimonio[68], debiendo el sistema contable conocer permanentemente la gestión del patrimonio de los órganos administrativos y entes públicos que le alcance su ley[69] y el estado de situación patrimonial del gobierno central deberá incluir el valor de la participación de este en el patrimonio neto[70].

Por todo lo antes indicado, el sistema de administración de bienes nacionales está integrado al SIAFE y de manera específica con los sistemas de contabilidad y de compras y contrataciones.

4.7. Juicio crítico global sobre la situación administrativo-financiera actual

Luego de abordar los apartados anteriores, se observa que actualmente la responsabilidad de la Dirección General de Bienes Nacionales excede su capacidad de acción, debido a que no existe un marco legal actualizado, que la invista de autoridad jerárquica, para regular los diferentes niveles institucionales del Estado dominicano.

En este aspecto, la Ley Núm. 1832, tiene 72 años que fue promulgada y ha quedado obsoleta ante la modernización de la Administración Pública, y los órganos, procesos y sistemas de la hacienda pública creados con posterioridad a su entrada en vigencia.

Asimismo, el Estado dominicano, conforme establece la Constitución, debe garantizar el Estado Social y Democrático de Derecho, y estar acorde a los lineamientos de los organismos internacionales en materia de registro, valuación y custodia de bienes nacionales, debiendo fortalecer su régimen jurídico, para responder a las necesidades actuales de controles públicos.

Que resulta de vital importancia para el Estado dominicano, identificar y preservar los bienes nacionales de dominio público o dominio privado del Estado, sean estos muebles, inmuebles e intangibles. Por otra parte, la administración local debe iniciar su proceso interno, para identificar y preservar su patrimonio municipal o del distrito municipal.

En virtud de lo anterior, se precisa de normas de bienes nacionales, unificada, actualizada y moderna, que integren todos los entes públicos y órganos administrativos del Estado, y la administración local, además, que la Dirección General de Bienes Nacionales en su rol de órgano central, dirija, coordine y supervise los procesos administrativos de su competencia.

Un nuevo sistema de administración de bienes nacionales debe estar armonizado a los criterios de la administración financiera del Estado, en cuanto a registro, administración, valuación y custodia, y debe establecer regímenes especiales de responsabilidades y de sanciones para el uso y destino de los bienes.

68.Véase el artículo 8 de la Ley Núm. 126-01.

69.Véase el artículo 9 de la Ley Núm. 126-01.

70.Véase el artículo 13 de la Ley Núm. 126-01.

Por todo lo antes indicado, resulta necesario completar el proceso de actualización legislativa para contar con un conjunto de principios, normas órganos, procesos y procedimientos administrativos de bienes nacionales, y coadyuvar en una gestión ordenada, responsable, eficiente y transparente.

4.8. Reformas legales, institucionales y de procesos del sistema que se recomiendan

Partiendo de la premisa, que el sistema de administración de bienes nacionales requiere un nuevo marco normativo, éste deberá integrar como mínimo las siguientes atribuciones:

- Estipular un ámbito de competencia que abarque todos los bienes de dominio público y dominio privado del Estado, y establecer los mecanismos normativos para aquellos entes públicos con autonomía administrativa.
- Establecer políticas y normas para la reasignación de los bienes nacionales muebles e inmuebles del Estado, con el propósito de aumentar la eficiencia en la utilización de los mismos.
- Precisar las atribuciones de la Dirección General de Bienes Nacionales, en cuanto a la catalogación, identificación, rotulación, localización, mantenimiento y conservación y el inventario, así como las altas, bajas, reasignaciones, responsables, entre otros elementos y procesos.
- Establecer que la Dirección General de Contabilidad Gubernamental tendrá competencia para la metodología de registro contable de los bienes y las normas sobre la valuación y depreciación de los mismos.

- Establecer normas y políticas para los activos intangibles.
- Centralizar toda la recaudación sobre bienes nacionales en la Tesorería Nacional.
- Instruir sobre el sistema de registro y conservación de los bienes nacionales de uso público.
- Realizar un censo general de bienes muebles.
- Implementar el sistema de información de bienes nacionales, el cual incluya el sistema de información de bienes del Estado y el sistema de información de bienes nacionales de dominio público.
- Organizar administrativamente el órgano central del sistema en el marco de las atribuciones que establezcan un nuevo orden de ley.
- Crear la figura del Responsable Institucional del Bien y del Custodio.
- Establecer un régimen de sanciones para los casos de uso incorrecto de la guarda o custodia del bien.

BIBLIOGRAFÍA

Atchabahian, A. (1996): *Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública,* Ediciones Depalma, Buenos Aires, República de Argentina.

Congreso Nacional de la República Dominicana:

Constitución Política de la República Dominicana. Proclamada el 6 de noviembre de 1844.

Constitución Política de la República Dominicana. Proclamada el 13 de junio de 1924.

Constitución Política de la República Dominicana. Proclamada el 29 de abril de 1963.

Constitución Política de la República Dominicana. Proclamada el 25 de julio de 2002.

Constitución Política de la República Dominicana. Proclamada el 13 de junio de 2015.

Código Civil de la República Dominicana y sus modificaciones. Del 17 de abril de 1884.

Código Penal de la República Dominicana y sus modificaciones. Del 20 de agosto de 1884

Ley Núm. 1832 y sus modificaciones, del 3 de noviembre de 1948, que instituye la Dirección General de Bienes Nacionales. Incluyendo las leyes y decretos complementarios a esta Ley.

Ley Núm. 126-01, del 27 de julio de 2001, que crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, que funcionará bajo la dependencia de la Secretaría de Estado de Finanzas.

Ley Núm. 41-00, del 28 de junio de 2000, que crea la Secretaría de Estado de Cultura.

Ley Núm. 64-00, del 18 de agosto de 2000, que crea la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Ley Núm. 10-04, del 20 de enero de 2004, de Cámara de Cuentas de la República Dominicana.

Ley Núm. 122-05, del 8 de abril de 2005, para la regulación y fomento de las asociaciones sin fines de lucro en República Dominicana.

Ley Núm. 108-05, del 22 de febrero de 2005, sobre Registro Inmobiliario

Ley Núm. 567-05, del 30 de diciembre de 2005, de Tesorería Nacional.

Ley Núm. 6-06, del 20 de enero de 2006, de Crédito Público.

Ley Núm. 340-06 y sus modificaciones, del 18 de agosto de 2006, sobre Compras y Contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones.

Ley Núm. 423-06, del 17 de noviembre de 2006, Orgánica de Presupuesto para el Sector Público.

Ley Núm. 494-06, del 27 de diciembre de 2006, de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda

Ley Núm. 498-06, del 28 de diciembre de 2006, Planificación e Inversión Pública.

Ley Núm. 5-07, del 8 de enero de 2007, que crea el Sistema Integrado de Administración

Financiera del Estado.

Ley Núm. 10-07, del 8 de enero de 2007, que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República.

Ley Núm. 51-07, del 23 de abril de 2007, que modifica varios artículos de la Ley Núm. 108-05, del 23 de marzo de 2005, sobre Registro Inmobiliario.

Ley Núm. 247-12, del 9 de agosto de 2012, Orgánica de Administración Pública.

Ley Núm. 155-17, del 1ero. de junio de 2017, contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo que busca sustituir y derogar la Ley Núm. 72-02, sobre el lavado de activos provenientes del tráfico ilícito de drogas, del 7 de junio de 2002.

Congreso nacional de la República Bolivariana de Venezuela: Ley de Conservación y Mantenimiento de los Bienes Públicos, Gaceta Oficial núm. 38.756, del 28 de agosto de 2007.

Contraloría General de la República:

Normas Básicas de Control Interno de Segundo Grado, NOBACI 3-Actividades de Control "Actividades de Bienes e Inmuebles", ADC-3-002, año 2019.

Normas Básicas de Control Interno de Segundo Grado, NOBACI 3-Actividades de Control "Administración de Recursos Humanos", ADC-3-005, año 2019.

Dirección General de Bienes Nacionales: *Portal institucional http://bn.gob.do*

Dirección General de Contabilidad Gubernamental, (2008): *Manual de Bienes Nacionales,* Santo Domingo, República Dominicana.

Fernández Martínez, Marta (2016): Actos de administración y disposición en situaciones de cotitularidad en cuba, anuario iberoamericano de derecho notarial. números 4-5. Años 2015-2016

Gordillo, A. (2015): *Derecho Económico de la Economía*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, Argentina.

Gutiérrez, R. y De la cruz, R. (2017): *Propuesta de anteproyecto de ley del Sistema de Administración de Bienes Nacionales para República Dominicana,* Santo Domingo, República Dominicana.

Luciano Parejo, A. (1983): *Dominio Público: Un ensayo de reconstrucción de su teoría general,* artículo virtual.

Ministerio de Hacienda. (2012): Modelo de Procesos de la Gestión Financiera Gubernamental de República Dominicana, Santo Domingo, República Dominicana.

Presidente de la República Dominicana, *Decreto Núm.* 6105, del 29 de octubre de 1949, que aprueba el Reglamento sobre Bienes Nacionales.

Real Academia de la Lengua. (2014): *Diccionario de la lengua española.* Edición XXIII. Madrid, España.

Sánchez Morón, M. (2011): *Derecho Administrativo, Parte General.* Editorial Tecnos, Madrid, España.

Tribunal Constitucional dominicano:

Sentencia Núm. TC/0426/18, de fecha 12 de noviembre de 2018

Sentencia Núm. TC/0001/15, de fecha 28 de enero de 2015.

Sentencia Núm. TC/0305/14, de fecha 22 de diciembre de 2014.

Sentencia Núm. TC/0093/12, de fecha 21 de diciembre de 2012.

CAPÍTULO XI
AUTORA

Rosa María de la Cruz Yeb

Egresada de la carrera de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra; cuenta con maestrías en: Estudios Internacionales, Derecho de Administración del Estado, Administración Financiera y Hacienda Pública. Labora en el Ministerio de Hacienda desde el 2010, donde ha participado en la redacción de diversas normas, entre las que destacan los anteproyectos que crea el Sistema de Administración de Bienes Nacionales y el que modifica la Ley Núm. 494-06.

Es docente universitaria, con diplomados en Pedagogía Universitaria y en Administración de Proyectos y Preparación a la Certificación PMP. Ha publicado sobre Control en el Manual sobre Presupuestación, Ejecución y Control del Gasto Público para España e Hispanoamérica. Asimismo, ha impartido curso sobre patrimonio público: Sistema de Administración de Bienes del Estado en Iberoamérica.

CAPÍTULO

XII

EL SISTEMA DE ESTADÍSTICAS FISCALES

Luis Teodoro Reyes Henríquez

1. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA

1.1 Definición. Propósitos y Características del Sistema[1]

El Sistema de estadísticas fiscales (o marco de declaración de datos estadísticos) está conformado por el conjunto de normas, principios, organizaciones públicas, políticas institucionales y procesos que regulan, intervienen o se utilizan para la producción de datos económicos y financieros del sector público, a través de agregados fiscales tales como ingresos, gastos, activos, pasivos y otros flujos económicos colectados en un momento determinado y presentados a partir de una metodología específica[1]. En este contexto, el objetivo básico del Sistema es la recopilación, ordenamiento, estructuración y presentación de toda la información útil para el seguimiento sistemático de la coyuntura y situación fiscal, y su posterior interpretación y análisis.

En términos generales, el objetivo al que apunta un Sistema de Estadísticas Fiscales es:

1. Apoyar la formulación de políticas públicas y observar el grado de cumplimiento de estas y de otras responsabilidades económicas de gobierno tales como: a) proveer ciertos bienes y servicios a la comunidad sobre una base no de mercado y b) redistribuir el ingreso y la riqueza mediante pagos de subsidios, donaciones, prestaciones sociales y transferencias.
2. Facilitar la consolidación automática de las transacciones fiscales intra e intersectoriales.
3. Medir el aporte de cada entidad y de los distintos agregados institucionales del Sector Público (sectores y subsectores) al comportamiento de las distintas variables macroeconómicas (consumo intermedio y final, remuneración a los factores de la producción, valor agregado, producción, inversión física, demanda agregada, ahorro, préstamo neto, endeudamiento).
4. Conocer el tamaño total del sector público y el impacto neto de la economía pública sobre la economía nacional.
5. Relacionar en forma directa las transacciones financieras públicas y su registro con las cuentas del sistema de estadísticas de finanzas públicas y del sistema de cuentas nacionales.
6. Establecer el modelo de cuentas básicas a través de las cuales se debe diseñar y procesar el marco financiero y presupuesto plurianual.
7. Realizar el seguimiento sistemático de la coyuntura y situación fiscal.
8. Apoyar el análisis fiscal y la toma de decisiones para el diseño de una política fiscal sostenible en el corto, mediano y largo plazo.

1 La metodología corresponderá a un marco analítico diseñado para satisfacer necesidades particulares de agentes en la economía que buscan supervisar, fiscalizar o administrar procesos de toma de decisiones. En el caso particular de los registros relacionados a las finanzas públicas, la génesis se atribuye a los manuales del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) de Naciones Unidas en sus distintas versiones desde 1947 a la fecha. No obstante, el Fondo Monetario Internacional, desde mediados de los ochenta, presenta un manual de estadísticas de finanzas públicas basado en SCN que apunta a una descripción más detallada del desempeño de gobierno en la economía a través de las acciones puestas en marcha por autoridades nacionales usando como herramienta estratégica la política fiscal. De igual forma, las normas internacionales de contabilidad del sector público (NICSP) presentan una metodología similar a las normas internacionales de información financiera (NIIF). Sin embargo, se ajusta a las necesidades de gobierno a partir de su contexto.

9. Aportar información debidamente estructurada para el análisis de los ingresos fiscales, así como, para la eficacia, eficiencia y calidad del gasto público.
10. Determinar los resultados económicos y financieros de las operaciones fiscales y mostrar la forma de financiamiento del déficit o aplicación del superávit financiero.
11. Incrementar la transparencia fiscal y mejorar la rendición de cuentas.

Las características básicas de un Sistema de Estadísticas Fiscales para procesar, compilar y publicar información fiscal son:

1. **Universalidad.** Cubrir la totalidad de las operaciones financieras y no financieras que tengan efectos fiscales en las unidades institucionales que comprenden el Sector Público.
2. **Identificabilidad.** Indicar el sujeto económico a que corresponde la información fiscal y el momento o intervalo de tiempo que abarca.
3. **Representatividad.** Tener concordancia entre su contenido y lo que se pretende representar.
4. **Consistencia.** Tener coherencia entre los detalles y el conjunto sobre el que informa.
5. **Veracidad.** Reflejar en su contenido transacciones, transformaciones internas y otros eventos sucedidos, que deben poder ser comprobados mediante la documentación soporte respectiva.
6. **Claridad.** Diseñar los estados que elabora según las mejores prácticas en la materia.
7. **Oportunidad.** Contar con información sobre coyuntura y situación fiscal actualizada y oportuna.
8. **Confiabilidad**. Ofrecer la mayor certeza posible sobre momento, hecho y cifras procesadas y publicadas.
9. **Utilidad y pertinencia.** Debe ser pertinente para satisfacer las necesidades del usuario y útil para apoyar el proceso de toma de decisiones.
10. **Seguridad.** Proteger física y digital la información financiera contra el acceso no autorizado y el fraude.
11. **Publicidad y transparencia.** Dar a conocer a la ciudadanía mediante medios públicos los resultados de la información que procese con claridad y oportunidad.

1.2 Antecedentes Históricos Internacionales y Regionales

1.2.1 Reseña histórica de las Estadísticas[2]

Las estadísticas son herramientas esenciales en los sistemas de información para toma de decisiones. Si bien la recolección de datos se remonta a cientos de siglos atrás, no es menos cierto que la sistematización de datos se fortalece en el período de colonización con el objetivo de medir saldos económicos y demográficos. Posteriormente, asume otra dimensión en la creación del Estado-nación. Los indicios modernos apuntan hacia los siglos XV-XVIII en la que Francia y

2 Basado en (International Encypledia of the Social Sciences, Tomado Febrero 14, 2020)

Gran Bretaña, iniciaron procesos de producción y publicación de datos estadísticos. En el caso de Francia, por ejemplo, se exigió a través de la Asamblea Constituyente la presentación de cuentas estadísticas de recursos económicos y demográficos. En el caso de Gran Bretaña, se inició la construcción gradual de un sistema estadístico enfocado en tres áreas básicas: 1) comercio, 2) defensa y 3) salud.

Hacia el siglo XIX y el inicio del estado de bienestar, los gobiernos ampliaron el rango de estadísticas nacionales con el fin de fiscalizar el gasto público destinado al diseño, ejecución y evaluación de políticas sociales en educación y salud. Con esto se perfeccionó en Gran Bretaña, por ejemplo, el registro civil de nacimientos y muertes, las encuestas por muestreo en el sistema educativo y la calidad general de los registros estadísticos.

De igual forma, a principios del siglo XX, la producción de estadísticas desde el sector privado no se hizo esperar. Tal es el caso, de la Compañía Metropolitana de Seguros de Vida en Estados Unidos, que desde 1926 compiló estadísticas de rotación laboral que años después fueron producidas por el propio Departamento de Trabajo.

Hacia mediados del siglo XX, durante la época de la Segunda Guerra Mundial, los remanentes de formas políticas como las dinastías, colonias y tribus fueron desplazadas y con ello vino la necesidad de constituciones, elecciones y nueva industria en las que un sistema estadístico era sinónimo de desarrollo y nación. En ese contexto, las estadísticas lograron dimensiones internacionales primero a través de la Liga de las Naciones, y luego a través de las Naciones Unidas. En la primera, se estableció el denominado equipo de Expertos Estadísticos y, en la segunda, se crearon las Comisiones de Estadísticas y Población que se preservan hasta nuestros días.

La creación de estas comisiones sedimentó las bases de los sistemas de estadísticas nacionales, en las que los gobiernos al igual que las empresas y hogares, son productores, compiladores y usuarios de datos para determinar, medir y cuantificar el desempeño de agregados económicos y sociales que permiten un seguimiento exhaustivo de las principales acciones en sociedad. El impulso producido en esa dirección, desde mediados del siglo pasado, inciden en el grado de eficiencia en las tomas de decisiones de los diversos agentes en la economía.

En ese sentido, las estadísticas se agrupan en dos tipos principales. La primera, una clasificación por fuente (o generador de datos) entre los que figuran hogares, empresas y gobiernos a través de censos, encuestas y registros administrativos. La segunda, una clasificación por tiempo en la que se consideran las tendencias temporales de una serie en alta frecuencia o intervalos de mediano y largo plazo.

1.2.2 Comparabilidad, Cambios e Interacciones

El volumen cada vez mayor de datos, trajo consigo la creación de estructuras organizacionales que respondieran a una administración eficiente de recursos. En ese sentido, el proceso de captura, compilación, análisis e interpretación se lleva a cabo a través de un espectro de modelos funcionales que responden a necesidades específicas de los distintos países. En su origen, las unidades estadísticas iniciaron en departamentos que administraban actividades rutinarias como operaciones y/o recursos humanos. Sin embargo, las unidades de estadísticas lograron separación de estas actividades para convertirse en centros de eficiencia y especialización evitando duplicidad de funciones, distorsión de datos y problemas de coordinación.

En ese orden, figuran modelos de administración centralizados, en las que una única institución realiza todas las funciones; y, el modelo descentralizado en diversas instancias de Gobierno que cuenta con unidades estadísticas supeditados a lineamientos generales. En la actualidad, existen países que delimitan las funciones de recolección de datos de las de análisis e interpretación. Tal es el caso de los Estados Unidos, en el que la Oficina del Censo, se especializa en recolección de datos de trabajadores, mientras que el estudio del mercado laboral, por ejemplo, es elaborado por el Departamento de Trabajo.

En ese sentido, un sistema de estadísticas debe asegurar continuidad y adaptación, al tiempo de garantizar la actualización de conceptos y sustitución de series que las hagan útiles de forma permanente. Las prácticas aplicadas responden a un tiempo y espacio específico por lo que el contexto se mejora o reemplaza en función de procedimientos establecidos por ley o norma de acuerdo con el grado de materialidad. Por lo que, este proceso de armonización genera discrepancias que persisten a pesar de acuerdos o ajustes llevados a cabo por organismos internacionales dedicados a producción de estadísticas.

Es por ello, que el arte de la compilación de estadísticas incluye la búsqueda de modos de definición que haga posible la investigación alineada a prácticas contables que arrojan información útil al público. De igual forma, el impacto internacional, hace que instituciones como el Instituto Internacional de Estadísticas velen por altos estándares y clasificaciones comparables. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, por su parte, ha logrado estimular a los países a llevar a cabo censos y encuestas adoptando cuestionarios con un mínimo de preguntas que permiten comparación internacional y el uso de técnicas estándar para precisión y rapidez de publicaciones.

1.3 Estadísticas Económicas

De acuerdo a Bos (2008), las estadísticas económicas han atravesado tres períodos relevantes. Un primero que comprende estimaciones seminales (1660-1930), un segundo que comprende décadas revolucionarias (1930-1950) y el tercero de *lineamientos internacionales* (1950-presente). Durante el período 1930-1950, la compilación de datos surgió por la necesidad de cuentas con una estructura estándar que permitiese el análisis económico de los principales agregados. En ese sentido, un grupo de académicos en universidades de Estados Unidos y Gran Bretaña, a partir

de sugerencias hechas por John Maynard Keynes, crearon la noción de ingreso nacional, gasto, ahorro e inversión[3].

Meade & Stone (1941) construyeron las primeras hojas de balance del ingreso y gasto nacional buscando dos objetivos. El primero, poder medir el ingreso y gasto desde varios enfoques y el segundo, poder contar con una metodología estándar para la comparación internacional. Esto último, dio origen al actual Sistema de Cuentas Nacionales y sistemas conexos como el de Finanzas Públicas, Monetario y Financiero y Balanza de Pagos.

El análisis y estudio a partir de estos sistemas, coadyuvó al cálculo de métrica para mayor grado de precisión. Con estas, se consolidó la batería de análisis respecto al tamaño, composición y desarrollo de las economías nacionales para toma de decisiones. El primer trabajo de sistema de cuentas nacionales data de 1947.

1.3.1 Estadísticas de Finanzas Públicas

La producción sistemática de datos fiscales a partir de directrices económicas tiene su origen en las décadas revolucionarias (1930-1950). Al igual que el sistema de cuentas nacionales, Meade & Stone (1941) presentan una tabla de cuentas combinadas de ingreso y gasto del sector gobierno. De acuerdo a los autores, el sector gobierno está constituido por tres ámbitos institucionales: gobierno central, local y fondos extra-presupuestarios. Las transacciones de entrada y salida correspondientes a operaciones fiscales, arrojan un déficit presupuestario (*Budget Deficit)*, al cual debe de excluirse el conjunto de transacciones recíprocas entre distintos niveles de gobierno. En términos de estructura, los ingresos públicos son: 1) impuestos directos, multas y regalos, 2) impuestos indirectos y 3) ingreso público por propiedades y ganancias. Por su parte, entre los gastos públicos figuran: 1) transferencias al sector privado en forma de prestaciones sociales y subsidios, y 2) gasto corriente en bienes y servicios.

El avance en el desarrollo del Sistema de cuentas nacionales entre 1947 y 1968 fortaleció las bases para el registro y compilación de estadísticas de las finanzas públicas. Desde principios de la década del 70, se elaboraron las primeras normas de compilación estadística, las cuales fueron enviadas a gobiernos, bancos centrales, oficinas de estadísticas y organismos internacionales. Esta guía-borrador derivó en el primer manual de estadísticas de las finanzas públicas en 1986 (MEFP1986). En 2001 y 2014, el manual se revisó logrando un mayor grado de convergencia y armonización con otros sistemas que en última instancia apoyara el análisis fiscal, incluyendo un enfoque integrado de flujos y saldos. Al mismo tiempo, se logró registro y tratamiento metodológico alineado a Normas Internacionales del Sector Público (NICSP).

1.3.2 Estadísticas fiscales y otras estadísticas macroeconómicas

Las estadísticas de finanzas públicas, el manual de balanza de pagos y las estadísticas monetarias y financieras están armonizados con el Sistema de cuentas nacionales 2008. En líneas generales,

3Véase (Meade, 1941)

los principios y conceptos son consistentes entre manuales, así como la delimitación entre entidades residentes y no residentes y la sectorización de la economía nacional. En ese mismo orden, las definiciones y clasificaciones de operaciones financieras son equivalentes, al igual que las reglas contables en base registro y valoración. No obstante, hay reglas de agregación y consolidación que presentan divergencias por objetivos distintos que buscan.

En términos generales, las estadísticas de finanzas públicas centran la atención en medir el impacto de las actividades del Gobierno en la economía mediante la tributación, el gasto, el endeudamiento y el préstamo. El Sistema de cuentas nacionales, en tanto, se centra en los vínculos entre sectores de la economía, para determinar producción, generación y distribución de ingresos, así como consumo de bienes y servicios y su acumulación. Por su parte, la balanza de pagos resume las transacciones económicas entre residentes y no residentes durante un período específico (fecha de declaración de datos). Finalmente, las estadísticas monetarias evalúan las condiciones y el impacto de la política monetaria sobre mercados financieros.

Recuadro 1. ¿Son las estadísticas producidas por el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas distintas a las estadísticas fiscales producidas por el Sistema de Cuentas Nacionales?

De acuerdo con el Banco Mundial, las estadísticas fiscales construidas para comparación internacional se basan esencialmente en dos sistemas que por demás son complementarios: 1) las estadísticas de finanzas públicas del Fondo Monetario Internacional (EFP-FMI) y 2) el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). El primer sistema se enfoca en transacciones de gobierno, mientras que el segundo considera las transacciones de gobierno como un componente de la economía en su conjunto. Las EFP-FMI se compilan a partir de los estándares establecidos por el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) en el que se distingue gobierno central presupuestario, gobierno central extrapresupuestario y fondos de seguridad social. Estos últimos constituyen el Gobierno Central. Si a estos, se añaden los ámbitos institucionales constituidos por gobiernos estatales, federales o municipales, se constituye el Gobierno General.

Por su parte, el SCN está diseñado para medir ingreso, producción, consumo, ahorro e inversión para el análisis económico. Dicho sistema consolida transacciones entre todos los sectores y elimina transacciones intersectoriales, con el objetivo de calcular demanda final y valor agregado. En contraste, EFP-FMI elimina transacciones entre ámbitos del gobierno exclusivamente. El SCN adolece del detalle suficiente para análisis de finanzas públicas, y, además, las cuentas consolidadas omiten flujos financieros relevantes como transferencias domésticas, incluida intereses.

En términos generales, las estadísticas fiscales internacionales presentan falta de estandarización de criterios que van desde origen de datos hasta situaciones operativas como validación y auditoría, sistemas administrativos débiles y reportes incompletos de gobiernos subnacionales y empresas públicas, que dificultan un análisis oportuno, completo y preciso de fondos públicos. El contexto descrito ha producido históricamente falta de seguimiento a agregados fiscales para proyectar flujos financieros, lo que impide una adecuada planificación fiscal.

2. PRINCIPALES ELEMENTOS DEL SISTEMA

2.1 MARCO ANALÍTICO[4]

2.1.1 Elementos transversales

El volumen de transacciones realizadas por los gobiernos se organiza a partir de un marco que permita su compilación, medición y análisis. Por ello, el sistema de estadísticas fiscales o marco de declaración de datosestadísticos debe cumplir dos propósitos claves:1) medir impacto de las operaciones de ingresos, gastos y necesidades de financiamiento y 2) su interrelación con el resto de los sectores macroeconómicos: real, externo y monetario. En este sentido, el SEF armoniza con el Sistema de cuentas nacionales y el manual de estadísticas de finanzas públicas en cuanto a principios y períodos de compilación de datos. Se debe delimitar el marco de compilación de operaciones fiscales tomando en consideración los aspectos siguientes:

- **Cobertura de unidades**: se hace la distinción entre gobierno general y empresas públicas. La suma de estos dos ámbitos corresponde a Sector público. En lo que respecta a gobierno general se hace la exclusión de todas aquellas transacciones de la autoridad monetaria y empresas públicas que ofrecen bienes y servicios de mercado.
- **Momento de registro de los eventos económicos**:el momento de registro de transacciones y otros flujos económicos se determina en base devengada y no base caja o percibida. La base devengada garantiza el registro al momento del hecho económico y permite capturar obligaciones tales como cuentas pendientes de pagar.
- **Cobertura de eventos**:compila eventos económicos que afectan ingreso, gasto, activo o pasivo. Se incluyen flujos de eventos no transaccionales y las posiciones de saldo de inicio y final de período.
- **Valoración**: los activos y pasivos se valoran a precios de mercado corriente, sin embargo, existe la posibilidad de valorar nominalmente en caso de instrumentos financieros como préstamos.
- **Integración de flujos y saldos**:se garantiza la integración total entre flujos y saldos.
- **Definiciones y clasificaciones**:en lo que respecta a **ingresos**, todas aquellas transacciones que aumentan el patrimonio neto, incluidas las donaciones se adicionan. Sin embargo, las ventas o disposiciones de activos no financieros (anteriormente conocidos como ingresos de capital) se excluyen y se reclasifican en disposición (venta) de activos no financieros. En lo que respecta a clasificación, el ingreso pasa de clasificarse en ingresos tributarios, no tributarios, de capital y donaciones a impuestos, contribuciones a los seguros sociales, donaciones y otros ingresos.

4 Basado en el Manual de Sistema de Cuentas Nacionales (SCN2008) y Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP2014). En ambos, se detallan elementos que para esta entrega se resumen y ofrecen como guía conceptual de un Sistema de Estadísticas Fiscales.

Los **gastos**, por su parte, corresponden a todas aquellas transacciones que disminuyen el patrimonio neto, por lo que, la compra de activos no financieros son transacciones que no afectan el patrimonio neto. Por su parte, el gasto (erogaciones) se clasifica por función y tipo económico. Además, se excluyen las compras de activos no financieros, se incluye el consumo de capital fijo y se compilan los pagos por tipo y no por sector institucional. Atendiendo a tipo de pagos se clasifican en subsidios, donaciones, prestaciones sociales y transferencias. Se cuenta, además, con una clasificación para inversión neta en activos no financieros, ya que no se clasifican como ingreso o gasto. Un elemento relevante es el correspondiente a activos financieros con fines de política pública que, anteriormente, se incluía como transacción que impactaba patrimonio neto, sin embargo, en la actualidad se compila como transacciones en activos financieros.

- **Partidas de resultado**: para análisis fiscal, las partidas de resultados importantes son: 1) resultado operativo neto que se calcula como la diferencia entre ingresos y gastos (no incluidos adquisición de activos no financieros) y el préstamo neto/endeudamiento neto (anterior déficit/superávit global) en el que se incluye la inversión neta de activos no financieros.
- **Armonización con otros sistemas estadísticos**: se garantiza integración con el resto de estadísticas macroeconómicas correspondientes a cuentas nacionales (SCN), balanza de pagos (MBP) y estadística monetarias y financieras (MEMF).

2.1.2 Unidades y sectores institucionales

El Sistema de estadísticas fiscales, alineado tanto al Sistema de cuentas nacionales como el de estadísticas de finanzas públicas, reconoce como componente básico de una economía en cualquier país una **unidad institucional residente**. Una **unidad institucional** es una entidad económica que tiene capacidad, por derecho propio, de poseer activos, incurrir en pasivos, de suscribir contratos y de realizar actividades económicas y transacciones con otras entidades públicas o privadas. Los principales atributos de una unidad institucional son:

- Es propietaria de bienes o activos y tiene facultad para intercambiar su propiedad mediante transacciones con otras unidades institucionales.
- Tiene capacidad de tomar decisiones económicas y realizar actividades de las que es directamente responsable ante la ley.
- Tiene capacidad para contraer pasivos en nombre propio, de aceptar otras obligaciones o compromisos futuros y de suscribir contratos en el marco de la normativa vigente.
- Utiliza un conjunto completo de cuentas contables y generará un balance de activos, pasivos y patrimonio neto, o bien poder compilar información financiera en un conjunto completo de cuentas.

La calificación de residente le corresponde a aquella que tiene centro predominante de interés económico en el territorio nacional.

Las unidades institucionales residentes, a efectos macroeconómicos, se agrupan de acuerdo con la naturaleza y características de la actividad económica en cinco **sectores institucionales** que se indican a continuación, mutuamente excluyentes.

Tabla 1. Sectores institucionales de acuerdo Sistema cuentas nacionales

<table>
<tr><th>Sector Gobierno General</th><th>Sector de las sociedades no financieras</th><th>Sector de las sociedades financieras</th><th>Sector de las instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares</th><th>Sector de los hogares</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Público</td><td>Público</td><td>Público</td><td rowspan="2">Privado</td><td rowspan="2">Privado</td></tr>
<tr><td>Privado</td><td>Privado</td></tr>
</table>

Fuente: SCN 2008

Los cinco sectores institucionales mostrados en tabla 1 corresponden a la economía total y se dedican a tres actividades económicas básicas:

1. Producción de bienes y servicios;
2. Consumo final para satisfacer deseos y necesidades de la población;
3. Acumulación de varias formas de capital.

De acuerdo con la misma tabla, el sistema de estadísticas fiscales comprende Sector Público (franja amarilla) integrado por: 1) **Sector Gobierno General,** constituido por **unidades gubernamentales** no de mercado propiedad del gobierno y fondos de seguridad social. Las **unidades gubernamentales** son clases únicas de entidades jurídicas creadas mediante procesos políticos, abarcando actividades fundamentales de los poderes legislativo, judicial o ejecutivo. Se incluye, además, aquellas instituciones sin fines de lucro (ISFL) dedicadas a la producción de bienes y servicios no de mercado controladas por el gobierno o por fondos públicos de seguridad social. Y 2) **Sector sociedades / corporaciones / empresas públicas financieras y no financieras**compuestas por entidades creadas con el objeto de producir bienes y servicios financieros y no financieros, para el mercado y desarrollar actividades de acumulación (inversión).

2.1.2.1 Unidad Gubernamental

Una **unidad gubernamental** es una unidad institucional controlada por gobiernos, cuya función principal consiste en:

- Redistribuir el ingreso y la riqueza;
- Organizar y financiar el suministro de bienes y servicios a la comunidad en su conjunto o a los hogares individuales;
- Producir y vender bienes y servicios en términos no de mercado.

Para cumplir las funciones de las **unidades gubernamentales**, los gobiernos captan ingresos mediante la recaudación de impuestos, contribuciones sociales, transferencias de otras unidades institucionales y endeudamiento, por un plazo y hasta un monto determinado.

2.1.3 Composición, niveles y sectorización: Gobierno General

2.1.3.1 Composición del Gobierno General

El sector del Gobierno General se compone de las siguientes unidades institucionales residentes:

a. Todas las unidades gubernamentales;
b. Todas las ISFL no de mercado controladas y financiadas por unidades gubernamentales;
c. Los fondos de seguridad social.

Recuadro 2. Fondos de seguridad social

Los fondos de seguridad social son básicamente sistemas de seguros sociales que cubren a la comunidad en su conjunto, o a grandes sectores de esta, y que son impuestos y controlados por unidades del Gobierno. Los sistemas abarcan una gran variedad de programas, y ofrecen prestaciones en dinero o en especie de vejez, de invalidez o muerte, de supervivencia, de enfermedad y maternidad, por accidentes de trabajo, por desempleo, de ayuda familiar, de asistencia sanitaria. No existe necesariamente una relación entre la cuantía de la contribución individual y los beneficios que pueda recibir.

Un fondo de seguridad social es un tipo particular de unidad gubernamental que se ocupa de la operación de uno o más sistemas de seguridad social. Los fondos de seguridad social se organizan por separado de las demás actividades de las unidades del Gobierno y deben reunir los requisitos generales de toda unidad institucional, es decir, mantener sus activos y pasivos separados de estas últimas, y realizar transacciones financieras en nombre propio.

Las cantidades recaudadas y pagadas por contribuciones de la seguridad social pueden modificarse deliberadamente con el fin de alcanzar determinados objetivos de la política del Gobierno que no tengan relación directa con el concepto de la seguridad social como sistema destinado a ofrecer prestaciones sociales a los miembros de la comunidad. Pueden aumentarse o disminuirse, por ejemplo, con el fin de influir en el nivel de demanda agregada de la economía.

2.1.3.2 Niveles del Gobierno General

En el SCN y el MEFP, se prevén tres niveles de gobierno: 1) central, 2) estatal, provincial o regional y 3) local. En los países cuya organización constitucional es de tipo federal comúnmente se presentan los tres niveles referidos. En los países cuya organización constitucional es de tipo unitario se presentan solo dos niveles de gobierno: gobierno central y gobierno local. Además,

de los niveles de gobierno, la existencia de fondos de seguridad social y su rol en la política fiscal, pueden aconsejar que el mismo se trate como parte del gobierno central o como un subsector separado, pero formando parte del sector gobierno general.

Similarmente, una ISFL puede estar controlada o financiada principalmente por dos o más unidades gubernamentales que pertenezcan a diferentes niveles de gobierno. Por ejemplo, una unidad del gobierno estatal podría tener el derecho de designar a la mayoría de los directivos de una ISFL, pero el financiamiento podría ser suministrado principalmente por el Gobierno Central. Las unidades del gobierno general sujetas a control por dos niveles de gobierno deberían clasificarse en el nivel de gobierno que predomina en el financiamiento o el control de sus operaciones, pero no pueden establecerse reglas precisas que puedan aplicarse a todos los arreglos posibles.

2.1.3.2.1 Gobierno Central

El subsector Gobierno Central es en la mayoría de los países un subsector amplio y complejo. Por lo general, está conformado por los tres poderes del Estado y los órganos autónomos que crea la respectiva Constitución Política. Incluye a los ministerios, secretarías o departamentos y sus dependencias que forman parte del Poder Ejecutivo. Los ministerios, secretarías y departamentos pueden ser responsables de montos de gastos importantes dentro del marco del presupuesto general del gobierno, pero no son, a menudo, unidades institucionales separadas, con capacidad para ser propietarias de activos, contraer pasivos y realizar operaciones, en nombre propio. En algunos países, existen unidades institucionales independientes que realizan sus actividades bajo la autoridad del Gobierno Central, pero para ello tienen personalidad jurídica propia, autonomía suficiente y las demás características que se identificaron para constituir tal agregado.

Las características básicas del Gobierno Central de un país son:

- Su autoridad política se extiende a todo el territorio del país;
- Tiene atribuciones para aplicar impuestos sobre todas las unidades institucionales residentes y sobre las unidades no residentes que realizan actividades económicas dentro del país;
- Tiene la autoridad para incurrir en pasivos mediante la obtención de empréstitos por cuenta propia, dentro de límites marcados por la sustentabilidad de la deuda;
- Suele encargarse de prestar servicios colectivos en beneficio de la comunidad, tales como la defensa nacional, las relaciones con otros países, la seguridad pública;
- Es responsable del funcionamiento eficiente del sistema socioeconómico del país mediante la adopción de las disposiciones legales y reglamentarias apropiadas;
- Puede incurrir en gastos para la prestación de servicios, como la educación o la salud, fundamentalmente en beneficio de hogares individuales; y,
- Puede realizar transferencias a otras unidades institucionales, incluidos otros niveles de gobierno.

Las acciones económicas del Gobierno Central tienen particular importancia debido a la función especial que este desempeña en el análisis económico y monetario. Es a través de las finanzas del Gobierno Central que la política fiscal actúa sobre las presiones inflacionarias o deflacionarias dentro de la economía. Por lo general, es a nivel del Gobierno Central exclusivamente que un órgano con capacidad decisoria puede formular y ejecutar políticas destinadas al logro de objetivos económicos de alcance nacional. Otros niveles de gobierno no tienen por objetivo políticas económicas nacionales, sean estas fiscales o monetarias o relacionadas con la balanza de pagos.

Conviene siempre recordar que parte de las más importantes actividades que realizan comúnmente los gobiernos centrales y que impactan en la economía de los países no están directamente relacionadas con sus transacciones financieras y el efecto de estas. Lo anterior se manifiesta claramente en el caso de la ejecución de acciones de regulación que promueven o afectan en mayor o menor grado a determinados sectores o regiones de la economía de un país y que no es posible medirla a través de los indicadores que muestra esta clasificación.

Las unidades institucionales del Gobierno Central diferentes de la unidad gubernamental deben poder poseer sus propios activos, recaudar fondos o recibir transferencias e incurrir en obligaciones por cuenta propia y también debe tener derecho a utilizar o asignar por lo menos una parte de los impuestos u otros ingresos recaudados conforme a sus propias políticas.

2.1.3.2.2 Gobierno Estatal

Un Estado, una región o una provincia, en los países de organización federal, es la mayor zona geográfica en la que suele dividirse un país con fines políticos o administrativos en los países de organización federal. El subsector del gobierno estatal está constituido por los gobiernos estatales que tengan el carácter de unidades institucionales separadas. Son unidades institucionales cuya potestad fiscal, legislativa y ejecutiva se extienden únicamente al territorio del Estado, pero no se extiende a otros Estados. Los gobiernos estatales desempeñan algunas de las funciones de gobierno en un nivel inferior al del Gobierno Central y superior al de las unidades institucionales de los gobiernos locales.

Normalmente, en una organización federal, el gobierno estatal tiene la autoridad política para aplicar impuestos sobre las unidades institucionales que son residentes o que realizan actividades económicas en el ámbito de su competencia. Para que una entidad estatal sea reconocida como unidad del gobierno debe poder poseer sus propios activos, recaudar fondos e incurrir en obligaciones por cuenta propia y también debe tener derecho a utilizar o asignar por lo menos una parte de los impuestos u otros ingresos recaudados conforme a sus propias políticas. Sin embargo, la entidad puede recibir transferencias del Gobierno Central que están asignadas o no a algún fin específico.

Un gobierno estatal también debe tener atribuciones para nombrar a sus propios funcionarios, independientemente de cualquier control administrativo externo. En cambio, si una unidad estatal

depende completamente de fondos provenientes del Gobierno Central y este dicta la forma en que han de gastarse dichos fondos a escala regional, entonces la unidad debe tratarse como un órgano del Gobierno Central y no como unidad institucional separada.

Si existe un gobierno estatal, sus secretarías y departamentos principales constituirán una sola unidad institucional, de manera similar a la unidad básica del Gobierno Central. Además, pueden existir órganos que realicen sus actividades bajo la autoridad de un gobierno estatal, pero que tengan personalidad jurídica propia y autonomía suficiente como para constituir otras unidades institucionales. También pueden existir unidades institucionales cuya autoridad se extienda a dos o más Estados, pero que deben rendir cuentas ante los gobiernos estatales respectivos.

2.1.3.2.3 Gobierno Local

La autoridad de una unidad del gobierno local se limita a las zonas geográficas más pequeñas en las que puede dividirse un país con fines políticos o administrativos. El subsector del gobierno local está constituido por los gobiernos locales que tengan la condición de unidades institucionales separadas. En principio, las unidades que integran el subsector son unidades institucionales cuya potestad fiscal, legislativa y ejecutiva se extiende a las zonas geográficas de menor dimensión establecidas a efectos administrativos y políticos.

El ámbito de su autoridad es, generalmente, mucho menor que el del Gobierno Central o que el de los estatales, y pueden tener o no potestad fiscal sobre las unidades institucionales residentes en sus zonas. Suelen depender en gran parte de transferencias de niveles de gobierno superiores y también pueden desempeñar en cierta medida funciones de agente del gobierno central o estatal. El hecho de que puedan actuar, hasta cierto punto, como agentes del gobiernos central o estatal respectivo no les impide ser consideradas como unidades institucionales separadas. Para que los gobiernos locales sean considerados como unidades institucionales han de tener derecho a ser propietarias de activos, a recaudar algunos fondos por iniciativa propia y a contraer pasivos en nombre propio dentro de determinados límites.

Los gobiernos locales son las unidades gubernamentales que están más en contacto con las unidades institucionales residentes y suelen producir una amplia gama de bienes y servicios a los residentes locales, algunos de los cuales se financian mediante transferencias de niveles de gobierno superiores. En lo que se refiere a la producción de bienes y servicios por las unidades de los gobiernos locales, su tratamiento se rige por las mismas reglas que se aplican en el caso de los gobiernos centrales y estatales.

Entre las funciones más típicas de los gobiernos locales cabe señalar: a) los establecimientos de salubridad pública y entidades relacionadas, como los sistemas de recolección y eliminación de basura, mataderos, cementerios y crematorios, b) los locales culturales, de esparcimiento y deportivos, como los teatros, las salas de conciertos, los auditorios de música, los museos, las galerías de arte, las bibliotecas, los parques y los espacios abiertos, c) atención y señalamiento

de calles urbanas, d) los asilos, guarderías y establecimientos de bienestar social y e) ciertos establecimientos educativos y de salud pública.

2.1.4 Composición, niveles y sectorización: Sociedades Públicas no Financieras/Financieras

2.1.4.1 Empresas (Sociedades) Públicas no Financieras

La función principal de este sector es la de producir bienes y servicios no financieros para el mercado. La producción de estos entes se realiza generalmente en condiciones técnicas y de organización que son semejantes a las de las sociedades privadas y financian sus actividades con recursos que provienen principalmente de la venta de sus mercancías; en algunos casos, no se alcanza a cubrir los costos de producción en los que se incurre y por ello pueden recibir transferencias, aportaciones y/o subsidios del Gobierno. Estas características hacen que las sociedades públicas además de su carácter de unidades económicas tengan la calidad de instrumentos de política económica. La gama de los bienes y servicios a producir por las empresas públicas no financieras es muy amplia y depende fundamentalmente de las políticas públicas de cada país sobre la materia.

2.1.4.2 Empresas (Sociedades) Públicas Financieras

Las empresas financieras son todas las sociedades residentes dedicadas principalmente a prestar servicios financieros. La producción de servicios financieros es el resultado de la intermediación financiera, la gestión del riesgo financiero, la transformación de la liquidez o las actividades financieras auxiliares. Puesto que la producción de servicios financieros está sujeta a una estricta regulación, es usual que las unidades encargadas de suministrar estos servicios no produzcan otros bienes o servicios e, inversamente, que los servicios financieros no sean objeto de producción secundaria.

En el SCN, el sector de las sociedades financieras se subdivide en los siguientes nueve subsectores teniendo en cuenta su actividad en el mercado y la liquidez de sus pasivos.

1. Banco Central
2. Sociedades de depósitos excepto el Banco Central
3. Fondos del Mercado Monetario (FMM)
4. Fondos de inversión distintos a los del mercado monetario
5. Otros intermediarios financieros excepto sociedades de seguros y fondos de pensiones
6. Auxiliares financieros
7. Instituciones financieras cautivas y prestamistas de dinero
8. Sociedades de Seguros (SS)
9. Fondos de Pensiones (FP)

2.1.5 Composición, niveles y sectorización: Sector Público

El "Sector Público", en términos económicos, abarca todas las unidades institucionales residentes controladas por unidades del Gobierno, o sea, todas las unidades del sector gobierno general y todas las sociedades públicas residentes, financieras o no financieras.

A partir del sector institucional gobierno general y de los subsectores sociedades públicas no financieras y financieras pueden crearse distintas clasificaciones del sector público, tales como:

- **Sector Público no financiero**: que incluye al sector Gobierno General y a las sociedades públicas no financieras.
- **Sector Público no monetario**: que incluye sector Gobierno General y a las sociedades públicas no monetarias.
- **Sector Público total**: que incluye al sector Gobierno General, a las sociedades públicas no financieras y a las sociedades públicas financieras.

La delimitación del Sector Público de un país coadyuva a determinar con precisión el alcance institucional de hasta donde los gobiernos pueden establecer políticas públicas a ejecutar por sus propias estructuras organizativas de forma coercitiva. Esta delimitación, con relación a este propósito, tiene que ver con la capacidad de los gobiernos para controlar las instituciones productoras de bienes y servicios. En este contexto el control se interpreta como la capacidad de determinar la política general de las instituciones gubernamentales, es decir, las principales políticas operativas, de inversión y financieras.

Un indicador primario de cómo rinde cuentas el gobierno ante el público es la formulación, implementación y seguimiento de la ejecución de la política fiscal. Sus resultados (y consecuencias) aparecen reflejados en las estadísticas del sector público. Esas estadísticas proporcionan información sobre el total de recursos que controla el gobierno y sobre el uso que les da.

El delimitar con precisión el Sector Público de un país tiene también por finalidad:

i. Medir el impacto macroeconómico del gobierno y sus sociedades públicas,
ii. Analizar fuentes de riesgos fiscales potenciales,
iii. Promover la transparencia y rendición de cuentas.

2.1.6 Cuentas/Flujos/Saldos/Elementos contables

Los conceptos a continuación delimitan los detalles básicos de registro tomando en consideración cuentas, flujos económicos, posiciones de saldos y reglas contables, a partir de los manuales de estadísticas de finanzas públicas y cuentas nacionales.

2.1.6.1 Cuentas

Las cuentas agrupan flujos y saldos de la misma especie o clase y se utilizan para mostrar en forma agregada y debidamente estructurada (clasificada) los flujos económicos y los stocks/saldos de cada unidad y sector institucional. Las cuentas permiten identificar, clasificar y registrar cadahecho económico realizado por una unidad institucional. Las cuentas constituyen el elemento básico y central de la contabilidad y las estadísticas fiscales y cada una de ellas muestra una serie de hechos o valores económicos de la misma especie de cada unidad institucional, como por ejemplo los bienes, derechos, obligaciones, compra o venta de bienes y servicios y pagos a terceros. Las cuentas, a su vez, si los requerimientos de información contable lo hacen necesario,

pueden desagregarse en subcuentas, que tienen similares características a aquellas, pero abarcan un segmento menor de la respectiva especie. Las cuentas y subcuentas tienen por propósito clasificar las transacciones para producir información útil para el análisis y la fijación de políticas.

Los tres agregados de flujos fiscales, es decir, los ingresos, los gastos y el financiamiento, están constituidos por un conjunto de cuentas estadísticas que muestran el agrupamiento de los respectivos flujos de acuerdo con su especie o naturaleza.

2.1.6.2 Flujos

De acuerdo con el SCN, "los flujos económicos reflejan la creación, transformación, intercambio, transferencia o extinción de valor económico. Implican cambios en el volumen, composición o valor de los activos y pasivos de una unidad institucional. Para reflejar la diversidad de la economía, los flujos económicos tienen una naturaleza específica, como, por ejemplo, los sueldos, impuestos, intereses, flujos de capital, etc., que registran las formas en que se modifican los activos y los pasivos de una unidad"[5]. Por su parte en el MEFP se definen los flujos como "expresiones monetarias de acciones económicas y efectos de eventos que originan variaciones en el valor económico dentro de un período de declaración de datos"[6]. Los flujos económicos están compuestos por transacciones y otros flujos.

Transacciones

Una transacción es un flujo económico que consiste en una interacción entre unidades institucionales por mutuo acuerdo, o bien en una acción dentro de una unidad institucional que a efectos analíticos conviene tratar como una transacción debido a que opera en capacidades diferentes. Las transacciones pueden ser monetarias y no monetarias.

Transacciones monetarias

Una transacción monetaria es aquella en la que una unidad institucional realiza un pago (recibe un pago) o contrae un pasivo (recibe un activo) establecido en unidades de dinero. Todos los flujos se registran entérminos monetarios, pero la característica distintiva de una transacción monetaria consiste en que las partes implicadas expresan su acuerdo en términos monetarios. Por ejemplo, se compra o vende un bien a cambio de un número determinado de unidades de dinero legal por cada unidad de dicho bien, o se contrata o suministra mano de obra a cambio de un número dado de unidades de dinero legal por hora o día. Se incluyen, además, emisiones, rescates de deuda, intereses pagados y recibidos e intereses devengados.Todas las transacciones monetarias son interacciones entre unidades institucionales; es decir, en todas las transacciones monetarias intervienen dos partes. Las transacciones monetarias más comunes son:

5 Párrafo 3.6 pág. 45 SCN2008

6 Párrafo 3.1 pág. 46 MEFP2014

- Venta de bienes y servicios
- Sueldos y salarios
- Gasto en consumo de bienes y servicios
- Adquisición de valores
- Intereses, dividendos y alquileres
- Impuestos
- Prestaciones de asistencia social en dinero

Transacciones no monetarias

Las transacciones no monetarias son aquellas que no se expresan inicialmente en unidades de dinero. Por lo tanto, sus asientos contables representan valores que se miden indirectamente o que se estiman por otro procedimiento. En algunos casos las transacciones pueden ser efectivas, por lo que es preciso calcular un valor para registrarlo en las cuentas; el trueque es claramente un ejemplo de transacción de este tipo. En otros casos es preciso construir la transacción completa, estimando su valor. Las remuneraciones en especie y el consumo de capital fijo son ejemplos de transacciones no monetarias.

Otros flujos

Los otros flujos son variaciones de valor de activos y pasivos que no son el resultado de transacciones. El motivo por el que estos flujos no son transacciones está relacionado con el hecho de que no cumplen uno o varios de los criterios característicos de las transacciones. Por ejemplo, es posible que las unidades institucionales implicadas no actúen de mutuo acuerdo, como ocurre en una expropiación de activos sin indemnización. O bien la variación puede ser causada por un suceso natural, como un terremoto, en lugar de responder a un fenómeno meramente económico. Se incluyen, además, los reconocimientos de activos y pasivos, y los cambios en el patrimonio financiero ocurridos por variaciones en los tipos de cambio, en los índices de precios o en los valores de mercado de los activos (y pasivos) financieros.

2.1.6.3 Saldos

En contraste con las cuentas, que muestran los flujos económicos, los balances (estados de situación financiera), que se elaboran al principio y al final de cada período, presentan los saldos de activos y pasivos que, en un momento dado, posee cada unidad, sector o la economía en su conjunto. Los saldos son el resultado de la acumulación de las transacciones y otros flujos que han tenido lugar previamente. Los flujos y los saldos forman un conjunto integrado, es decir, todas las variaciones de saldos se pueden explicar en su totalidad por los flujos ocurridos. En otras palabras, los saldos de un determinado tipo de activo o pasivo al comienzo de un período contable, más las variaciones de dichos saldos como resultado de transacciones y otros flujos económicos son iguales al saldo al final del período. En síntesis, el valor de cualquier *stock*/saldo

que una unidad mantenga en un momento dado es el valor acumulado de todos los flujos que afectaron a ese saldo durante el período considerado.

2.1.6.4 Reglas contables

Las reglas contables del sistema de estadísticas fiscales tienen por objeto garantizar la aplicación de criterios homogéneos para el registro y la generación de información financiera, en el marco de las normas aceptadas en la materia. Existen similitudes entre las reglas que utiliza el sistema de estadísticas fiscales y las que aplican los sistemas contables en sus registros y estados financieros.

A continuación, se describe el tipo de sistema contable a utilizar, los momentos básicos de registro de las transacciones, la valoración de los flujos y saldos, el significado de los registros brutos y netos y los criterios a aplicar en la consolidación de cuentas. De todas las reglas contables anteriores, en los que respecta al sistema de estadísticas fiscales, son particularmente importantes las que refieren a los momentos de registro y a los criterios de consolidación.

Contabilidad por Partida doble

En un sistema por partida doble, cada flujo da lugar a dos partidas de igual valor, denominadas tradicionalmente crédito y débito. Un débito es un aumento de un activo, una disminución de un pasivo o una disminución del patrimonio neto. Un crédito es una disminución de un activo, un aumento de un pasivo o un aumento del patrimonio neto.

Para registrar los flujos se utiliza la contabilidad por partida doble. El balance recoge los activos, los pasivos y el patrimonio neto de una unidad o sector. La identidad fundamental del balance y de la contabilidad en general es que el valor total de los activos es siempre igual al valor total de los pasivos más el patrimonio neto. El sistema por partida doble garantiza que esa identidad se mantenga correctamente.

Momentos de Registro

En la mayor parte de los sistemas, la ejecución de los ingresos y de los gastos se registra en los siguientes momentos:

Ingresos:

Devengado

Recaudado o Percibido (Caja)

Gastos:

Comprometido

Devengado

Pagado (Caja)

El registro del "devengado" de los ingresos corresponde realizarlo cuando "ocurren las actividades, transacciones u otros eventos que generan el derecho a recibir los impuestos u otros tipos de ingreso". En el MEFP se recomienda que "excepto en el caso de los impuestos y de las contribuciones a la seguridad social, el monto del ingreso que deberá registrarse como devengado corresponde al monto completo al que tiene derecho de modo incondicional las unidades del Gobierno General. En lo que respecta al monto de los impuestos y de las contribuciones sociales registradas, debe tenerse en cuenta que la unidad del gobierno que recibe el ingreso no participa usualmente en la transacción ni en otro evento que crea la obligación de pagar los impuestos o contribuciones a los seguros sociales.

En lo que respecta a gastos, el momento contable del **"compromiso"**, corresponde registrarlo cuando una unidad del gobierno general se compromete a una transacción. Por lo general, este momento se aplica para las compras de activos no financieros, bienes, y servicios, incluyendo los gastos en personal. El momento de registro suele ser cuando la unidad del gobierno general expide una orden de compra o de servicios, firma un contrato o realiza un nombramiento o designación de personal permanente o por un período determinado. Por su parte, el momento del **devengado** se registra cuando se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue el valor económico. En otras palabras, los efectos de los eventos económicos se registran como devengado en el período en el que ocurren, independientemente de que se haya efectuado o esté pendiente el cobro o el pago de efectivo. Si se utiliza el momento contable **"caja"** o **"recaudado"** para los ingresos y **"pagado"** para los gastos, implica que los flujos se registran cuando se recibe o se desembolsa efectivo.

En el SCN, el principio general de la contabilidad nacional (SCN) es que las transacciones entre unidades institucionales han de registrarse cuando nacen, se modifican o se cancelan los derechos y las obligaciones. Las transacciones internas de una unidad institucional se registran de forma análoga, en el momento en que se crea, transforma o extingue el valor económico.

En el MEFP, por su parte, se reconoce que durante algún tiempo muchos gobiernos solo podrán compilar las estadísticas en base caja o parcialmente en base devengado. Destacando que, sin embargo, los beneficios de un sistema plenamente integrado solo se obtienen cuando se registran datos sobre el momento contable del "devengado", tanto de ingresos como de gastos.

Valoración

Todos los flujos y saldos deberán valorarse a los montos a los que los bienes, los activos distintos al efectivo, los servicios, la mano de obra o la provisión de capital se intercambian de hecho o podrían intercambiarse por efectivo. Estos valores se conocen como valores o precios de mercado corrientes. Los saldos deberán valorarse a los precios vigentes en la fecha del balance.

En general, los flujos expresados en términos monetarios cuando ocurren pueden registrarse a su valor efectivo porque se presume que ése es el valor de mercado corriente. Si una unidad gubernamental vende un activo por menos del valor de mercado o compra un activo por más del

valor de mercado, la venta o la compra deberá valorarse al verdadero precio de mercado y deberá imputarse una transferencia por el monto restante. Frecuentemente, las transacciones de este tipo están estructuradas de tal manera que es imposible estimar con precisión el verdadero valor de mercado. Sin embargo, de ser posible, se deberá hacer una estimación.

Registro neto

Es preciso distinguir la consolidación del registro neto**.** En el SCN, este cálculo se realiza solamente en unas pocas situaciones específicas; por ejemplo, los impuestos sobre los productos pueden figurar netos de las subvenciones a los productos. En cuanto a las variaciones de los activos o pasivos, el registro neto puede enfocarse de dos maneras. La primera es cuando se compensan varios tipos de variaciones de activos (por ejemplo, entradas y salidas de las existencias) o varios tipos de pasivos (por ejemplo, contraer una nueva deuda y el reembolso de una deuda existente). La segunda es cuando se compensan las variaciones de activos financieros y las variaciones de pasivos (o bien, cuando, en el balance, se compensan los propios activos financieros y pasivos) relacionadas con un instrumento financiero dado.

Por su parte, en el MEFP, para flujos, los ingresos se registran netos de devoluciones y correcciones, mientras que, por el lado de los gastos, las devoluciones se consideran como gastos negativos. En el caso de los stocks, las adquisiciones y disposiciones de activos y pasivos de cada categoría se presentan, en el caso de los activos, como adquisición neta de los mismos (adquisición menos venta) y en el de los pasivos, como incurrimiento neto de cada categoría (desembolsos menos amortizaciones).

Las adquisiciones y disposiciones de cada categoría de activos financieros se presentan en términos netos. Por ejemplo, se presenta solo la variación neta en la tenencia de efectivo, no las entradas y salidas brutas de efectivo. Similarmente, las adiciones al pasivo se presentan en términos netos, deduciendo los reembolsos.

Los saldos del mismo tipo de instrumento financiero que se mantiene tanto como activo financiero y como pasivo se presentan en términos brutos. Por ejemplo, la tenencia de bonos como activos de una unidad se presenta por separado de su tenencia de bonos como pasivos.

Consolidación de cuentas

La consolidación de las estadísticas fiscales es el resultado de la eliminación de aquellas transacciones o relaciones deudor/acreedor que ocurren entre las unidades institucionales públicas objeto de la consolidación. Ello permite presentar las estadísticas de un conjunto de unidades como si formaran una sola unidad. Conceptualmente, un proceso de consolidación consiste en la eliminación de todos los flujos entre las unidades, subsectores y unidades comprendidas en el sector público. El propósito final de la consolidación de las estadísticas fiscales es mostrar las relaciones netas del sector público con el resto de la economía, así como la composición institucional de sus propias relaciones y resultados.

La consolidación puede realizarse para cualquier grupo de unidades institucionales públicas, pero resulta particularmente útil por sus efectos fiscales, consolidar, en primer lugar, las estadísticas de los subsectores y del sector gobierno general (consolidación intrasectorial). A continuación, se debe avanzar con la consolidación intrasectorial con los restantes sectores institucionales que conforman el sector público, es decir, las empresas públicas no financieras y financieras. La consolidación no afecta ni debe afectar los resultados de las cuentas públicas, por lo que se requiere que cuando se elimina un gasto de un determinado subsector o sector se elimine un ingreso por igual monto de otro subsector o sector respectivamente.

La consolidación puede realizarse mediante distintos procedimientos contables. En general se refiere a la eliminación, tanto en los usos (débitos) como en las fuentes (créditos), de las transacciones que tienen lugar entre las unidades cuando se agregan o agrupan, así como a la eliminación de los respectivos activos financieros y los pasivos de contrapartida y viceversa.

La agregación de cuentas consiste en la suma aritmética de los saldos de cuentas similares de las distintas unidades, subsectores y sectores institucionales que conforman el sector público. En principio, se recomienda realizar esta operación antes de dar comienzo a la fase de consolidación de cuentas. La agregación, además de facilitar la consolidación, permite disponer de elementos de referencia y de control de resultados.

Cuentas a consolidar

Las transacciones intergubernamentales para consolidar cubren una amplia gama de cuentas cuya importancia podría variar considerablemente. Las principales transacciones, por orden de importancia, son las siguientes:

- Transferencias corrientes y de capital entre unidades o entidades del gobierno general.
- Transacciones en activos y pasivos financieros (préstamos, adquisición de títulos valores subrogación o condonación de deudas).
- Intereses y gastos por tenencia intergubernamental de activos y pasivos financieros.
- Arrendamientos (renta de la propiedad proveniente de activos de origen natural).
- Adquisición o disposición de activos no financieros, incluidas las transacciones. intergubernamentales en terrenos, bienes inmuebles y equipo.
- Impuestos pagados por una unidad o entidad gubernamental a otra.
- Compras o ventas de bienes y servicios.
- Dividendos y retiros de las cuasi corporaciones.
- Subsidios y Subvenciones.

El criterio de pragmatismo debe considerar: 1) la utilidad de los datos consolidados para el análisis y la formulación de políticas y 2) la importancia relativa de los distintos tipos de flujos y saldos.

2.1.7 Estructura Básica de Cuentas del Sistema de estadísticas fiscales

El plan básico que se presenta a continuación, con desagregaciones respectivas, cumple con los requerimientos necesarios tanto para la formulación de políticas y de análisis fiscal, como para la programación macroeconómica.

Tabla 2. Estructura Básica Resumida de Cuentas del Sistema de Estadísticas Fiscales

1	**Ingreso**
11	Impuestos
111	Impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital
112	Impuestos sobre la nómina salarial y la fuerza de trabajo
113	Impuestos sobre la propiedad
114	Impuestos sobre los bienes y servicios
115	Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales
12	Contribuciones sociales
13	Donaciones
14	Otros ingresos
2	**Gasto**
21	Remuneración a los empleados
22	Uso de bienes y servicios
23	Consumo de capital fijo
24	Intereses
25	Subsidios
26	Donaciones
27	Prestaciones sociales
28	Otrosgastos
31	**Inversión bruta en activos no financieros**
311	Activos fijos
312	Existencias
313	Objetos de valor
314	Activos no producidos
2M	**Erogación (2+3)**
NLB	**Préstamo neto (+) / endeudamiento neto (-) (1-4)**
32	**Adquisición neta de activos financieros**
3201	Oro monetario y derechos especiales de giro
3202	Dinero legal y depósitos
3203	Títulos de deuda
3204	Préstamos
3205	Participaciones de capital y en fondos de inversión
3206	Seguros, pensiones y sistemas de garantías
3207	Derivados financieros
3208	Otras cuentas por cobrar
33	**Incurrimiento neto de pasivos**
3201	Oro monetario y derechos especiales de giro
3202	Dinero legal y depósitos

3203	Títulos de deuda
3204	Préstamos
3205	Participaciones de capital y en fondos de inversión
3206	Seguros, pensiones y sistemas de garantías
3207	Derivados financieros
3208	Otras cuentas por pagar

Fuente: Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014

2.1.8 Ingresos, Gastos, Financiamiento

Las finanzas públicas estudian la naturaleza y los efectos económicos y sociales que se producen a través de los tres agregados fiscales, es decir, los ingresos, los gastos y el financiamiento público. Para que esto sea posible, la administración financiera pública es pieza clave en las operaciones rutinarias de procesos de captación, aplicación y control de estos. En tal sentido, le corresponde a las estadísticas fiscales o de las finanzas públicas, estudiar los métodos de compilación y presentación que muestren de la forma más objetiva posible el comportamiento de los agregados.

Los agregados se conceptualizan sobre la base del SCN 2008 y el MEFP2014. En el MEFP 2014, se define como **Ingreso** a "todas las transacciones que incrementan el patrimonio neto del sector gobierno general". En el caso de los **Gastos,** se definen como "todas las transacciones que reducen el patrimonio neto del sector gobierno general".

En el SCN, el concepto de ingresos (recursos) y gastos (empleos) se encuentran tratados en forma secuencial a través de cuadros y cuentas en los que se descomponen la cuenta corriente, es decir, en cuentas de producción, de distribución primaria del ingreso, de distribución secundaria del ingreso y lade utilización del ingreso. En lo que respecta a la presentación de las estadísticas de las finanzas del gobierno, se dice que para el sector del Gobierno General y, en algunos casos, el Sector Público, la experiencia ha demostrado que una presentación alternativa de las existencias y flujos es adecuada. En ese contexto se dice que "una transacción de ingreso es una que incrementa el valor neto"; y, por su parte,"una transacción de gastos es una que disminuye el valor neto".

Por su parte, el "financiamiento" está conceptualizado en el MEFP 2014 como la "adquisición neta de activos financieros e incurrimiento neto de pasivos clasificados por instrumento financiero y residencia". Se lo presenta estructurado en dos grupos "Activos Financieros" y "Pasivos" y cada uno de ellos abiertos en "Internos" y "Externos", para luego desagregar a cada uno de estos en las siguientes cuentas:

- Oro monetario y DEG
- Billetes y monedas y depósitos
- Valores distintos de acciones
- Préstamos

- Acciones y otras participaciones de capital
- Reservas técnicas de seguros
- Derivados financieros
- Otras cuentas por cobrar/pagar

Por su parte, según el SCN 2008, la Cuenta de Financiamiento, en forma similar a lo planteado en el MEFP, se estructura en "Activos Financieros" y "Pasivos" y cada uno de ellos abiertos en "Internos" y "Externos", desagregados en siguientes cuentas:

- Oro monetario y DEG
- Efectivo y depósitos
- Títulos de deuda
- Préstamos
- Acciones y participaciones en fondos de inversión
- Seguros, esquemas de pensión y sistemas de garantías estandarizadas
- Derivados financieros y opciones sobre acciones
- Otras cuentas por cobrar / pagar

2.1.9 Resultados económicos y fiscales del Sistema de Estadísticas Fiscales

Los principales resultados e indicadores fiscales y económicos que son factiblesde determinar a partir de la información contenida tienen por propósito cumplir con requerimientos usuales de analistas y tomadores de decisiones en materia fiscal y macroeconómica.

Para facilitar su comprensión y análisis,todos los resultados e indicadores que genere el SEF se muestran en valores corrientes y con relación a porcentajes del PIB. Las series temporales de los agregados, resultados e indicadores resultantes de un sistema de estadísticas fiscales explican en su mayor parte el comportamiento de las variables fiscales y de la economía pública y constituyen datos de alto grado de interéspara su respectivo análisis.

Resultados Fiscales

Resultado operativo neto/bruto. El resultado operativo neto es igual al ingreso menos el gasto. El reultado operativo bruto es igual al ingreso menos el gasto, excluido el consumo de capital fijo.

Préstamo neto/endeudamiento neto. El resultado operativo neto menos la adquisición neta de activos no financieros (o el resultado operativo bruto menos la adquisición neta de activos no financieros, de los que también se excluye el consumo de capital fijo). El préstamo neto/ endeudamiento neto también es igual a la adquisición neta de activos financieros menos los pasivos netos incurridos.

Superávit/déficit de efectivo. La entrada neta de efectivo por actividades operativas menos la salida neta de efectivo por inversiones en activos no financieros.

Resultado primario global. El resultado fiscal global más el gasto neto en intereses.

Resultado operativo primario. El resultado operativo neto más el gasto neto en intereses.

Otras variables macroeconómicas

Carga fiscal. El ingreso tributario más las contribuciones obligatorias a la seguridad social (como porcentaje del PIB).

Erogación total. El gasto más la adquisición neta de activos no financieros.

Gasto de consumo final del gobierno. Representado por la remuneración a los empleados, más el uso de bienes y servicios, más el consumo de capital fijo, menos las ventas de bienes y servicios, más las compras para transferencia directa a los hogares (principalmente prestaciones sociales en especie).

Inversión bruta. La adquisición menos la disposición de activos no financieros.

3. PRINCIPALES MACROPROCESOS Y PROCESOS DEL SISTEMA

3.1 Elaboración de estados a generar

Los estados a generar por el SEF tienen como propósito mostrar las cuentas públicas ordenadas de tal forma que muestren sus resultados y toda aquella otra información que se requiere para realizar elanálisis fiscal y económico de la gestión financiera realizada por una institución, un sector institucional o el Sector Publico en su conjunto.

Los estados básicos a generar por el SEF son el Estado de Operacionesy el Balance. En el caso del estado de operaciones, los flujos totales de ingresos y gastos de cada institución deben presentarse y para el caso del balance deben incluirse los saldos de activos y pasivos.La versión desagregada de cuentas presentadas más adelante en los estados identificados es la necesaria para la realización del proceso de agregación y consolidación en los distintos niveles de gobierno.

Los montos que corresponden a los estados en cuestión se presentan en moneda corriente, en moneda constante y en porcentajes del PIB, a través de los distintos niveles institucionales.
Fuentes de datos de los estados a generar

La fuente de datos de los estados a generar es el plan de cuentas del SEF y de acuerdo con el grado de apertura que se tenga, mostrará los distintos grados de agregación de los ingresos, de los gastos y del financiamiento.

Por su parte, las fuentes de información del plan de cuentas del SEF de cada unidad institucional deben ser los estados de ejecución presupuestaria de ingresos y gastos y los estados financieros de resultados y balance general. De igual forma, se requerirá información adicional a partir de soportes complementarios a ser suministrados a las distintas unidades institucionales para la consolidación de cuentas.

El proceso de generación de los estados requerirá que la totalidad de las cuentas del plan se integren a través de un conversor a los clasificadores presupuestarios y al plan de cuentas de la contabilidad.

Presentación de los estados

La presentación de los estados toma en consideración dos elementos: 1) el agregado institucional y 2) la base contable. El agregado institucional corresponde al ámbito institucional que comprenden los estados. La base contable de los estados es: 1) devengada, 2) caja y 3) mixta. La base devengada reflejará los ingresos y gastos devengados, tal como se definieron en el apartado 2. La base caja reflejará los ingresos y gastos que motivaron movimientos de efectivo con el propósito de evaluar el comportamiento de la liquidez del ámbito comprendido. La base mixta reflejará los ingresos percibidos (base caja) y los gastos devengados (base devengado).

3.2 Principales estados intermedios y finales a generar por el Sistema de Estadísticas Fiscales

Cuadro 1. Derivación del estado de operaciones -ámbito institucional
(Millones de unidades monetarias)

Código EFP		Año N	Referencia / Comentarios
1	**Ingreso**		
11	Impuestos		
12	Contribuciones sociales		
13	Donaciones		
14	Otros ingresos		
2	**Gasto**		
21	Remuneración a los empleados		
22	Uso de bienes y servicios		
23	Consumo de capital fijo		
24	Intereses		
25	Subsidios		
26	Donaciones		
27	Prestaciones sociales		
28	Otros gastos		
	Resultado operativo neto (1-2)		
	Resultado operativo bruto (RON+23)		
31	**Adquisición neta de activos no financieros**		
311	Activos fijos		
312	Variación de existencias		
313	Objetos de valor		
314	Activos no producidos		
	Préstamo neto /Endeudamiento neto (RON - 31)		
32	**Adquisición neta de activos financieros**		
321	Internos		
322	Externos		
33	**Incurrimiento neto de pasivos**		
331	Internos		
332	Externos		
	Verificación (NLB - 32 + 33 = 0)		

Fuente: Basado en el MEFP2014

Cuadro 2. Derivación del balance -ámbito institucional
(Millones de unidades monetarias)

Código EFP		Año N-1	Año N	Referencia / Comentarios
61	**Activos no financieros**			
611	Activos fijos			
612	Existencias			
613	Objetos de valor			
614	Activos no producidos			
62	**Activos financieros**			
621	Internos			
622	Externos			
63	**Pasivos**			
631	Internos			
632	Externos			
	Patrimonio neto (61 + 62 - 63)			
	Patrimonio financiero neto (62 - 63)			

Fuente: Basado en el MEFP2014

Cuadro 3. Estado de operaciones de Gobierno central agregado
(Millones de unidades monetarias)

Código EFP		Año N			
		Adm central	Extra-presupuestarias	Fondo de seguridad social	Total no agregado
1	**Ingreso**				
11	Impuestos				
12	Contribuciones sociales				
13	Donaciones				
14	Otros ingresos				
2	**Gasto**				
21	Remuneración a los empleados				
22	Uso de bienes y servicios				
23	Consumo de capital fijo				
24	Intereses				
25	Subsidios				
26	Donaciones				
27	Prestaciones sociales				
28	Otros gastos				
	Resultado operativo neto (1-2)				
	Resultado operativo bruto (RON+23)				
31	**Adquisición neta de activos no financieros**				
311	Activos fijos				
311.1	Adquisición de activos fijos				
311.2	menos: Disposiciones de activos fijos				
311.3	menos: Consumo de capital fijo				
312	Variación de existencias				
313	Objetos de valor				
314	Activos no producidos				
	Préstamo neto /Endeudamiento neto (RON - 31)				
32	**Adquisición neta de activos financieros**				
321	Internos				
322	Externos				
33	**Incurrimiento neto de pasivos**				
331	Internos				
332	Externos				

Fuente: Basado en el MEFP2014

Cuadro 4. Balance de Gobierno Central agregado
(Millones de unidades monetarias)

Código EFP		Año N			
		Adm central	Extra-presupuestarias	Fondo de seguridad social	Total no agregado
6	***Patrimonio neto*** (61 + 62 - 63)				
61	**Activos no financieros**				
611	Activos fijos				
612	Existencias				
613	Objetos de valor				
614	Activos no producidos				
62	**Activos financieros**				
621	Internos				
622	Externos				
63	**Pasivos**				
631	Internos				
632	Externos				
	Partida informativa:				
	Patrimonio financiero neto (62 - 63)				

Fuente: Basado en el MEFP2014

Cuadro 5. Estado integrado de saldos y flujos: ámbito institucional
(Millones de unidades monetarias)

	Balance de apertura Año N	Variaciones en el balance			Variación total del balance	Balance de cierre Año N
		Resultado neto de transacciones, Año N	Resultado neto de otros flujos económicos Año N			
			Ganacias/pérdidas por tenencia	Otras variaciones en el volumen de activos y pasivos		
Patrimonio neto						
Activos no financieros						
Activos fijos						
Existencias						
Objetos de valor						
Activos no producidos						
Activos financieros						
Internos						
Externos						
Pasivos						
Internos						
Externos						
Partida informativa:						
Patrimonio financiero neto						

Fuente: Basado en el MEFP2014

Cuadro 6. Matriz abreviada de plantilla de consolidación intragubernamental de unidades de Gobierno Central
(Millones de unidades monetarias)

ESTADO DE OPERACIONES DEL GOBIERNO:	Adm central	Fondos de seguridad social	Datos agregados	Ajuste de consolidación	Datos consolidados
	[1]	[2]	[3]=[1]+[2]	[4]	[5]=[3]+[4]
1.Ingreso					
11.Impuestos					
12.Contribuciones sociales					
13.Donaciones					
14.Otros ingresos					
2.Gasto					
21.Remuneración a los empleados					
22.Uso de bienes y servicios					
23.Consumo de capital fijo					
24.Intereses					
25.Subsidios					
26.Donaciones					
27.Prestaciones sociales					
28.Otros gastos					
Resultado operativo neto (1-2)					
31.Adquisición neta de activos no financieros (RON + 23)					
311.Activos fijos					
312.Variación de existencias					
313.Objetos de valor					
314.Activos no producidos					
Préstamo neto /Endeudamiento neto (RON - 31)					
32.Adquisición neta de activos financieros					
321.Internos					
322.Externos					
33.Incurrimiento neto de pasivos					
331.Internos					
332.Externos					
BALANCE DE CIERRE:					
Patrimonio neto (61 + 62 - 63)					
61.Activos no financieros					
611. Activos fijos					
612. Existencias					
613. Objetos de valor					
614. Activos no producidos					
62.Activos financieros					
621. Internos					
622. Externos					
Pasivos					
631. Internos					
632. Externos					

Fuente: Basado en el MEFP2014

Cuadro 7. Matriz abreviada de plantilla de consolidación intergubernamental de unidades de Gobierno Central
(Millones de unidades monetarias)

Consolidación intergubernamental de unidades institucionales de Gobierno General					
ESTADO DE OPERACIONES DEL GOBIERNO:	Adm central	Gobiernos Locales	Datos agregados	Ajuste de consolidación	Datos consolidados
	[1]	[2]	[3]=[1]+[2]	[4]	[5]=[3]+[4]
1.Ingreso					
11.Impuestos					
12.Contribuciones sociales					
13.Donaciones					
14.Otros ingresos					
2.Gasto					
21.Remuneración a los empleados					
22.Uso de bienes y servicios					
23.Consumo de capital fijo					
24.Intereses					
25.Subsidios					
26.Donaciones					
27.Prestaciones sociales					
28.Otros gastos					
Resultado operativo neto (1-2)					
31.Adquisición neta de activos no financieros (RON + 23)					
311.Activos fijos					
312.Variación de existencias					
313.Objetos de valor					
314.Activos no producidos					
Préstamo neto /Endeudamiento neto (RON - 31)					
32.Adquisición neta de activos financieros					
321.Internos					
322.Externos					
33.Incurrimiento neto de pasivos					
331.Internos					
332.Externos					
BALANCE DE CIERRE:					
Patrimonio neto (61 + 62 - 63)					
61.Activos no financieros					
611. Activos fijos					
612. Existencias					
613. Objetos de valor					
614. Activos no producidos					
62.Activos financieros					
621. Internos					
622. Externos					
Pasivos					
631. Internos					
632. Externos					

Fuente: Basado en el MEFP2014

3.3 Otras metodologías de elaboración de las estadísticas

Modelos CAIF (Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento)

Gutiérrez (2011) presenta un enfoque alternativo en el que el estado básico del SEF es la *Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento (CAIF)*. En cuadro 8 se presenta versión agregada CAIF para unidades institucionales del Gobierno General descompuesta en tres partidas de resultado relevantes: 1) Cuenta Corriente, 2) Cuenta de Capital y 3) Cuenta de Financiamiento[7].

7 Este modelo sigue en líneas generales la estructura analítica del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas en su versión 1986.

Cuadro 8. Modelo CAIF para unidades institucionales del Gobierno General 1/ /2

NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN: **BASE CONTABLE:** **DEL: XXXXXX Al: XXXX** **(en Miles de pesos)**			
CONCEPTO		**Período n**	**Periodo n-1**
CUENTA CORRIENTE			
	1.1 INGRESOS CORRIENTES		
1.1.1	**Impuestos**		
1.1.2	**Contribuciones a la Seguridad Social**		
1.1.3	**Venta de Bienes y Servicios**		
1.1.4	**Rentas de la Propiedad**		
1.1.4.1	Intereses, de los cuales:		
1.1.4.1.1	Internos		
1.1.4.1.2	Externos		
1.1.4.2	Rentas de la Propiedad distintas de intereses		
1.1.5	**Subvenciones recibidas por las empresas públicas**		
1.1.6	**Transferencias corrientes recibidas**		
1.1.6.1	Del Sector Privado		
1.1.6.2	Del Sector Público		
1.1.6.3	Del Sector Externo		
1.1.7	**Multas y sanciones pecuniarias**		
1.1.9	Ingresos Diversos		
Menos:			
	2.1 GASTOS CORRIENTES		
2.1.1	**Gastos de consumo**		
2.1.2	**Prestaciones de la Seguridad Social**		
2.1.3	**Gastos de la propiedad**		
2.1.3.1	Intereses, de los cuales:		
2.1.3.1.1	Internos		
2.1.3.1.2	Externos		
2.1.3.2	Gastos de la Propiedad distintos de intereses		
2.1.4	**Subsidios otorgados a empresas**		
2.1.5	**Transferencias Corrientes otorgadas**		
2.1.5.1	Al sector privado		
2.1.5.2	Al sector público		
2.1.5.3	Al sector externo		
2.1.7	**Provisiones y Otras Previsiones**		
2.1.9	**Otros Gastos Corrientes**		
RESULTADO ECONÓMICO DE LA CUENTA CORRIENTE=AHORRO/DESAHORRO = 1.1–2.1			
CUENTA DE CAPITAL **AHORRO/DESAHORRO EN LA CUENTA CORRIENTE, más**			
	1.2 INGRESOS DE CAPITAL		
1.2.1	**Venta (Disposición) de Activos no financieros**		
1.2.2	**Disminución de Existencias**		
1.2.3	**Incremento de la Amortización, Provisiones y Previsiones acumuladas**		
1.2.4	**Transferencias de capital recibidas**		
1.2.4.1	Del sector privado		
1.2.4.2	Del sector público		
1.2.4.3	Del sector externo		

1.2.5		**Recuperación de inversiones financieras realizadas con fines de política**		
Menos:				
	2.2	**GASTOS DE CAPITAL**		
2.2.1		**Construcciones en Proceso**		
2.2.2		**Activos Fijos (Formación bruta de capital fijo)**		
2.2.3		**Incremento de existencias**		
2.2.4		**Objetos valiosos**		
2.2.5		**Activos no producidos**		
2.2.6		**Transferencias de capital otorgadas**		
2.2.6.1		Al sector privado		
2.2.6.2		Al sector público		
2.2.6.3		Al sector externo		
2.2.7		**Inversiones financieras realizadas con fines de política**		
RESULTADO FINANCIERO GLOBAL:SUPERÁVIT/(DÉFICIT) GLOBAL = 1.1.+1.2.(2.1.+2.2)= **RESULTADO FINANCIERO PRIMARIO: SUPERÁVIT /(DÉFICIT) PRIMARIO= RFG + 2.1.3.1=**				
CUENTA DE FINANCIAMIENTO				
		Variación de Activos Financieros		
		Variación de Disponibilidades		
		Variación de otros activos financieros corrientes		
		Variación de Inversiones Financieras realizadas con fines de liquidez		
		Variación de la Inversión Financiera en Instituciones Descentralizadas y Autónomas		
		Variación de Otros Activos Financieros no corrientes		
		Variación de pasivos		
		Variación de Cuentas por Pagar a corto plazo		
		Variación de Documentos por Pagar a corto plazo		
		Variación de Préstamos a corto plazo		
		Variación de Otros Pasivos a corto plazo		
		Endeudamiento Público Neto		
		Endeudamiento Público Interno Neto		
		Préstamos		
		Captación		
		Amortización		
		Títulos Valores		
		Colocación		
		Amortización		
		Endeudamiento Público Externo Neto		
		Préstamos		
		Captación		
		Amortización		
		Títulos Valores		
		Colocación		
		Amortización		
		Variación de Otros Pasivos a Largo Plazo		
		Variación del Patrimonio		
		Resultado Financiero Global: Superávit/ Déficit		

1/Versión Sintética

2/ El modelo CAIF se aplica a unidades empresariales tomando en consideración ingresos y gastos de explotación

3.4 Análisis de consistencia y confiabilidad de los estados generados por el Sistema de Estadísticas Fiscales

La falta de exactitud conque los sistemas de contabilidad y de estadísticas fiscales de los Gobiernos, miden los ingresos, los gastos y el financiamiento público impulsa a que se utilicen datos financieros procedentes de otras fuentes y se desarrollen métodos de control complementarios, de tal forma que permitan rectificar los datos generados por dichos sistemas. En ese orden, se plantean algunos de los problemas derivados de registros contables y operaciones de activos y pasivos que hacen que las estadísticas fiscales procuren mayor grado de análisis en términos de consistencia y confiabilidad.

Problemas derivados de los registros contables

- **Anticipos financieros** (para obras y proyectos). Estos anticipos, a veces de montos muy significativos, en algunos casos se registran contablemente como gastos devengados por construcciones, cuando en realidad el receptor lo que hace es depositarlos en cuentas bancarias a su nombre y desde la misma generar los pagos a los contratistas previa cubicación real de obras.
- **Poderes Legislativo y Judicial.** Anticipos mensuales, pero registrados contablemente como gastos comprometidos, devengados y pagados, cuando en realidad son entregados para su administración a los mencionados poderes. Correspondería registrar su ejecución conforme a la contabilidad de los mismos. Igualmente ocurre con órganos constitucionales que forman parte del Gobierno Central.
- **Transferencias a Unidades Ejecutoras de Proyectos con Financiamiento Externo (UEPEX).** Los fondos transferidos por la Tesorería a las UEPEX son en parte registrados con cargo a la ejecución del respectivo proyecto. Lo cierto es que la UEPEX administra los mismos y el gasto público recién se realiza cuando ellas devengan y pagan.
- **Libramientos de Deuda Pública con 30 días de anticipación**. Si bien esto facilita la programación de caja del tesoro, la misma motiva incoherencias en los registros contables, particularmente al cierre de cada ejercicio (se imputan a cada cierre de año el gasto devengado que corresponde a compromisos de Deuda Pública del primer mes de año siguiente).
- **Ingresos propios.** Ingresos propios de instituciones del Gobierno Central no ingresados a la Tesorería Nacional, pero de incidencia en el ingreso y el gasto público.
- **Deuda Administrativa**. Deuda contraída por gastos adquisiciones o contrataciones realizadas, generalmente con proveedores y contratistas, por instituciones y dependencias del Gobierno Central sin la debida autorización (cuota) presupuestaria previa. Puede haber sido contraída también sin contar con la apropiación presupuestaria. La irregularidad de la transacción lleva a que este endeudamiento no se registre en el sistema de contabilidad gubernamental.
- **Gastos pagados con factura pro-forma**. Hay gastos que se devengan y pagan y, por supuesto, se registran, como si la contraprestación en bienes y servicios se hubiera recibido, cuando en la realidad económica no es así. Existen casos en que ciertas órdenes de pago se expiden por los respectivos ordenadores y son autorizadas por la Contraloría General de la

República, sin que la transacción respectiva se realice. Estos pagos técnicamente deben ser tratados como un anticipo de fondos y la operación perfeccionada en el momento que el proveedor entrega a la administración los bienes o servicios pagados.

Control bajo la línea

Para efectos prácticos el "bajo la línea" corresponde a los flujos de las cuentas que corresponden a las variaciones de activos y pasivos. El método de medir el resultado financiero "bajo la línea" está basado en una aproximación a partir de las estadísticas monetarias y bancarias, producto de la debilidad de los registros y estados contables gubernamentales. Este método es apto para medir en forma aproximada tanto el resultado financiero de cada institución como los propios de los distintos niveles institucionales del Sector Público no financiero.

Ahora bien, el cálculo del resultado financiero "bajo la línea" se puede determinar tanto en base caja como en base devengada. El resultado de las variaciones de activos y pasivos por aplicación del método de la partida doble siempre será igual al resultado de los ingresos y gastos sobre la línea (Préstamo Neto/Endeudamiento Neto).

Recuadro 3. Proceso de Convergencia entre Sistemas de estadísticas fiscales y Normas internacionales de contabilidad del Sector Público[8]

En la última década, se evidencia un avance significativo en la coordinación de iniciativas internacionales en materia de metodología estadística y normas de contabilidad del sector público, con el objeto de mejorar la declaración de datos del gobierno y la transparencia fiscal. En resumidas cuentas, la preparación de estadísticas fiscales con directrices del MEFP2014 se facilita por la aplicación de normas de contabilidad en base devengado de alta calidad, esto así, porque mejora considerablemente los datos fuente necesarios para compilación de estadísticas de finanzas públicas. Se aduce, por tanto, a la importancia en el diseño de planes de cuentas que cumpla doble propósito para generar estadísticas e información contable.

De acuerdo con el FMI, el grado de homologación es alto entre NICSP y MEFP. Sin embargo, es importante entender cuáles son los elementos distintos a la luz de los objetivos que hacen que ambos manuales presenten diferencias. Estas últimas vienen dadas por:

Objetivos

Por el lado del MEFP, el estado de operaciones evalúa impacto económico para analizar y evaluar política fiscal, determinar el impacto en la economía, comparar el desempeño nacional e internacional y está alineado para utilizarse en otros conjuntos de datos macroeconómicos. Por su parte, las NICSP emplean los estados financieros para evaluar los resultados y la posición financieros, exigir rendición de cuentas y suministrar a los usuarios información con propósitos generales para la toma de decisiones. Además, las EFP, distinguen activos financieros y pasivos por contraparte, dígase residente o no residente. En tanto, las NICSP declaran activos y pasivos corrientes y no corrientes según vencimiento y apuntando a ofrecer datos complementarios sobre riesgos.

8 (Fondo Monetario Internacional, 2014)

Entidad declarante
Para el MEFP, la unidad estadística declarante es una unidad institucional que tiene capacidad, por derecho propio, de poseer activos, incurrir pasivos y realizar actividades económicas en nombre propio. La unidad declarante puede ser una unidad institucional, pero la atención se centra en grupo de unidades institucionales (sector o subsector). El control y la naturaleza de las actividades económicas determinan la consolidación y el alcance de la entidad declarante. El sector gobierno general no incluye unidades institucionales que realizan principalmente actividades de mercado. Por el lado de las NICSP, la unidad declarante de los estados financieros es una entidad económica, que incluye una o más entidades controladas. El control es el principal criterio de consolidación. El conjunto de la entidad declarante del gobierno, al más alto nivel de consolidación incluye empresas propiedad del gobierno.

Criterios de reconocimiento de algunos activos, pasivos, ingreso y gasto
La diferencia conceptual entre ambas metodologías radica en el reconocimiento de eventos económicos. MEFP, en base devengado, reconoce los eventos económicos en el momento en que el valor económico se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue. Para mantener simetría, existen provisiones reconocidas en NICSP que no son reconocidas en las EFP. No obstante, puede divulgarse como partidas informativas tal es el caso de las garantías explícitas por una sola vez y deudas dudosas. En caso de las NICSP, el criterio de reconocimiento es sobre la base de eventos pasados con probables flujos de salida y registro de pasivos y provisiones que permiten simetría. Del mismo modo, existe una diferencia en el tratamiento de la incertidumbre con respecto a los flujos económicos futuros, ya que en las estadísticas macroeconómicas, no se reconoce un pasivo hasta que existe un derecho de la contraparte.

Valoración de ciertos activos y pasivos
En el MEFP, se valora a precios de mercado corrientes, se utilizan los precios de mercado corrientes para todos los flujos y saldos de activos y pasivos, permitiéndose el uso de otros métodos de valoración según el caso. En NICSP, es a valor razonable, costo histórico y otras bases de manera consistente para divulgación. De igual forma se sugiere que cuando la brecha entre valor razonable y costo histórico es relevante se divulgue a valor razonable. Las NICSP permiten a entidades escoger entre uno y otro método.

Revaloraciones y otras variaciones en el volumen.
En MEFP, las revaloraciones y variaciones en volumen se registran en el estado de otros flujos económicos, los cuales se usan para análisis fiscal, ya que no representan decisiones de política fiscal bajo control del gobierno. Las EFP distinguen entre variaciones en valor y volumen. En NICSP, los registros por revaloraciones se constituyen en ganancias y pérdidas realizadas y no realizadas registradas en el estado de resultados y resultados de cambio en el patrimonio.

4. EL SISTEMA DE ESTADÍSTICAS FISCALES EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

4.1 Antecedentes del Sistema de Estadísticas Fiscales

De acuerdo a Gutiérrez (1991), a principios de los noventa, la organización del gobierno dominicano, en términos de estructuras administrativas, correspondió a modelos adoptados por países de América Latina, tales como Venezuela, Uruguay y México. En ese orden, el modelo dominicano colocó las oficinas técnicas de estadísticas, planificación y presupuesto

en relación directa con la Presidencia de la República y no así con el Ministerio de Economía, Hacienda y/o Planificación. Bajo ese modelo, el Presidente, además, de atender asuntos de alta política coordinaba los organismos indicados produciendo ineficiencia operativa y falta de una formulación integrada de políticas financieras de gobierno.

Hasta la primera mitad de la década del noventa, el Gobierno Central, no disponía de estadísticas fiscales sobre gasto público. Las estadísticas producidas por la antiguaOficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES), la Tesorería Nacional (TN) y el Departamento de Estudios Económicos del Ministerio de Hacienda no aplicaban criterios y metodologías homogéneas, trabajando con bases contables diferentes queprovocaban imprecisiones en los resultados de desempeño fiscal. De igual forma, en ese momento, la Contraloría General de la República (CGR), dependencia de la Presidencia, tenía a su cargo la contabilidad del gobierno y el control de la actividad financiera. Durante este período, la contabilidad del gobierno sólo registró flujos financieros de gastos por asignaciones, devengamientos, pagos e ingresos percibidos por la Tesorería Nacional. No se llevaba contabilidad patrimonial y no existía integración de datos contables entre ONAPRES, TN y CGR. Esto creó un contexto sin criterios normalizados y baja calidad e incoherencia contable.

No obstante, hacia la segunda mitad de la década del noventa, inicia el proceso de reforma y modernización del Estado a través del Decreto No. 581-96 que creó la Comisión Técnica Interinstitucional (CTI). Este proceso de reforma concluye a principios de 2007 con la promulgación de leyes que procuraron un entorno legal idóneo para la eficiencia, transparencia y responsabilidad de la gestión pública y rendición de cuentas. En este paquete de reformas a la administración pública, se instaura la Dirección General de Análisis y Política Fiscal del Ministerio de Hacienda, que entre sus funciones figura como el ente gestor del Sistema de Estadísticas Fiscales del Sector Público.

4.2 Concepción/Atribuciones del órgano central del sistema (actualidad)

En lo que respecta al órgano central del Sistema de Estadísticas Fiscales, la Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF) del Ministerio de Hacienda, la base jurídica que la instaura establece:

Ley No. 494-06 de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda

Artículo 5.- Dependerán directamente del Secretario de Estado de Hacienda, la **Unidad de Análisis y Política Fiscal**, la Unidad de Planificación y Desarrollo Institucional, el Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal, los Asesores Especializados, la Coordinación del Despacho del Secretario, la Unidad de Asuntos Jurídicos y el Área de Comunicación Social.

Párrafo I: La Unidad de Análisis y Política Fiscal tiene a su cargo la coordinación de la recopilación y ordenamiento de toda la información útil para el seguimiento sistemático de la coyuntura fiscal y para la toma de decisiones en la materia, su interpretación y análisis, así

como el diseño de una política fiscal sustentable en el corto, mediano y largo plazo. Asimismo, debe realizar estudios económicos y fiscales sobre el comportamiento de los ingresos, gastos y financiamiento y sobre su compatibilidad con el resto de las variables macroeconómicas. Dependerán de la Unidad de Análisis y Política Fiscal, las áreas de Estadísticas Fiscales y de Política y Estudios Fiscales.

Decreto No. 489-07 que aprueba el Reglamento Orgánico Funcional de la Secretaría de Estado de Hacienda

Artículo 5.- UNIDAD DE ANÁLISIS Y POLÍTICA FISCAL. La Unidad de Análisis y Política Fiscal tendrá el nivel jerárquico de Dirección General y el propósito y funciones siguientes:

Propósito: Coordinar la recopilación y ordenamiento de toda la información útil para el seguimiento sistemático de la coyuntura fiscal y para la toma de decisiones en la materia, su interpretación y análisis, así como proponer una política fiscal sustentable en el mediano y largo plazo, así como el marco financiero plurianual y la política presupuestaria, tal como lo establece la legislación vigente, para su presentación al Secretario de Estado de Hacienda. Asimismo, y, con tal propósito, debe realizar estudios económicos y fiscales sobre el comportamiento de los ingresos, gastos y financiamiento y sobre su compatibilidad con el resto de las variables macroeconómicas, así como participar en la elaboración del Presupuesto Plurianual del Sector Público no Financiero.

Funciones:

A. Dirigir el Sistema de Estadísticas Fiscales del Gobierno, con cobertura del Gobierno Central, del Gobierno General, de las Empresas Públicas Financieras, del Sector Público no Financiero y Sector Público Consolidado.
B. Coordinar la elaboración de proyecciones fiscales de corto, mediano y largo plazo en materia de ingresos, gastos y financiamiento, así como de sus resultados económicos y financieros.
C. Dirigir la preparación de estudios sobre los impactos de la política fiscal y supervisar la calidad y el contenido de los mismos.
D. Coordinar el diseño y preparación de la política fiscal de mediano y largo plazo, del marco financiero plurianual y de la política presupuestaria anual, así como supervisar su contenido y calidad.
E. Dirigir la participación de la Unidad en la preparación del Presupuesto Plurianual del Sector Publico Financiero.
F. Organizar, orientar y dirigir la realización de análisis de sensibilidad sobre los efectos de las principales variables macroeconómicas (crecimiento, inflación, tasas de interés y tipo de cambio) sobre las finanzas públicas.
G. Organizar, orientar y dirigir el estudio de las relaciones de la política fiscal con la política monetaria y la balanza de pagos.

DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICAS FISCALES

Funciones:

A. Analizar el grado de calidad, consistencia y confiabilidad de las cifras elaboradas por el SIGEF, el SIGADE, la Contabilidad General y cualquier otra que se utilice como fuente para elaborar las estadísticas fiscales.

B. Diseñar, implantar, mantener y operar el Sistema de Estadísticas Fiscales del Gobierno Central.

C. Diseñar, implantar, mantener y operar el Sistema de Estadísticas Fiscales del Gobierno General.

D. Diseñar, implantar, mantener y operar el Sistema de Estadísticas Fiscales del Sector Público empresarial no Financiero.

E. Diseñar, implantar, mantener y operar el Sistema de Estadísticas Fiscales del Sector Público no Financiero.

F. Participar en todo tipo de negociaciones de acuerdos internacionales (bilaterales o multilaterales) que incluyan información o proyecciones fiscales o comprometan metas de igual tipo.

G. Atender todo tipo de misiones que requieran información fiscal para su análisis (organismos multilaterales, bancos de inversión, instituciones financieras internacionales) y actuar como ventanilla única de solicitud y suministro de la misma.

H. Participar en la elaboración de las proyecciones fiscales de los informes que el Poder Ejecutivo deba presentar al Congreso Nacional de acuerdo con la legislación vigente.

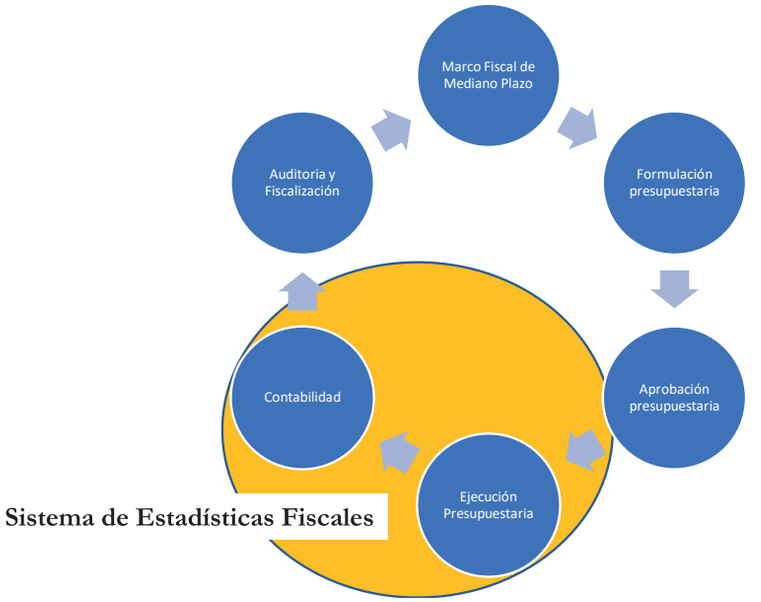
4.3 Integración con el resto de los sistemas del SIAFE

El Sistema de Estadísticas Fiscales, dentro del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAFE), cumple funciones específicas que desde la óptica jurídica fueron ya abordados. Sin embargo, estas funciones deben, también, ser abordadas desde una óptica administrativa que priorice las necesidades de a) gerencia, b) planificación, c) investigación y desarrollo y d) difusión y divulgación sobre datos fiscales que faciliten la armonización y comparabilidad entre iguales. Desde la óptica en cuestión, es necesario, identificar esquemáticamente los puntos de entrada y salida del SEF en el flujograma operativo del SIAFE. En el gráfico 1, se muestra un flujograma simplificado del proceso que hace posible la ejecución financiera de políticas de estado de un gobierno. La entrada de insumos al SEF se lleva a cabo a través de los registros producidos en dos fases: 1) **Ejecución Presupuestaria** y 2) **Contabilidad**.

La combinación de estas dos fases hace posible que los insumos primarios del SEF sean capturados para validación, compilación y presentación de datos fiscales. La generación de reportes estadísticos, en línea con el flujograma presentado hace posible que pase a fase final de **Auditoría y Fiscalización**. Esta última tiene clientes internos y externos del Sector Público. En el caso de clientes internos figuran Contraloría General de la República y Cámara de Cuentas;

mientras que, del lado de clientes externos se encuentran inversionistas y contribuyentes que constituyen Sector Privado nacional e internacional.

Gráfico 1. Flujograma Simplificado de Administración Pública Financiera



Fuente: basado en Administración Pública Financiera, IMF

4.4 Proyecto de Armonización de Estadísticas Fiscales

Como se indicó en la sección de Antecedentes del Sistema de Estadísticas Fiscales en la República Dominicana, hasta 2007, el país no contaba, desde el Ministerio de Hacienda, con una dirección analítica en temas macroeconómicos y fiscales que de forma transversal presentara directrices de política fiscal ni tampoco diese estricto seguimiento a los agregados fiscales consolidados del Sector Público. No obstante, si existían oficinas, direcciones, secretariados y bancos que hacían la función atomizada de monitoreo de las principales partidas de ingresos, gastos y financiamiento público. A esto se sumaba, la falta de criterios homólogos tanto en los clasificadores presupuestarios como en los catálogos de cuentas de las distintas instituciones públicas.

Ante ese contexto, la producción y presentación de estadísticas fiscales atendiendo a **criterios económicos estandarizados** a través del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI, en sus distintas actualizaciones desde 1986, recayó sobre el Departamento de Asuntos Fiscales del Banco Central. Estas estadísticas eran el referente principal de un *balance fiscal* (estado de resultados) donde se integraban las cuentas nominales, pero, también, las variaciones de cuentas reales. Estas eran el referente principal de inversionistas nacionales e internacionales. El *balance fiscal* tomaba como referencia las ejecuciones presupuestarias del Gobierno Central más registros

de crédito neto en el sistema financiero nacional como forma de garantizar una aproximación certera al desempeño de las cuentas fiscales.

A raíz de la reforma a la Hacienda Pública de 2007, se dio capacidad jurídica para asegurar la producción de estadísticas fiscales desde el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Análisis y Política Fiscal (Unidad de Análisis y Política Fiscal). Esta última inició operaciones en 2009. Hacia 2012, la Dirección contaba con un Manual de Estadísticas Fiscales que, en esencia, consistió en un ejercicio comparado de los Manuales del Sistema de Cuentas Nacionales (2008), el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (versiones 1986 y 2001) y la base jurídica existente de la Dirección General de Presupuesto. El producto principal del Manual correspondió a la denominada *Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento* que buscaba aplicarse a todos los ámbitos institucionales del Sector Público. Para ello, se diseñó y ejecutó un plan de recopilación masiva de información presupuestaria y contable que hiciese posible su compilación y presentación. Con esto, se buscaba, además, la convergencia de criterios a lo interno del Ministerio y con la propia Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES) y la Dirección de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG).

Este importante esfuerzo se diluyó hasta su desaparición, quedando el Ministerio con la producción rutinaria del *Balance Fiscal* del Gobierno Central que inició a producirse sistemáticamente desde 2010 y con el apoyo del Banco Central. En 2016, las autoridades de turno decidieron transitar hacia la producción de información fiscal alineada a los mejores estándares internacionales y, en ese sentido, decidieron asumir el compromiso de migrar y publicar los datos fiscales en línea con el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas. Con ello, el Ministerio se embarcó en el proyecto de armonización regional Centroamérica-Panamá-República Dominicana auspiciado por el Fondo Monetario Internacional a través de su centro regional CAPTAC-RD y los Consejos Monetario Centroamericano (CMCA) y de Ministros de Hacienda y Finanzas (COSEFIN).

La DGAPF, a través de su Departamento de Estadísticas Fiscales fortaleció los procesos de compilación, análisis, diseminación y publicación de datos fiscales. En lo concerniente a compilación, se afianzó el proceso de captura y procesamiento de información estadística mensual a través de datos presupuestarios y contables de más de 100 instituciones del Sector Público No Financiero. En lo que respecta a análisis y diseminación, el Departamento elabora tablas y reportes de alta frecuencia que valida, explica y almacena con el objetivo de mantener la trazabilidad desde fuente primaria hasta producción de resultados utilizados de forma continua para seguimiento y evaluación de agregados fiscales.

En cuanto a la publicación oficial de estadísticas fiscales, el Ministerio la realiza a través de su página electrónica desde noviembre 2018 con el Estado de Operaciones de Administración Central (o Gobierno Central Presupuestario). De igual modo, y en el marco del proyecto, que tiene previsto concluir en 2022, se prevé continuar con la publicación del resto de los ámbitos institucionales hasta llegar al Sector Público No Financiero (SPNF). Este esfuerzo por parte de las

autoridades se enmarca en el proceso de fortalecimiento institucional del Ministerio, con el firme compromiso de asegurar la transparencia de las finanzas públicas y, de igual forma, contribuir al bienestar de la nación.

4.5 Principal documentación/información que se genera

En tabla 1, se muestra el Estado de Operaciones de Administración Central en su formato oficial de publicación por parte del Ministerio. De este formato, se derivan subproductos que atienden necesidades puntuales de la más alta dirección (Ministro y Gabinete Viceministerial), de mandos administrativos y técnicos, así como, publicaciones periódicas servidas a inversionistas institucionales nacionales e internacionales, agencias calificadoras de riesgo, bancos de inversión, bancos regionales, de fomento, multilaterales y público en general.

Tabla 1. Estado de Operaciones de Administración Central

En millones de RD$

ADMINISTRACIÓN CENTRAL 1/	2017*	2018*	2019*
Transacciones que afectan al patrimonio neto:			
I. Ingresos	**531,482.1**	**601,119.7**	**656,782.7**
Impuestos	**493,336.5**	**549,941.5**	**605,379.6**
Impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	153,037.6	168,489.7	191,769.5
Pagaderos por personas físicas	43,553.0	51,425.1	59,447.8
Pagaderos por sociedades y otras empresas	83,021.2	88,049.3	96,152.9
Otros impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	26,463.4	29,015.3	36,168.8
Impuestossobre la propiedad	6,734.1	7,662.8	8,778.3
Impuestos internos sobre los bienes y servicios	298,381.8	334,444.2	364,799.8
Impuestos generales sobre los bienes y servicios	183,685.2	210,463.8	231,989.2
Impuestos sobre el valor agregado (ITBIS)	169,628.9	194,724.8	214,324.0
Impuestos sobre transacciones financieras y de capital	14,056.4	15,739.0	17,665.2
Impuestosselectivos	87,099.3	93,730.6	99,048.8
Impuestossobreserviciosespecíficos	14,882.3	16,817.3	16,966.2
Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales	35,130.9	39,268.8	39,975.2

Otrosimpuestos	52.1	76.0	56.8
Contribuciones-sociales	**2,634.9**	**2,514.1**	**2,553.2**
Donaciones	**1,996.2**	**965.5**	**1,038.4**
Otrosingresos	**33,514.4**	**47,698.6**	**47,811.4**
II. Gastos	**Z592,101.0**	**635,364.9**	**694,466.3**
Remuneración a los empleados	**165,925.3**	**188,651.0**	**203,646.1**
Sueldos y salarios	148,439.6	168,260.9	181,822.9
Contribucionesso-ciales	17,485.6	20,390.1	21,823.2
Uso de bienes y servicios	**69,555.9**	**72,286.3**	**84,701.7**
Intereses 2/	**96,829.3**	**109,648.6**	**125,251.1**
A no residentes	46,085.5	53,431.3	66,269.1
A residentes	50,743.8	56,217.3	58,982.0
de los cuales: Recapitalización Banco Central	16,675.3	16,675.3	16,113.9
Subsidios	**26,201.0**	**25,643.3**	**31,504.6**
A sociedadespúbli-cas	23,728.4	23,704.3	28,514.7
de los cuales: al sector eléctrico	17,595.7	17,068.2	21,699.0
Aempresasprivadas	2,472.6	1,939.0	2,989.9
Donaciones	**102,668.0**	**112,198.9**	**124,057.5**
A gobiernosextran-jeros	-	-	-
Aorganismosinter-nacionales	464.8	704.2	712.7
A otras unidades del gobierno general	102,203.1	111,494.6	123,344.8
Corrientes	90,788.5	96,608.1	107,696.7
De capital	11,414.6	14,886.5	15,648.1
Prestacionesso-ciales	**48,621.5**	**52,558.5**	**57,493.1**
Otrosgastos	**82,300.0**	**74,378.3**	**67,812.2**
Transferencias no clasificadas en otra partida	82,300.0	74,378.3	67,812.2
Transferencias corrientes no clasificadas en otra partida	19,894.7	21,811.1	25,368.4
de los cuales: Cap-italización Banco Central	8,666.3	10,397.0	14,116.7
Transferencias de capital no clasifica-das en otra partida	62,405.3	52,567.2	42,443.8
de los cuales: para proyectos de inversión	49,891.4	33,356.6	21,911.1
Resultado operati-vo bruto (I-II)	**(60,618.9)**	**(34,245.2)**	**(37,683.6)**

Transacciones en activos no financieros			
III. Inversión bruta en activos no financieros 3/	**68,204.7**	**64,179.7**	**68,655.4**
Activosfijos	65,031.4	62,120.9	66,570.8
Objetos de valor	9.7	9.4	4.7
Activos no producidos	3,163.6	2,049.4	2,079.9
IV. Erogación = II + III	**660,305.7**	**699,544.6**	**763,121.6**
Partidainformativa: Gasto de Capital (MEFP 1986) 4/	**129,531.23**	**112,444.13**	**106,234.03**
Partidainformativa: ResultadoPrimario	(31,994.3)	18,137.7	25,103.5
Préstamoneto (+)/endeudamientoneto (-) (V-VI) ó (I-IV+NLBz) 5/	**(117,407.6)**	**(91,510.9)**	**(100,147.6)**
Transacciones en activos y pasivos financieros (financiamiento)			
V. Adquisición neta de activos financieros	**10,973.0**	**35,827.4**	**74,795.5**
Deudoresinternos	**8,964.5**	**34,324.8**	**73,437.6**
Dinero legal y depósitos	6,035.7	30,184.2	13,502.0
Participaciones de capital y en fondos de inversión	3,000.0	4,150.1	2,000.0
Otrascuentas por cobrar	(71.2)	(9.4)	57,935.5
Deudoresexternos	**2,008.4**	**1,502.6**	**1,358.0**
Participaciones de capital y en fondos de inversión	2,008.4	1,502.6	1,358.0
VI. Incurrimiento neto de pasivos	**128,380.6**	**127,338.3**	**174,943.1**
Acreedoresinternos	**75,504.3**	**(5,689.0)**	**79,791.1**
Títulos de deuda	74,594.6	15,750.5	104,372.5
de los cuales: bonos internos	80,809.2	16,082.1	105,502.3
Emisiones	85,000.0	31,021.0	119,096.8
Amortizaciones	(7,257.4)	(15,500.0)	(16,000.0)
Resto 6/	3,066.6	561.1	2,405.5
Préstamos	(3,273.5)	(3,994.1)	21,804.8
Con el sector bancario	(1,064.7)	(2,360.3)	21,838.6

Con el sector no bancario	(2,208.8)	(1,633.8)	(33.8)
Otrospasivos	4,183.2	(17,445.4)	(46,386.2)
Acreedoresexternos	**52,876.2**	**133,027.3**	**95,152.0**
Títulos de deuda	74,179.1	149,374.8	99,481.4
Emisiones	79,746.2	153,019.5	125,233.5
Amortizaciones	(6,609.2)	(3,099.5)	(25,228.9)
Resto 6/	1,042.1	(545.2)	(523.2)
Préstamos	(21,302.9)	(16,347.5)	(4,329.4)
Desembolsos	17,585.0	26,651.0	31,334.1
Amortizaciones	(35,699.6)	(40,114.8)	(35,485.4)
Resto 6/	(3,188.2)	(2,883.7)	(178.1)
DiscrepanciaEstadisticaNBLz=(-V-VI-(I-IV))	**11,416.0**	**6,914.0**	**6,191.3**

Fuente: Ministerio de Hacienda

4.6 Consideraciones finales y principales recomendaciones al Sistema de Estadísticas Fiscales

El sistema de estadísticas fiscales debe responder a la necesidad específica de acceso a datos veraces y oportunos con el objetivo de proveer la mejor información fiscal posible. En ese orden de ideas, la fuente principal de datos fiscales es el sistema de administración pública que se compone de dos subsistemas:

1. el subsistema sustantivo o productivo que corresponden a las demandas de la sociedad que corresponde a las políticas públicas sectoriales en materia de educación, salud, desarrollo social, vivienda, ciencia y tecnológica, turismo, industria y comercio, agricultura, entre otras, y
2. el subsistema administrativos o transversales que corresponde a planificación y proyectos, presupuesto y administración financiera, administración de recursos humanos, contrataciones y administración de recursos materiales, informática y control de gestión.

Ambas hacen posible que el diseño, producción y ejecución de políticas públicas sean ejecutadas y, por, sobre todo, que sean medibles. En ese contexto, el sistema de estadísticas fiscales juega un rol fundamental porque asegura una **medición económica** que busca cuantificar el impacto del gobierno en la economía, amén de cualquier consideración jurídica. La transcendencia del sistema de estadísticas fiscales hace posible que no solo sirva para la medición de datos fiscales del Sector Público, sino también, para asegurar la interrelación con el resto de las estadísticas macroeconómicas que coadyuven al seguimiento de la economía total.

De cara al fortalecimiento de la compilación y publicación de datos fiscales, la interrelación entre sistemas de registro presupuestario y contable-financiero de las distintas operaciones de Gobierno debe converger a una plataforma común donde claramente sean identificadas, aquellas transacciones que permitan asientos precisos sobre la ocurrencia de algún hecho económico.

En ese orden, la República Dominicana ha asegurado un avance significativo durante la pasada década que la coloca entre uno de los primeros países en adoptar la metodología actualizada por el Fondo Monetario Internacional. No obstante, el país debe continuar su proceso de mejora continua y garantizar la captura total de transacciones del Sector Público. En ese orden de ideas, se recomienda:

1. Ampliación de la cobertura institucional, transaccional y de saldos de vehículos especiales de inversión bajo esquemas de Asociaciones Público-Privado para su debida sectorización dentro del Sector Público;
2. Registro y seguimiento exhaustivo del pasivo, cuentas por pagar, en todos los ámbitos institucionales del Sector Público que aseguren una administración costo eficiente y haga posible abaratamiento de gastos fiscales asociado a dicho pasivo;
3. Fortalecimiento del Comité de Estadísticas Fiscales, a fin de asegurar un foro decisorio que garantice la consistencia entre bases de datos y publicaciones;
4. Estimación y seguimiento de pasivos contingentes del Gobierno General que alimenten reportes de estadísticas fiscales;
5. Avance en la adopción efectiva de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público que aseguren datos de activos y pasivos confiables;
6. Revisiones periódicas de clasificadores presupuestarios y contables, a fin de mantener la compilación de estadísticas actualizadas y que sean útiles para ejercicios de agregación y consolidación financiera;
7. Fortalecimiento de la cultura en materia de estadísticas fiscales que asegure análisis e investigación sobre la base de un lenguaje homólogo a través de la académica, centros de pensamiento y opinión pública especializada;
8. Homologar la lista de entidades y unidades del sector público, a fin de contar con único universo institucional a través de todas las estadísticas macroeconómicas;
9. Fortalecimiento de labor de difusión entre usuarios recurrentes del sector empresarial, académico y de prensa;
10. Mantenimiento de capacitaciones a equipos técnicos, prensa especializada y público interesado en comprender la compilación de estadísticas fiscales armonizadas con estándares internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

BARTON, A. (2005). Issues in Accrual Accounting and Budgeting by Government. *Agenda*, 211-226. Retrieved from https://core.ac.uk/download/pdf/156613015.pdf

BOS , F. (2006, December 22). The national accounts as a tool for analysis and policy; past, present and future. *Munich Personal RePEc Archive*. Retrieved from https://mpra.ub.uni-muenchen.de/1235/

BOS, F. (2008, Junio 30). Uses of National Accounts; History, International Standardization and Applications in the Netherlands. *Munich Personal RePEc Archive*. Retrieved from https://mpra.ub.uni-muenchen.de/9387/

Comunidad Europea, F. M. (2008). *Sistemas de Cuentas Nacionales* .New York .

FAURE, F. (1918). The Development and Progress of Statistics in France . In J. Koren, *The History of Statistics* (pp. 217-329). New York: Macmillan.

Fondo Monetario Internacional. (2014). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas.*Washington D.C: Fondo Monetario Internacional .

Fund, I. M. (1986). *A Manual on Government Finance Statistics* . Washington DC : International Monetary Fund.

GUTIÉRREZ, R. Á. (1991). *Macroanalisis del Sistema Presupuestario de la República Dominicana: Recomendaciones para su reforma.* Santo Domingo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

GUTIÉRREZ, R. Á. (1996). *Bases para la preparación de un programa de reforma de la administración financiera gubernamental de la República Dominicana.* Santo Domingo.

GUTIÉRREZ, R. Á. (2002). *Modelo Conceptual Global del Sistema Integrado de Gestión Financiera del Estado (SIGEF).* Santo Domingo: Secretaría de Estado de Finanzas.

GUTIÉRREZ, R. Á. (2004). *La Reforma de la Administración Financiera del Estado: Opciones para la Nueva Administración.* Santo Domingo.

GUTIÉRREZ, R. Á. (2004). *Reformas inmediatas que se recomienda realizar en la organización y funcionamiento del poder ejecutivo para aumentar la efectividad del Estado.* Santo Domingo.

GUTIÉRREZ, R. Á. (2011). *Modelo Conceptual del Sistema de Estadísticas Fiscales de la República Dominicana.* Santo Domingo.

Internacional, F. M. (2001). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas.*Washington DC: Fondo Monetario Internacional .

International Encypledia of the Social Sciences. (Tomado Febrero 14, 2020). *Government Statistics*. Retrieved from https://www.encyclopedia.com/social-sciences/applied-and-social-sciences-magazines/government-statistics

International Monetary Fund. (2017). *Second Review of the implementation of Government Finance Statistics Framework*. Statistics Department and Fiscal Affairs Department. Washington DC: International Monetary Fund. Retrieved from https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2017/05/31/pp050917-2nd-rev-implementation-of-gov-finance-statistics-framework

International Public Sector Accounting Standards Board. (2012). *IPSASs and Government Finance Statistics Reporting Guidelines*. The International Federation of Accountants. Retrieved from https://www.ipsasb.org/publications/ipsass-and-government-finance-statistics-reporting-guidelines

KHAN, A., & MAYES, S. (2009). *Transition to Accrual Accounting*. Washington DC: International Monetary Fund. Retrieved from https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0902.pdf

LINDER, F. (1959). World Demographic Data . In *The Study of Population: An Inventory and Appaisal* (pp. 321-360). University of Chicago Press.

MEADE, J. &. (1941, Junio). The Construction of Tables of National Income, Expenditure, Savings and Investment. *Royal Economic Society*, pp. 216-233.

Nations, U. (1948). *Demographic Yearbook*.

PIMENTA , C., PESSOA, M., VAREA, M., AROSTEGUIBERRY, A., WILLIAMS , M., FAINBOIM YAKER, I., . . . REZAI , N. (2015). *Gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia* . Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo .

STANFORD, J. (2019, June 13). *Public Financial Management Blog*. Retrieved from https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2019/06/implementing-cutting-edge-reforms-in-financial-reporting.html

STONE, R. (1947). *Measurement of National Income and the Construction of Social Accounts*. Geneva: United Nations. Retrieved from https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/1947NAreport.pdf

United Nations . (1968). *A System of National Accounts* . New York : United Nations .

United Nations. (1953). *A System of National Accounts and Supporting Tables*. Deparment of Economic Affairs , New York. Retrieved from https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/1953SNA.pdf

VANOLI, A. (2016). *National Accounting at the begenning of the 21st century: Wherefrom? Whereto?* European Commission. Retrieved from https://ec.europa.eu/eurostat/cros/content/national-accounting-beginning-21st-century-wherefrom-whereto-andr%C3%A9-vanoli-0_en

CAPÍTULO XII

AUTOR

Luis Teodoro Reyes Henríquez

Nacido en Santo Domingo, República Dominicana; de profesión economista, contador, matemático y actuario. Ha desempeñado funciones públicas para gobiernos de su país y de Estados Unidos. Ha sido consultor para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Especialista en gestión pública, con vasto conocimiento en metodología de registro contable, presupuestario y estadístico-fiscal. Docente de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), la Universidad Iberoamericana (UNIBE) y la Universidad Católica de Santo Domingo (UCSD). Investigador en tópicos de finanzas públicas, comercio, industria, mercado laboral y seguridad social; premiado por el Banco Central de la República. Escritor de artículos en revistas especializadas y autor del libro Evaluación Económica del Sistema Dominicano de Seguridad Social 2001-2015.

CAPÍTULO

XIII

EL SISTEMA DE CONTROL FISCAL: CONTROL EXTERNO Y CONTROL INTERNO

Leonel Diaz E.

1. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA DE CONTROL FISCAL

El Sistema de Control Fiscal **está conformado por el conjunto de organizaciones, normas, principios, reglamentos, procesos que regulan, intervienen o se ejercer vigilancia sobre la gestión de la administración de los recursos y bienes públicos** entregados por el Estado a las entidades y particulares, para la ejecución de sus gestiones dispuestas en sus marcos o normativa legal.

Los entes de control fiscal o Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), tales como: Contralorías Generales, Tribunales de Cuentas o Cortes de Cuentas de la República y Auditorías, se constituyen en los órganos fiscalizadores por excelencia, llamados a ejercer la rectoría y conformación de los Sistemas de Control Externo y de Control Interno, mediante la creación de estructura, marco normativo, operativo y técnico, políticas y procedimientos para su actuación en consonancia con su mandato legal, y atendiendo su relación con los demás Poderes del Estado, sociedad civil y medios.

El Control Fiscal busca evaluar y garantizar el buen uso de recursos para la adecuada prestación de servicios por parte del Estado, identificando planes de acciones para el cierre de brechas, desviaciones o posibles afectaciones del patrimonio nacional, por parte de servidores públicos o particulares a cargo de la custodia, guarda y/o administración de los recursos asignados.

1.1 Control en el sector público[1]

El contexto actual en el que las administraciones públicas desarrollan su actividad –reducción del déficit, control del endeudamiento, descentralización y externalización en la gestión de servicios, etc., requiere una adaptación de los mecanismos de control establecidos para satisfacer las nuevas y crecientes demandas de usuarios, tanto internos como externos.

La definición de control, desde una concepción general, es bastante intuitiva, llevando aparejada la idea de supervisión, de comprobación, es decir, implica la acción de comparar un suceso con una norma.

En la esfera de las organizaciones económicas, la concepción de control también está relacionada con la idea de comparación y de supervisión, tomando mayor fuerza cuanto más se avanza en el proceso de descentralización de las actuaciones, pudiéndose distinguir dos funciones: la directiva y la evaluativa. En la primera de ellas, entendemos que "el control en una organización es la función que asegura el dominio, gobierno o regulación de esta, de forma que se alcancen los resultados-objetivos predeterminados, cumpliendo los programas establecidos".

1 La redacción de este apartado fue adaptada utilizando como referencia la lectura del trabajo: LÓPEZ HERNÁNDEZ, A.M. y ORTIZ RODRÍGUEZ, D. (2005): "El control de la gestión económico-financiera de las administraciones públicas", en La ciencia de la contabilidad. Doctor Mario Pifarré Riera, pp. 501518. Ed. Universidad de Barcelona.

El sistema de control fiscal puede ser ejercido por medio de los órganos encargados del Control Externo y Control Interno, las diferencias generales entre ambos controles se describen a continuación[2]:

Los órganos de control interno pueden establecerse en el seno de los diferentes departamentos e instituciones. Estos órganos dependen necesariamente de un director del departamento en cuya organización se crearon. No obstante, deben gozar de independencia funcional y organizativa, en cuanto sea posible, a tenor de la estructura constitucional correspondiente. Los órganos de control externo no pertenecen a la organización de la institución que debe ser controlada. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) son los órganos del control externo por excelencia.

Incumbe a las EFS controlar la eficacia de los órganos de control interno. Asegurada la eficacia del órgano de control interno, ha de aspirarse a la delimitación de las respectivas funciones, a la delegación de las funciones oportunas y a la cooperación entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el órgano de control interno, independientemente del derecho de la Entidad Fiscalizadora Superior a un control total.

1.2 Sistemas de Control actualmente en la región y su evolución histórica

La diversidad en la denominación de las EFS[3] de la región, bajo figuras tales como contraloría, auditoría, tribunales de cuentas o cámara de cuentas, tiene su explicación en los modelos de control fiscal anglosajón, francés y español[4].

El modelo de control fiscal anglosajón se caracteriza por ser un sistema unipersonal en el control financiero y contable, vinculado a la figura de auditor general o contralor. Por su parte, el modelo de control fiscal francés se refiere a un sistema colegiado jurisdiccional en el que la Corte de Cuentas es la figura más representativa; finalmente, el modelo de control español se caracteriza por un fuerte seguimiento a los tributos y la Hacienda Pública, bajo la modalidad de Tribunal de Cuentas.

2 Desarrollado con base a INTOSAI-P 1 – La Declaración de Lima, Artículo 3 Control Interno y Externo.

3 Desarrollado utilizando como referencia el documento emitido por OLACEF llamado Las Entidades Fiscalizadoras y la Rendición de Cuentas, generando un terreno común para el fortalecimiento del Control Externo en América Latina- 2014. https://www.olacefs.com/p13039/

4 Explicados con mayor detalle en Evolución histórica en el mundo y en la región.

De un total de veintidós miembros de la OLACEFS[5], se ubican en la categoría de Contraloría General las EFS de: Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Curazao, Ecuador, Guatemala[6], Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico y Venezuela, para un total de catorce (14), es decir, el 64% de las EFS miembros. En la categoría de Tribunal de Cuentas: Brasil, Honduras y Uruguay para un total de tres (3) que representan el 14% de las EFS.

En la categoría de Auditoría se ubican las EFS: Argentina, Belice y México, para un total de tres (3) representando el 14%; y las EFS del Salvador y República Dominicana corresponden a la figura de Corte de Cuentas, representando el 8% restante de las EFS miembros.

Sin embargo, en América Latina estos modelos de control europeos no se plasmaron de forma unívoca en cada modelo de control fiscal. Puede observarse que el alcance y la práctica de los modelos de control europeos adaptados en América Latina son una combinación de elementos o características de los diferentes modelos de control.

Algunas EFS, aunque tengan la denominación de Tribunal de Cuentas, no poseen facultades legales jurisdiccionales para juzgar ni sentenciar los daños al patrimonio público. Algunas Contralorías en la región poseen facultades jurisdiccionales y pueden imponer sentencias a quien haya causado daño al patrimonio público.

De igual manera, algunas EFS tienen competencias legales de control previo, además, vigilan la efectividad del control interno y en caso de que sea necesario lo ejercen. En cuanto a las denominadas auditorías en la región, sus facultades son limitadas en su alcance de control, verifican y controlan en forma posterior, trasladando las irregularidades observadas a otras autoridades.

Todas las EFS en la región se constituyen en apoyo técnico al control político ejercido por el Poder Legislativo, en cada uno de los países en los que operan.

Un aspecto relevante en las EFS de la región se refiere a la forma y estructura con respecto a la organización de sus autoridades, dicha organización incide en la manera en cómo se toman las decisiones y la forma en que se encuentra distribuido el poder en las entidades de control. De un total de veintidós (22) EFS miembros de la OLACEFS, las EFS de: Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Curazao, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico y Venezuela, un total de 16 EFS, representan el 73% y se administran y dirigen bajo la figura de autoridad única.

5 La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEF).

6 Contraloría General de Cuentas, en el resto de los países se les conoce como Contraloría General de la República.

Si bien México y Belice corresponden a la modalidad de Auditoría, están regidas bajo esa misma figura. Las EFS de Argentina, Brasil, El Salvador, Honduras, República Dominicana y Uruguay que representan el 27% disponen de un cuerpo colegiado, cuyos miembros son denominados magistrados, ministros o miembros, auditores generales, en el que un presidente hace las veces de representante legal y reúne a sus integrantes para tomar decisiones misionales y legales relacionadas con la función de control y vigilancia.

En cuanto a la elección de las autoridades de las EFS de América Latina, en su gran mayoría está a cargo del Poder Legislativo de cada país (Asamblea, Congreso) a excepción de Chile, donde el Contralor General es nombrado por el presidente de la República, con la aprobación del Senado; en Belice, el Auditor General es propuesto por la Asamblea Nacional y nombrado por el Gobernador General. En el caso de la República Dominicana, el pleno de miembros lo elige el Senado de la República, de una terna de candidatos presentados por la Cámara de Diputados.

Con respecto al período de duración de las autoridades en el cargo, este varía de tres a diez años con algunas excepciones. En el caso de la EFS de Argentina el período de duración de sus autoridades es de ocho años, no obstante, el legislativo puede renovar sus mandatos. En el caso de Belice, el período expira una vez que el titular cumple sesenta años; en Cuba no está delimitado el período de duración y en Uruguay, las autoridades de las EFS permanecen en su cargo el mismo tiempo que la Asamblea General que las elige. En la República Dominicana el período es de cuatro años, según la Constitución de la República.

Otro aspecto que caracteriza al alcance de la fiscalización de las EFS de la región tiene relación directa con la competencia para la fiscalización de los recursos, sean estos nacionales o federales, departamentales o municipales, así como con la existencia de organismos territoriales de control externo, como auditorías estatales o contralorías departamentales o municipales que realizan auditorías de los recursos del erario.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA EN EL MUNDO Y EN LA REGIÓN

Tradicional e históricamente la función de fiscalización y control de la actividad económica y financiera del Gobierno ha estado asociada a los intentos legislativos para controlar el desembolso y la gestión de los fondos públicos, en un primer momento por parte de los monarcas, y posteriormente, por los máximos responsables políticos del Gobierno. Esta ha sido una batalla esencialmente de poder, endémica al sistema de relaciones existentes entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el entramado administrativo del Estado[7].

7 Fuente de información Control Externo del Gasto Público y Estado Constitucional Tes Doctoral presentada per-Francesc VALLÈS VIVES per optar al títol de Doctor en Dret.

Para ilustrar el proceso y la justificación democrática que provocó la creación de los órganos responsables de ejercer el control sobre la ejecución del gasto público, así como su posterior evolución y adaptación a la estructura del Estado moderno, se debe iniciar analizando los dos grandes modelos de control del gasto público históricamente existentes, esto es, el jurisdiccional francés y el parlamentario británico, para pasar a continuación a examinar su recepción y evolución por otros países: Estados Unidos y Canadá como herederos directos del sistema británico; y España, como heredero del modelo jurisdiccional de control de cuentas, respectivamente.

Modelo de control fiscal jurisdiccional francés

En Francia, el principio de consentimiento de los impuestos fue abandonado muy pronto (sobre 1453, con el fin de la guerra de los Cien Años) y no fue retomado hasta mediados del siglo XIX. Este hito ha condicionado, sin duda, la concepción de un modelo singular de control de las cuentas públicas muy diferenciado del que se da en aquellos países con un arraigo parlamentario más fuerte.

De ahí que el órgano de control financiero francés, la *Cour des Comptes*, nacido durante la Edad Media, y únicamente suprimida durante el período revolucionario, haya llegado hasta nuestros días, sólo ligeramente transformado por el proceso de adopción de un régimen parlamentario, aunque la combinación de los conceptos *Cour des Comptes*, Parlamento y democracia no se va a producir hasta mucho más tarde en la historia política y constitucional de Francia. La *Cour des Comptes* francesa[8] es el más antiguo de los altos órganos del Estado.

El Rey absoluto advirtió la necesidad de controlar los ingresos y los gastos del Reino que, en un principio, se identificaban con sus propios fondos. Para ello Felipe II, en una orden de 1190, confiando eminentemente en la colaboración de su Consejo real (*curia regis*[9]) establece, de forma expresa, la necesidad de elaborar un procedimiento de rendición de cuentas públicas a la Corte del Rey, como representante del soberano. De ahí surge, en el seno del Consejo real, la creación de un órgano especializado para llevar a cabo esta tarea, que constituye el antecedente de la actual Corte de Cuentas, pero con una evidente proximidad al Poder Ejecutivo[10].

8 MAGNET, Jacques: *"Les institutions supérieurs de contrôle des comptes et le pouvoir législatif: aperçu de droit comparé" en Revue Française de Finances Publiques*, núm. 59, 1997; pág. 105 a 114.

9 Los miembros de la *curia regis* que intervienen en todos los asuntos públicos entre los siglos XIII y XIV, van a ir especializándose de forma progresiva. Por un lado, se centrará sobre todos aquellos asuntos civiles y penales (aquí va a nacer el Parlamento de París, antecedente de la Corte de casación). También se va a incidir en los asuntos de carácter político y la redacción de los textos y códigos de derecho público (a su cargo estaba el Consejo del Rey, antecesor del actual Consejo de Estado). Y finalmente se especializó en las materias de carácter financiero (la cámara de cuentas de París fue la primera en reflejar esta especialización, sin duda para hacerse cargo de la tecnicidad -y austeridad- de los asuntos contables).

10 Como afirma MAGNET, Jacques: La Cour des Comptes et les institutions associés. Berger- Levrault. Paris, 1971; pág. 41, al igual que los otros grands corps de l'État, la Cour des Comptes tiene su origen en la curia regis de la Edad Media.

Desde 1807 las competencias del Tribunal se han ido ampliando considerablemente, ya que más allá de la regularidad formal de los ingresos y gastos, le corresponde también, dar su opinión sobre la utilización que se ha hecho de los créditos, además de fiscalizar las cuentas y la gestión de las empresas públicas, de las instituciones de la Seguridad Social y de todos los organismos que reciben ayuda financiera del Estado. No obstante, es en la detección y en la exigencia de la responsabilidad personal y pecuniaria de los contables públicos donde todavía el Tribunal encuentra (a tenor de los principios del derecho francés) su base más firme para la defensa del modelo jurisdiccional.

Este análisis histórico, sirve para mostrarnos la evolución del Tribunal de Cuentas y sus relaciones con las instituciones democráticas. Esto es, la creación de la *Cour des Comptes* es históricamente, muy anterior a la instauración de la democracia. De hecho, surgió en una forma muy similar a la actual, durante uno de los regímenes más autoritarios que Francia haya conocido. Hubo que esperar hasta 1815 para que Francia reanudara su tradición parlamentaria.

En 1822 el Tribunal de Cuentas fue encargado de asistir al Parlamento en el control de la ejecución de las leyes de finanzas. Pero no es hasta la Ley de Finanzas de 21 de abril de 1832, que se dispone que el informe del Tribunal sea distribuido entre los miembros del Parlamento; lo que equivale a suprimir la confidencialidad del "estado de las cuentas", para hacerlo público. Este hito, que la doctrina sitúa como el éxito más importante del Tribunal de Cuentas desde 1807, supone una verdadera posibilidad de equilibrio entre los poderes del Estado, en la medida en que el Parlamento se sitúa en una posición inmejorable para poder controlar la acción del Ejecutivo.

La evolución sufrida por la *Cour des Comptes* para convertirse en un órgano auxiliar del Parlamento, ha sido pues, más lenta y menos profunda que en otros países. Sin embargo, aunque para el ejercicio de las facultades parlamentarias de control presupuestario, es esencial que el Parlamento esté asistido por la competencia de un órgano técnico como el Tribunal de Cuentas, esta función no agota las atribuciones que éste pueda tener en el Estado democrático. En definitiva, de acuerdo con en el sistema francés de control de los fondos públicos, la existencia de una autoridad jurisdiccional, independiente del Parlamento y del poder Ejecutivo, y únicamente al servicio de la Nación, es indispensable para el buen funcionamiento de las instituciones democráticas y para la realización eficaz del control financiero[11].

11 Fuente de información Control Externo del Gasto Público y Estado Constitucional Tes Doctoral presentada per-Francesc VALLÈS VIVES per optar al títol de Doctor en Dret.

Modelo de control fiscal anglosajón[12]

La estructura orgánica del control financiero externo en Inglaterra se caracteriza principalmente por su subordinación a la soberanía del Parlamento. Este es quizás el hecho diferencial que lo singulariza respecto del modelo de control financiero jurisdiccional, tradicionalmente existente en Francia,

La primera referencia y constancia histórica de la existencia de un agente público encargado de controlar el gasto público se remonta a la Inglaterra de los *Plantaganet*. Richard Fitz Nigel, Cardenal de Londres y *Treasurer* de Inglaterra, relata en sus *Dialogue of the Exchequer* (circa 1178-9)13, como los representantes del Rey en las distintas provincias eran requeridos por el Exchequer para devolver al Gobierno central, el balance de los fondos sobrantes, una vez pagadas las deudas que el Rey hubiese contraído en sus respectivos distritos.

Posteriormente, en 1314 se nombró al primer agente responsable de fiscalizar los gastos públicos, que recayó en la figura del *Auditor of the Exchequer*. Más adelante, en 1559, se nombraron, por la Reina Isabel II, a los *Auditors of the Imprest,* con el encargo y la responsabilidad formal de auditar los pagos realizados por el *Exchequer*. Este sistema, fue debilitándose progresivamente hasta desaparecer y, en 1780, se nombraron los *Commissioners for Auditing the Public Accounts* (servidores directos del Rey) quienes desde 1834, trabajaron conjuntamente con el *Comptroller of the Exchequer*, quien ostentaba la responsabilidad de fiscalizar la emisión de fondos públicos para el Gobierno.

A pesar de contar con esta variedad de órganos, que fueron adaptándose a las distintas necesidades financieras y administrativas del momento, el principal problema residía en la falta de protagonismo parlamentario en el control final del gasto público. Mientras el Parlamento, de forma indiscutida, se había ido consolidando como el único órgano legitimado para aprobar los ingresos y autorizar el gasto público (lo que costó una guerra civil), el escrutinio, la fiscalización y, en definitiva, el control parlamentario del gasto era aun excesivamente débil, puesto que estaba unánimemente aceptado que su rendición debía efectuarse ante el Rey (o la Reina).

La característica principal del sistema medieval de fiscalización consistía en la exigencia de responsabilidad individual ante el Rey. Los miembros del *Exchequer* eran comisionados reales para garantizar el cumplimiento y la exigencia de esa debida responsabilidad.

La expansión de la actividad administrativa del Estado y de su estructura orgánica, laboral y funcional, fue en detrimento de los órganos judiciales de control externo, quienes perdieron

12 Fuente de información Control Externo del Gasto Público y Estado Constitucional Tes Doctoral presentada per-Francesc VALLÈS VIVES per optar al títol de Doctor en Dret.

13 Una edición más reciente la podemos encontrar en JOHNSON, Charles: Dialogus de Scaccario. Nelson & Sons. London, 1950.

algunas de sus funciones más importantes. Las instituciones de control financiero medievales habían adquirido a mediados del siglo XVI, una pésima reputación por la lentitud de su funcionamiento y la complejidad de sus trámites procesales.

En 1832 surgió un nuevo sistema de control financiero, consistente en auditar y comparar las cuentas elaboradas por los distintos departamentos de la Administración con cargo a los fondos previamente aprobados por el Parlamento (*las appropriations accounts*), con la estimación de los presupuestos enviada al poder legislativo (estimates). Esta operación contable era realizada por los *Commissioners for Auditing the Public Accounts,*

El *Comptroller and Auditor General* se erigió como un gran agente independiente, que asumió las funciones y poderes, tanto del anterior *Comptroller General del Exchequer* como los de los *Commissioners for Auditing,* y es a partir de ese momento que sus informes de fiscalización se realizan por encargo de la *House of Commons.* Además, se atribuyeron al *Comptroller and Auditor General* dos funciones primordiales: la autorización de fondos públicos al Gobierno, procedentes del Banco de Inglaterra (mediante las debidas garantías que aseguraban que cualquier autorización estaba entre los límites aprobados por el Parlamento), y la fiscalización de las cuentas del Gobierno con la finalidad de informar al Parlamento.

Posteriormente, en los años sesenta del siglo XX, empezó a crecer la presión para otra reforma del sistema público de fiscalización, siguiendo las recomendaciones y las preocupaciones de un gran sector académico y parlamentario, que expresaban la necesidad que el sistema debía ser cambiado para poder adaptarse, proporcionalmente, a la evolución que había sufrido la Administración a lo largo de este siglo.

De forma particular, se reclamó la necesidad de que el *Comptroller and Auditor General* pudiera informar al Parlamento de forma discrecional, sobre la observación del principio de *value for money,* por los distintos departamentos administrativos en la gestión de los fondos públicos; y de establecer las garantías adecuadas para poder asegurar la máxima independencia de los auditores públicos en relación con el Gobierno, quien era el principal sometido a su actividad fiscalizadora. Todos estos cambios no se reflejaron hasta la *National Audit Act* de 1983.

Colonias Inglesas

La creación de la *General Accounting Office (GAO)* en 1921 fue la culminación de toda una serie de hechos y circunstancias, que se remontan a más de dos siglos atrás de la historia de Inglaterra y de los Estados Unidos. Inglaterra dispuso para sus trece colonias de América el sistema más parecido a un modelo de administración financiera, aunque, a parte de una serie de principios generales que gozaban de cierta aceptación en el momento de la revolución y durante el proceso constituyente norteamericano, el modelo era bastante confuso.

Las colonias británicas en América fueron, pues, adoptando desde un buen principio sus propias cámaras legislativas, de acuerdo con el modelo británico, y fueron asumiendo, también de acuerdo con esa larga tradición, el llamado poder de control del dinero *(power of the purse)*.

Colonias Españolas

La historia política y constitucional española no ha sido una excepción a la necesidad de garantizar el principio de control del Poder Legislativo sobre la gestión del gasto público que realiza el Ejecutivo

Desde el descubrimiento de América, específicamente en el segundo viaje de Cristóbal Colón, se tiene conocimiento de los primeros tipos de auditoría y de control que se desarrollaban en el nuevo mundo. Los Reyes Católicos designaban una persona con la misión de fiscalizar y controlar el manejo de los fondos y bienes de las expediciones al nuevo mundo.

Es así como en el año 1511, en Santo Domingo, se le designa como su principal función al Tribunal de la Real Audiencia, fiscalizar a los virreyes y administrar la justicia de los territorios ocupados en América. En 1518, se constituye el Consejo de Indias como órgano supremo de apelación en asuntos contencioso, criminal, civil y administrativo[14].

En la República Dominicana el Sistema de Control Externo, de acuerdo con lo normado en la Constitución de este país, es ejercido por la Cámara de Cuentas[15]. Los orígenes de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana (CCRD)[16] datan de la primera Constitución en 1844. Aunque no se consignaba una Cámara de Cuentas como la que se conoce actualmente, sí se establecía un Consejo Administrativo compuesto de funcionarios públicos, encargado de verificar anualmente las cuentas generales e informar de ello al Congreso Nacional. Es así como la CCRD se estableció como la guardiana de los recursos públicos mediante la realización de una efectiva fiscalización, de conformidad con la Constitución y la ley.

2. SISTEMA DE CONTROL INTERNO

2.1 Definición del Sistema de Control Interno

Este Sistema de Control Interno se define como **el conjunto de normas, principios, fundamentos, estructura organizacional, políticas y procedimientos que regulan la gestión de las entidades públicas que reciben recursos públicos** para el desarrollo de una actividad misional específica vinculada con un servicio, producto o beneficio a la sociedad.

El Sistema de Control Interno es de igual forma, parte integrante del Sistema de Control Fiscal, y aunque el mismo depende generalmente de los principios y normas emitidas por las EFS o por alguna entidad rectora del control interno desde el propio Poder Ejecutivo, la responsabilidad de

14 La siguiente información proviene del Libro Bermúdez G. Hernado (2000). Esbozo de la auditoría y el control interno en las organizaciones privadas. Mantilla Samuel (1989) Pontificia Universidad Javeriana de Colombia.

su adecuado funcionamiento y eficiencia depende de la propia gerencia y demás integrantes de las entidades públicas.

De acuerdo con la Guía para las Normas de Control Interno para el Sector Público, emitida por la INTOSAI[15], el Control Interno se define como:

"El control interno es un proceso integral efectuado por la gerencia y el personal, y está diseñado para enfrentarse a los riesgos y para dar una seguridad razonable de que, en la consecución de la misión de la entidad, se alcanzarán los siguientes objetivos gerenciales:

- Ejecución ordenada, ética, económica, eficiente y efectiva de las operaciones
- Cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad
- Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables
- Salvaguarda de los recursos para evitar pérdidas, mal uso y daño

El control interno es un proceso integral dinámico, que se adapta constantemente a los cambios que enfrenta la organización. La gerencia y el personal de todo nivel tienen que estar involucrados en este proceso para enfrentarse a los riesgos y para dar seguridad razonable del logro de la misión de la institución y de los objetivos generales".

Por su parte, el Marco Integrado de Control Interno, COSO 2013, define el control interno de la siguiente manera:

> "…es un proceso llevado a cabo por el consejo de administración, la dirección y el resto del personal de una organización, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de aseguramiento razonable para la consecución de los objetivos relativos a las operaciones, a la información y al cumplimiento".

Esta definición resalta los siguientes aspectos:

- Orientado al logro de objetivos
- Proceso de tareas y actividades continuas
- Llevado a cabo por las personas
- Capaz de proporcionar aseguramiento razonable
- Adaptable a la estructura de la organización

Ambas definiciones tienen en común el logro de objetivos con efectividad y eficiencia de sus operaciones, el cumplimiento de leyes y, y la salvaguarda de activos, y por supuesto se consideran los cinco (5) componentes. Estos componentes son:

15 Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.



Figura No.1.- Cubo COSO

- Ambiente de control.
- Evaluación de riesgos.
- Actividades de control.
- Información y comunicación
- Actividades de supervisión.

Fuente: Control Interno – Marco Integrado

La diferencia entre ambos enfoques radica en su finalidad. Es decir, mientras el control interno en el Marco COSO está orientado al riesgo y a los controles internos para el aseguramiento de la información financiera, de la información interna y de la legalidad; el control interno gubernamental busca proveer seguridad razonable de que las entidades públicas cumplan con su rol misional.

OBJETIVO DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

El control interno constituye una herramienta indispensable que apoya a la administración, titulares y servidores públicos en sus diferentes niveles, de las entidades u organismos públicos en la obtención de una seguridad razonable sobre el cumplimiento de los objetivos institucionales y en su proceso de rendición de cuentas. Siendo así, la implementación de un Sistema de Control Interno efectivo y eficiente se debe traducir en logro de objetivos, riesgos controlados y uso adecuado de la tecnología, apoyados a su vez sobre la práctica de sólidos principios éticos y un comportamiento íntegro de sus servidores.[16]

16 Tomado de las Normas Básicas de Control Interno – NOBACI emitidas por la Contraloría General de República, República Dominicana.

Tal como se interpreta en la Figura Núm.1, existe una estrecha relación entre los objetivos, componentes y la organización, entendiendo los objetivos como lo que busca lograr la organización; los cinco componentes como lo que se necesita para este logro y la organización como toda la estructura que debe atender a ello. Siendo así, en la mencionada figura, las tres categorías están representadas por las tres columnas; los cinco componentes están representados por las filas y la estructura está representada por la tercera dimensión del cubo, donde hacen vida todas las divisiones, filiales o unidades de la organización.

El control interno es un proceso vivo, es decir, es dinámico, integrado e interconectado. Como sistema, es el producto de una serie de procesos relacionados entre sí que buscan objetivos generales comunes, tales como:

- Proporcionar seguridad razonable de la adecuada recaudación y el debido manejo e inversión de los recursos públicos.
- Lograr los objetivos institucionales de:
    a. efectividad, eficiencia y economía operacional,
    b. protección de activos,
    c. confiabilidad de la información,
    d. responsabilidad, transparencia, legalidad y probidad de la gestión y
    e. cuidado y protección del ambiente.
- Rendir cuentas de la gestión institucional.

El funcionamiento idóneo de sus componentes no puede verse de manera aislada, ya que él impacta al resto de los componentes. Por ejemplo, el funcionamiento de componente de "Evaluación de Riesgos", impacta al "Entorno de Control" y a las "Actividades de Control", pero lo mismo hace con la "Información y Comunicación".

Desde el punto de vista del Marco Integrado de Control Interno COSO, los objetivos del sistema de control se dividen en:

- (i) Operacionales: se relacionan con el logro de los objetivos misionales, lo cual justifica la existencia de la propia entidad. Los objetivos a su vez se convierten en subobjetivos y éstos, a su vez, en operaciones específicas para todas y cada una de las áreas que forman parte de la estructura organizacional. Estos objetivos operacionales pueden estar vinculados con la producción (servicios o bienes), con el cuidado del medio ambiente, con la calidad de la producción, con el desempeño institucional, etc.
- (ii) Información: este objetivo está relacionado con la producción de información con calidad para la toma de decisiones por parte de la propia organización, como de las partes interesadas (órganos rectores, Poderes del Estado, entidades fiscalizadoras, entre otras). Los tipos de información pueden ser: (a) información financiera externa; (b) información no financiera externa, e (c) información financiera y no financiera interna.

-
- (iii) Cumplimiento: este objetivo guarda relación con el cumplimiento del marco legal y/o normativo de obligatorio cumplimiento por parte de la organización, toda vez que existen disposiciones legales conocidas por todos, pero otras que no lo son tanto; y la organización debe estar preparada para dar cumplimiento a todas.

2.2 Características del sistema de Control Interno

Tal como se ha expuesto anteriormente, el Marco Integrado de Control Interno, conocido como COSO[17], en su versión revisada 2013, constituye el marco de control interno más aceptado y aplicado en el mundo, tanto en el sector público como en el sector privado. Este marco propone que el sistema de control interno se fundamente en cinco componentes, los ya mencionados: (i) Ambiente de Control, (ii) Valoración y Administración de Riesgos, (iii) Actividades de Control, (iv) Información y Comunicación, y (v) Monitoreo de Evaluación.

A continuación, se describen las características de estos cinco componentes, para una mejor comprensión de los mismos:

- **Entorno de control**: se entiende como el conjunto de normas, procesos y estructura que conforman la base para sostener el sistema de control interno de la organización. Son los titulares o máximas autoridades de la organización los que establecen la importancia del control interno en la misma, y las normas de conducta que han de seguir ellos y todos los miembros de la organización. Son muchos los elementos que se deben considerar en este componente, tales como integridad y valores éticos, supervisión, estructura organizacional, facultades y responsabilidades, captación y retención de talento humano, parámetros de desempeño, incentivos al personal, y rendición de cuenta, entre otros.

- **Evaluación de riesgos**: el riesgo se conoce como la posibilidad de que ocurran eventos que pueden afectar el logro de los objetivos institucionales establecidos. Por ello la importancia de identificar y evaluar, mediante un proceso dinámico y oportuno, los riesgos que pueden presentarse a las organizaciones durante su desempeño. Para que la evaluación de riesgos sea efectiva deben haberse establecido los objetivos institucionales, teniendo en cuentas sus tres categorías: operacionales, de información y de cumplimiento. La evaluación y la administración de los riesgos se desarrollará en función de la gravedad de los mismos, medidos mediante dos variables: impacto y probabilidad, generando así un plan de mitigación de riesgos que atenderá los riesgos con gravedad alta y gravedad media, como mínimo.

- **Actividades de control**: están constituidas por acciones que se establecen a través de políticas y procedimientos, que buscan dar respuestas oportunas a los riesgos identificados

17 Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway

y valorados con gravedad alta y gravedad media. Las mismas tienen un alcance en todos los niveles de la organización, incluyendo al ambiente tecnológico. Estos controles pueden ser preventivos, correctivos o de detección, y la segregación de funciones formas parte vital de las mismas.

- **Información y comunicación**: el manejo de la información de forma adecuada es una condición para que la organización pueda tomar decisiones correctas en procura de alcanzar los objetivos definidos. La información debe verse como un bien que debe ser cuidado, protegido y bien usado, tanto internamente como hacia lo externo, y en todos los niveles y direcciones de la organización.

- **Actividades de Supervisión**: como todo sistema, el relativo al control interno no escapa de la necesidad de ser continuamente evaluado. Estas evaluaciones del sistema de control interno pueden ser realizadas por la propia entidad de manera continua, realizada por terceros expertos o una combinación de ambos esquemas. La intención no es más que determinar que los cinco componentes del control interno y los controles específicos en cada uno de ellos, existe y funcionan adecuadamente.

2.3.Principios Generales del Sistema de Control Interno

De cada uno de los componentes anteriormente mencionado, se desprenden un total de diecisiete (17) principios que deben ser atendidos dentro de la concepción del sistema de control interno. A continuación, detallamos los principios por componentes y los puntos de interés o punto de enfoque recomendados por el Marco COSO, actualizado 2013:

Principios asociados al **entorno de control:**

- **Principio 1:** La organización demuestra compromiso con la integridad y valores éticos.
- **Principio 2:** El consejo de administración[18] demuestra independencia de la dirección y ejerce la supervisión del desempeño del sistema de control interno.
- **Principio 3:** La dirección establece, con la supervisión del consejo, las estructuras, las líneas de reporte y los niveles de autoridad y responsabilidad apropiados para la consecución de los objetivos.
- **Principio 4:** La organización demuestra compromiso para atraer, desarrollar y retener a profesionales competentes en alineación con los objetivos de la organización.
- **Principio 5:** La organización define las responsabilidades de las personas a nivel de control interno para la consecución de los objetivos.

Principios asociados con la **evaluación de riesgos:**

- **Principio 6:** La organización define los objetivos con suficiente claridad para permitir la identificación y evaluación de los riesgos relacionados.
- **Principio 7:** La organización identifica los riesgos para la consecución de sus objetivos

18 El Marco COSO usa el término "consejo de administración" para referirse al máximo órgano de gobierno en la organización.

en todos los niveles de la organización y los analiza como base sobre la cual determinar cómo se deben gestionar.

- **Principio 8:** La organización considera la probabilidad de fraude al evaluar los riesgos para la consecución de los objetivos.
- **Principio 9:** La organización identifica y evalúa los cambios que podrían afectar significativamente al sistema de control interno.

Principios asociados a las **actividades de control:**

- **Principio 10:** La organización define y desarrolla actividades de control que contribuyen a la mitigación de los riesgos hasta niveles aceptables para la consecución de los objetivos.
- **Principio 11:** La organización define y desarrolla actividades de control a nivel de la organización sobre la tecnología, para apoyar la consecución de los objetivos.
- **Principio 12:** La organización despliega las actividades de control a través de políticas que establecen las líneas generales de control interno y procedimientos que llevan dichas políticas a la práctica.

Principios asociados a la **información y comunicación:**

- **Principio 13:** La organización obtiene o genera y utiliza información relevante y de calidad para apoyar el funcionamiento del control interno.
- **Principio 14:** La organización comunica la información internamente, incluidos los objetivos y responsabilidades que son necesarios para apoyar el funcionamiento el sistema de control interno.
- **Principio 15:** La organización se comunica con las partes interesadas externa sobre los aspectos clave que afecta el funcionamiento del control interno.
- Principios asociados con las **actividades de supervisión:**
- **Principio 16:** La organización selecciona, desarrolla y realiza evaluaciones continuas y/o independientes para determinar si los componentes del sistema de control interno están presentes y en funcionamiento.
- **Principio 17:** La organización evalúa y comunica las deficiencias de control interno de forma oportuna a las partes responsables de aplicar medidas correctivas, incluyendo la alta dirección y el consejo, según corresponda.

Por último, es importante destacar que aun cuando un sistema de control interno se encuentre bien diseñado, implementado y desarrollado, sólo podrá proporcionar seguridad razonable a los responsables de las organizaciones con respecto al logro de los objetivos buscados. La probabilidad de éxito dependerá de las limitaciones que se presenten en cada componente de control y de su impacto. Entre estas limitaciones se incluye el criterio profesional de los que toman las decisiones, así como el impacto que puedan tener eventos externos ajenos al control de la organización, errores humanos y/o la confabulación de dos o más personas en la anulación de controles internos establecidos.

2.4 Antecedentes Históricos Institucionales Globales y Regionales del Control Interno

Suele identificarse que los medios para vigilar y corregir la información financiera surgieron en la época post-industrial, a través del desarrollo de las primeras herramientas de control interno provistas por los contadores públicos en la mitad del siglo XX. Desde ese momento los auditores independientes aplicaron ese concepto en los análisis de los estados financieros.

En los años 70's diversos acontecimientos resaltaron la importancia del control interno para las finanzas de empresas, entidades y cualquiera organización que persiga objetivos y maneje recursos para conseguirlos. Entre estos eventos tenemos: (i) el Caso WaterGate (1972) con graves consecuencias políticas, y el Informe de la Security Exchange Commission (SEC) dirigido al Senado de los Estados Unidos, comunicando prácticas inadecuadas de corporaciones en el exterior. En el año 1977 se sanciona la Ley sobre Prácticas Corruptas en el Exterior.

Por su parte, los titulares de los Bancos Centrales de Grupo de los Diez (G-10), reunidos en Suiza, crearon el Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria, como respuesta a la quiebra de un importante banco alemán. Luego aparecieron la Normas Internacionales de Contabilidad (NIC), hoy conocidas como Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), emitidas por lo que hoy es el International Accounting Standards Board (IAASB), con el fin de unificar prácticas para la elaboración de estados financieros.

A partir de los años 90's el control interno tomó mayor relevancia, y consecuencia se hicieron mayores estudios al respecto. Entre estos estudios podemos mencionar: (i) Marco Integrado de Control Interno – COSO[19], en 1992; Guía de Control CoCo (Instituto de Contadores Autorizados de Canadá), en 1995; CobiT (Fundación de Sistema de Información, Auditoría y Control – ISACA), en 1996; Marco de Referencia para los Sistemas de Control Interno en Organizaciones Bancarias (Comité de Basilea) en 1998; Gestión de Riesgos Corporativos (ERM), en 2004; Guía COSO para Pequeñas Compañías Públicas, en 2006; Guía de Monitoreo sobre Sistemas de Control Interno, en 2009; y el Marco Integrado de Control Interno – COSO actualizado, en 2013.

En 1992 aparece el Informe Cadbury, como unos de los primeros esfuerzos en el tema de gobierno corporativo, y luego en 1999 se emite la Guía Turnbull sobre control Interno como apoyo a las Juntas de Directores y las empresas que cotizaban en bolsas. Pero, aun así, siguieron apareciendo escándalos financieros en Europa y en los EEUU, lo que ameritó la sanción de la Ley Sarbanes – Oxley en el año 2002. Ante este suceso la SEC asumió el Marco COSO como el adecuado para evaluar los sistemas de control interno de las empresas públicas[20]. Desde entonces, este marco ha sido asumido como referencia para órganos reguladores, órganos rectores,

19 Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway.

20 En este contexto debe entenderse por empresas públicas, aquellas que cotizan en las bolsas de valores.

compañías y entidades públicas para velar por la adecuada arquitectura y funcionamiento del sistema de control interno.

Por otra parte, en la reunión 17 de INCOSAI (Seúl 2001) se reconoció la existencia de una fuerte necesidad de actualizar la Guía de 1992 y se acordó que debía ser considerado para esta tarea el Marco Integrado para Control Interno COSO. La guía revisada tomó en cuenta recomendaciones para facilitar la comprensión de nuevos conceptos relacionados con el control interno. El borrador fue discutido y aceptado en general por la reunión del comité en Bruselas en febrero del 2004. La Guía para las normas de control interno del sector público fue aprobada en el Congreso XVIII de INCOSAI en Budapest en el 2004.

3. SISTEMA DE CONTROL EXTERNO

3.1 Definición del Sistema de Control Externo

Este Sistema de Control Externo **está conformado por el conjunto de leyes, reglamentos, normas, principios, estructura organizacional y políticas institucionales que regulan el marco de acción de acuerdo con el mandato constitucional y/o legal, para poder realizar las acciones de vigilancia al uso adecuado de los recursos públicos** (económicos, humanos y materiales) asignados a entidades y/o entes particulares para fines establecidos en la ley.

El Sistema de Control Externo es parte importante e integrante del Sistema de Control Fiscal, y está bajo la rectoría normativa y operativa de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) como ente independiente en la estructura de Estado.

Con relación a las actividades que son desarrolladas por los entes públicos, el Sistema de Control Externo debe asegurar que no exista relación alguna de dependencia o subordinación jerárquica entre la entidad fiscalizadora y la entidad a ser auditada, debido a que bajo este esquema la EFS debe informar el cumplimiento de las normas y valoración de la gestión ejercida por terceros. Asimismo, brinda facultades para revisar, interpretar y dictaminar sobre la información y la justificación de la información reportada por organismos fiscalizados, así como por la capacidad y la competencia para aplicar las sanciones o tramitarlas ante los entes responsables[21].

21 Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas, generando un terreno común para el fortalecimiento del control externo en América Latina – Herramientas para la aplicación de los principios para la rendición de cuentas de la Declaración de Asunción. Investigadores Miriam Beatriz Insausti y Luis Fernando Velásquez Leal. OLACEF.

3.2 Objetivo del Sistema de Control Externo

El Sistema de Control Externo, ejercido por su órgano rector, vigila el uso adecuado de los recursos públicos asignados mediante la aplicación de técnicas de auditoría en sus diferentes enfoques (financiera, cumplimiento y desempeño), así como a través de revisiones especiales ajustadas a las particularidades del mandato legal, y con ello poder evaluar la pertinencia y oportunidad de las operaciones ejecutadas en las entidades públicas, así como su veracidad y legalidad. La eficiencia, eficacia y economía en la gestión de los recursos públicos es otro de los aspectos que se evalúan en este sistema.

El propósito del control de acuerdo con lo establecido por la INTOSAI[22], en el Principio INTOSAI P-1[23] Declaración de Lima, Artículo 1, es el siguiente:

> "La institución del control es eminente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro".

La rendición institucional de cuentas de los organismos fiscalizados constituye la esencia misma del Sistema de Control Externo por la responsabilidad de las EFS en garantizar la vigilancia de la inversión de recursos del erario y la disponibilidad de herramientas para auditar y evaluar la labor de los agentes gubernamentales, además de su competencia para mostrar los resultados de su gestión ante el legislativo y los ciudadanos[24].

3.3 Características del Sistema de Control Externo

La organización de un Sistema de Control Externo eficiente inicia con la necesidad de que cada Estado deba disponer de una Entidad Fiscalizadora Superior (EFS), cuya independencia esté garantizada por la ley, de manera que los objetivos específicos de la fiscalización, a saber, la regularidad en la acción administrativa y la información estén disponibles de manera oportuna tanto de los poderes públicos como al país. Esto mediante la publicación de informes objetivos e imparciales, necesarios para la estabilidad democrática y el desarrollo de los Estados, en el sentido de los postulados de las Naciones Unidas[25].

22 Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

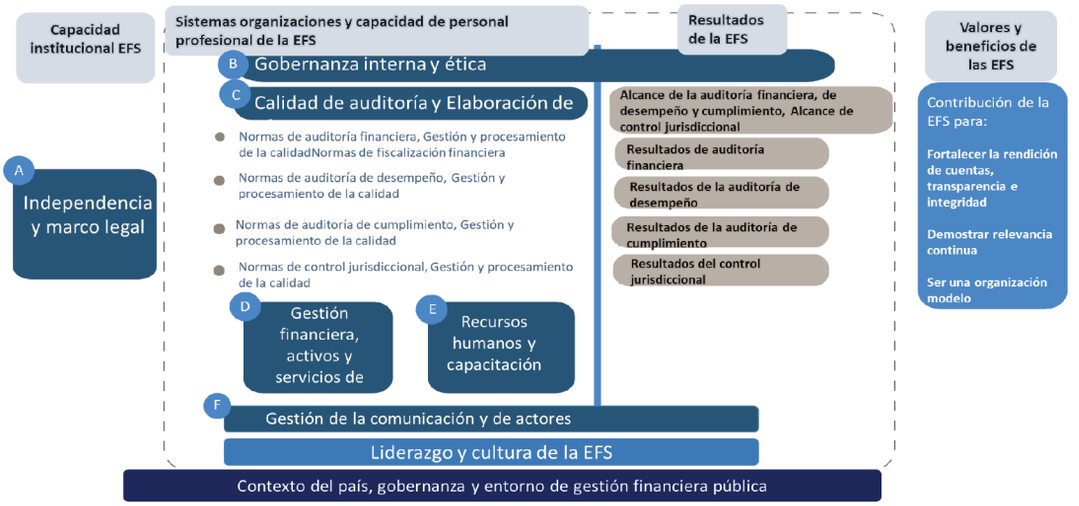
23 https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration/

24 INTOSAI P-1 Declaración de Lima, Artículo 2.

25 Principio INTOSAI P-1 Declaración de Lima.

La siguiente figura ilustra el enfoque de INTOSAI relacionado con el Sistema de Control Externo, el cual debe ser liderado por las EFS, considerando seis (6) ámbitos de desempeño, los cuales a su vez está alineados al cumplimiento del Marco IFPP[26].

Figura No. 2 Estructura del Marco para la Medición de Desempeño de las EFS



Fuente: INTOSAI, Diagrama No.1 Estructura del Marco para la Medición de Desempeño de las EFS

La descripción de cada uno de los ámbitos[27] y su relación con el Sistema de Control Externo se detallan a continuación:

A. Independencia y marco legal

Las EFS deben ser independientes de la entidad auditada y estar protegidas contra cualquier influencia externa, por lo tanto, el fundamento de la existencia de la EFS debe ser incluido en el marco legal del Estado y la independencia debe estar garantizada incluso, en la Constitución. La Declaración de Lima destaca que el establecimiento de la EFS debe estar anclado en la ley suprema del país a fin de garantizar la adecuada sostenibilidad y autoridad de la organización:

> "Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el grado de su independencia deben regularse en la Constitución; los aspectos concretos podrán ser regulados por medio de Leyes"[28].

26 Marco de Pronunciamientos Profesionales (IFPP) de INTOSAI, explicado en Principios Generales del Control Externo en el presente documento.

27 Para desarrollar el contexto de los 6 ámbitos de desempeño, se utilizó como referencia el Marco para la Medición del Desempeño de las EFS (2016), así como el Marco de Pronunciamientos profesionales (IFPP) de INTOSAI.

28 Principio INTOSAI P-1 Declaración de Lima (P-1:5).

El marco legal debe favorecer que la EFS actúe en forma independiente, sin el riesgo real o percibido de ser influenciado por el Ejecutivo u otras entidades. Las Declaraciones de Lima y México[29], respectivamente, identifican la independencia financiera, la autonomía operativa y la existencia de un titular independiente de la EFS como requisitos mínimos para lograr ese nivel de independencia. Estos aspectos deben estar reflejados en el marco legal, así como en la práctica de la EFS.

B. Gobernanza interna y ética

Las EFS deben promover la transparencia y la rendición de cuentas a través de una buena gobernanza al interior de esta y una conducta ética, a fin de cumplir con su mandato; así mismo, exigir altas normas de ética e integridad a sus empleados en todos los niveles. Con el objetivo de garantizar un alto nivel de integridad se debe comunicar claramente qué espera de su personal y facilitar un entorno que cuente con sistemas de control interno que funcionen, promoviendo el comportamiento ético entre los empleados. Se debe proporcionar orientación sobre el comportamiento esperado e implementar controles para monitorear, identificar y resolver las incoherencias.

La ISSAI 130[30] Código de Ética tiene la intención de proporcionarle a las EFS y al personal que trabaja en ellas un conjunto de valores y principios que sirvan como fundamento para su actuar. Además, reconociendo el entorno específico de la auditoría del sector público (que a menudo es diferente de la auditoría del sector privado), entrega orientación adicional sobre cómo integrar esos valores en el trabajo diario y en las situaciones particulares de una EFS.

El disponer de un plan estratégico proporcionará dirección organizacional, y su publicación comunica su intención a las partes interesadas internas y externas. La planeación estratégica debe tener en cuenta las expectativas y los riesgos emergentes de las partes interesadas, así como el marco institucional en el que opera la EFS y, cuando corresponda, las medidas para fortalecer dicho entorno. Los objetivos definidos en el plan estratégico deben traducirse en un plan operativo/anual de la EFS.

El proceso de planeación debe seguir los principios de buena gobernanza con plazos, pasos, funciones y responsabilidades claramente definido. Asimismo, las EFS deben informar a la ciudadanía sobre sus operaciones y desempeño, para demostrar el cumplimiento con su mandato, estos informes deben demostrar su desempeño respecto a los objetivos internos, el valor de su labor de auditoría y el impacto en la sociedad. Se debe establecer un proceso de monitoreo del cumplimiento de dicho plan.

29 Principio INTOSAI P-10 Declaración de México (P-10:3 y 4).

30 ISSAI 130 https://www.issai.org/pronouncements/issai-130-code-of-ethics/

De igual forma, una EFS debe contar con un sistema de control interno y brindar garantías razonables de que gestiona sus actividades de manera económica, eficiente y efectiva, de acuerdo con las leyes y normativa aplicables. De igual manera debe disponer de un sistema de control de calidad que asegure la calidad de todo su trabajo en función de la ISSAI 140[31].

En el caso que sea necesario que una EFS pueda subcontratar los servicios de auditoría debe asegurarse de que el trabajo sea realizado cumpliendo con la calidad establecida, asimismo, debe disponer de procedimientos adecuados para seleccionar a los contratistas o especialistas y establecer un sistema de control de calidad del trabajo desarrollado en nombre de la EFS.

Es responsabilidad del titular de la EFS y de sus directores, establecer la tónica de trabajo desde los niveles superiores a fin de promover la integridad, pero también debe contar con un fuerte liderazgo y una buena comunicación con su personal[32].

Como parte de su tarea de fiscalización las EFS deben desarrollar un programa definido por medio de un Plan de Anual de Auditoría, basado en riesgo, definido por ellas mismas, considerando que sea viable y que refleje el presupuesto y fuerza de trabajo disponible, así como de los recursos de que dispone para poder cumplir con las tareas planificadas con altos estándares de calidad.

C. Calidad de auditoría y elaboración de informes

La auditoría del sector público se define de acuerdo con la ISSAI 100[33] como un proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene y se evalúa la evidencia para determinar si la información o las condiciones reales están de acuerdo con los criterios establecidos. Es esencial debido a que proporciona a los órganos legislativos y de supervisión, a los encargados de la gobernanza y al público en general, la información y evaluaciones independientes y objetivas, concernientes a la administración y el desempeño de las políticas, programas u operaciones gubernamentales.

31 ISSAI 140 https://www.issai.org/pronouncements/issai-140-quality-control-for-sais/

32 INTOSAI P-12 El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos e INTOSAI P-20 Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas.

33 ISSAI 100 Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público (2019).

Figura No. 3 Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público



Fuente: ISSAI 100[34]

Las EFS deben cumplir con realizar las auditorías de acuerdo con la normativa internacional para la materia (ISSAI y NIA[35]), y que las mismas hayan sido planificadas estableciendo objetivos claros, que permitan a las EFS determinar el tipo de auditoría y las normas aplicables que deben cumplirse para el desarrollo de estos trabajos.

Es necesario que las EFS, por medio de una planificación anual debidamente coordinada, deje claramente documentado el alcance y tipo de auditorías, utilizando procedimientos en base a riesgo para determinar el alcance más apropiado con base a su mandato.

La calidad en el proceso auditor tiene un elemento clave el cual se refiere al recurso humano[36] y es el que debe asegurar que la EFS dispone de un sistema que permita asegurar que el equipo de auditoría en su conjunto cuente con las competencias y habilidades adecuadas, para desarrollar el trabajo asignado, asimismo, la EFS debe proporcionar las capacitaciones necesarias para fortalecer los conocimientos del equipo auditor. Todo el trabajo realizado debe ser sujeto a revisión como forma de contribuir a la calidad y promover el aprendizaje y el desarrollo del personal, este tipo de revisiones debe contribuir a asegurar que la auditoría cumple con las normas profesionales y

34 Referirse a pie de página 13.

35 Normas Internacionales de Auditoría emitidas por el IAASB de la IFAC (International Federation of Accountants)

36 ISSAI 140 Control de Calidad.

los requisitos legales y regulatorios aplicables y que el informe del auditor es adecuado conforme a las circunstancias.

En cumplimiento de la transparencia, las EFS deben asegurarse de entregar los informes en un tiempo razonable a los entes auditados y hacer las publicaciones correspondientes, estableciendo a su vez un sistema de seguimiento de las recomendaciones de años anteriores para asegurar que todas las entidades auditadas aborden adecuadamente sus observaciones y recomendaciones. De igual forma deben atenderse, aquellas recomendaciones hechas por el Poder Legislativo, a través de algunas de sus comisiones, o los propios órganos de gobierno a los que pertenece el auditado, e informar de todos estos resultados al Poder Legislativo.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores son órganos de control externo, y los tipos de control que pueden ser aplicados por estas se describen a continuación[37]:

Control Previo

- El control se lleva a cabo antes de la realización de las operaciones financieras o administrativas.
- Un control previo eficaz resulta imprescindible para una sana economía financiera pública. Puede ser ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, pero también por otras instituciones de control.
- Ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior implica la ventaja de poder impedir un perjuicio antes de producirse este, pero la desventaja de comportar un trabajo excesivo y de que la responsabilidad basada en el derecho público no esté claramente definida.
- La situación legal, las circunstancias y necesidades de cada país determinan si una Entidad Fiscalizadora Superior ejerce un control previo.

Control Posterior

- Si el control se lleva a cabo después de la realización de las operaciones financieras o administrativas.
- Ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, reclama la responsabilidad del órgano culpable, puede llevar a la indemnización del perjuicio producido y es apropiado para impedir, en el futuro, la repetición de infracciones.
- El control posterior es una función inalienable de cada Entidad Fiscalizadora Superior, independientemente de un control previo ejercido.

37 INTOSAI P-1 Declaración de Lima Artículo 2.

Para desarrollar los tipos de control arriba mencionados las EFS planifican el desarrollo de auditorías como es definido en la ISSAI 100[38]. Asimismo, las ISSAI brindan las normas y directrices para los siguientes tipos de auditoría del sector público:

Auditoría financiera: Determina si la información financiera de una entidad se presenta en conformidad con el marco de referencia de emisión información financiera y regulatorio aplicable. Esto se logra obteniendo evidencia de auditoría suficiente y apropiada que le permita al auditor expresar un dictamen acerca de si la información financiera está libre de presentaciones erróneas de importancia relativa debido a fraude o error.

Auditoría de desempeño: Determina si las intervenciones, programas e instituciones se desempeñan en conformidad con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y si existen áreas de mejora. El desempeño se examina contra los criterios adecuados; por ende, conlleva el análisis de las causas de las desviaciones de estos criterios u otros problemas. Su objetivo es responder a preguntas clave de auditoría y proporcionar recomendaciones de mejora.

Auditoría de cumplimiento: Determina si un asunto en particular cumple con las regulaciones o autoridades (legalidad) identificadas como criterios. Se llevan a cabo para evaluar si las actividades, operaciones financieras e información cumplen, en todos los aspectos significativos, con las regulaciones o autoridades que rigen a la entidad auditada. Estas autoridades pueden incluir reglas, leyes y reglamentos, resoluciones presupuestarias, políticas, códigos establecidos, términos acordados o los principios generales que rigen una administración financiera sana del sector púbico y la conducta de sus funcionarios.

3.4 Principios Generales del Sistema de Control Externo

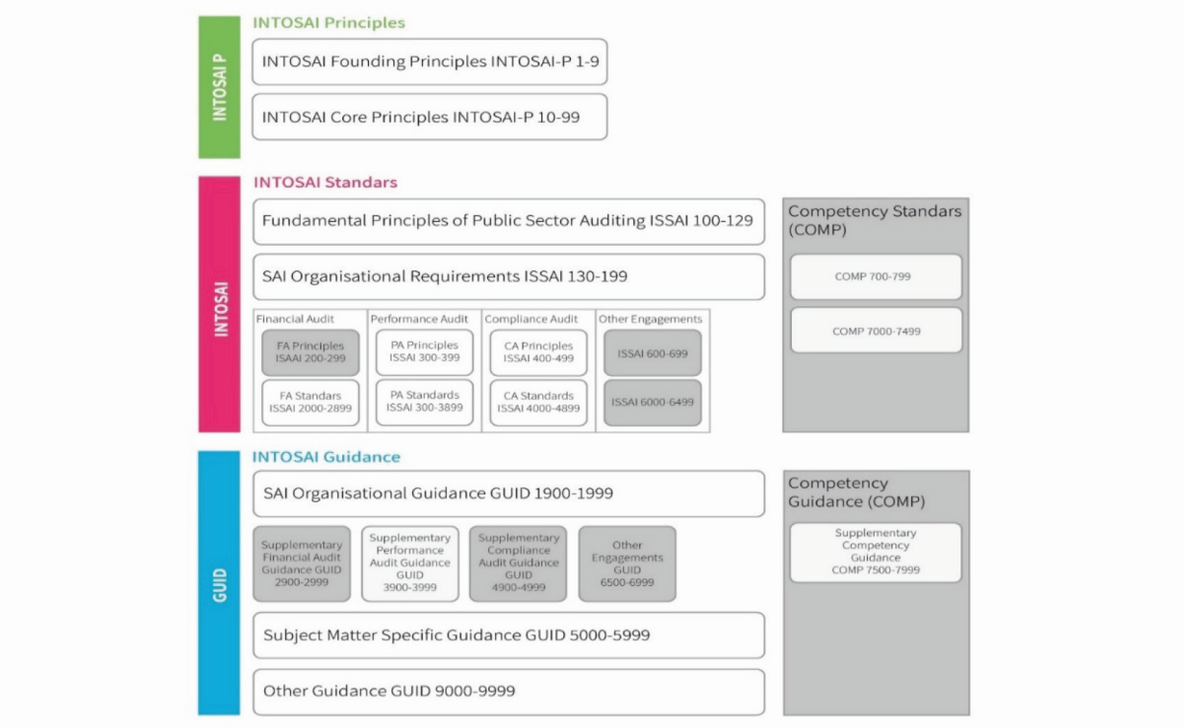
Los pronunciamientos profesionales emitidos por INTOSAI fomentan la credibilidad y la pertinencia de la auditoría pública, estableciendo principios y estándares profesionales reconocidos internacionalmente que promueven la excelencia en la aplicación de la metodología, y apoyan el funcionamiento eficaz de las Entidades Fiscalizadoras Superiores[39].

En el año 2019, INTOSAI dio a conocer el nuevo Marco de Pronunciamientos Profesionales (IFPP) conformado con la siguiente estructura:

38 ISSAI 100.22 (2019) Auditoría Financiera, Desempeño y Cumplimiento.

39 https://www.intosai.org

Figura No. 4 Marco de Pronunciamientos Profesionales (IFPP)



Fuente: ISSAI.ORG

- **Principios de INTOSAI (INTOSAI-P)**

Consisten en principios fundacionales y principios básicos. Los principios fundacionales tienen importancia histórica y especifican en el papel y las funciones a las que deben aspirar las EFS. Estos principios pueden tener un carácter informativo para el Gobierno, Congreso o Parlamento, así como para el público en general. Los mismos orientan a las EFS para poder establecer sus mandatos nacionales, y dan apoyo para aclarar su rol en la sociedad, así como los requisitos previos de alto nivel para su correcto funcionamiento y conducta profesional.

La INTOSAI–P 1, Declaración de Lima[40], y la INTOSAI–P 10, Declaración de México[41] sobre Independencia de las EFS, subrayaron la importancia de respaldar a las EFS en sus empeños para realizar auditorías independientes.

40 https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration/

41 https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-10-mexico-declaration-on-sai-independence/

- **Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI)**

La ISSAI 100 "Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público"[42], define los conceptos y principios básicos de auditoría del sector público y sus tres tipos principales de auditoría: financieras, de desempeño y de cumplimiento.

Las ISSAI son las Normas Internacionales de las EFS, autorizadas para el desarrollo de las auditorías del sector público aplicables a los tres tipos de auditoría antes mencionados.

Los propósitos de las ISSAI son:

- Garantizar la calidad de las auditorías,
- Fortalecer la credibilidad de los usuarios en los informes de auditoría,
- Mejorar la transparencia del proceso auditor,
- Especificar la responsabilidad del auditor en relación con las otras partes involucradas,
- Definir los diferentes tipos de encargos de auditoría, el conjunto de conceptos relacionados que proporciona un lenguaje común para la auditoría del sector público.

Las ISSAI están basadas en un conjunto básico de conceptos y principios que define la auditoría del sector público y los diferentes tipos de enfoque. Para cada una de ellas se ha establecido lo siguiente:

Auditoría financiera: El IFPP[43] para el caso particular de las auditorías financieras ha establecido cambios relevantes principalmente en las ISSAI que rigen el desarrollo de las auditorías financieras, relacionado a lo siguiente[44]: " La INTOSAI ha llegado a un acuerdo formal con la Federación Internacional de Contadores (IFAC) y con Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (IAASB) por lo que se le permite utilizar las Normas Internacionales de Auditoría (NIA) emitidas por IFAC, en los trabajos de auditoría financiera. Para que puedan guardar una correlación con las ISSAI fueron numeradas como: ISSAI 2000-2899, y se pueden consultar directamente en la página del IASSB[45]".

42 https://www.issai.org/pronouncements/issai-100-fundamental-principles-of-public-sector-auditing/

43 Marco de Pronunciamientos Profesionales (IFPP) de INTOSAI

44 https://www.issai.org/professional-pronouncements/?n=2000-2899

45 www.iaasb.org

Auditoría de desempeño: El IFPP ha determinado que, para el desarrollo de las auditorías de desempeño, se considerarán normas de auditoría "Principios de la Auditoría de Desempeño"[46] e ISSAI 3000 "Normas para la Auditoría de Desempeño"[47].

Auditoría de cumplimiento: El IFPP ha determinado que para el desarrollo de las auditorías de desempeño; las que serán consideradas normas de auditoría serán las ISSAI 400 "Principios de la Auditoría de Cumplimiento"[48] e ISSAI 4000 "Normas para la Auditoría de Cumplimiento"[49].

Las ISSAI por tener carácter de normas son de aplicación obligatoria en los trabajos de auditoría anteriormente descritos.

- **Guías de INTOSAI (INTOSAI GUID)**

Las Guías fueron desarrolladas por INTOSAI con el fin de orientar y apoyar a la EFS, así como a los auditores individuales en:

- Cómo aplicar las ISSAI en la práctica en los procesos de auditoría financiera, desempeño y cumplimiento.
- Cómo aplicar las ISSAI en otros encargos de auditoría.
- Comprender un tema específico y la aplicación de las ISSAI pertinentes

3.5 Proceso de Auditoría

Las EFS deben cumplir con los principios relacionados con el proceso auditor; desarrollando el siguiente proceso aplicándolo a los tres tipos de auditoría anteriormente descritos:

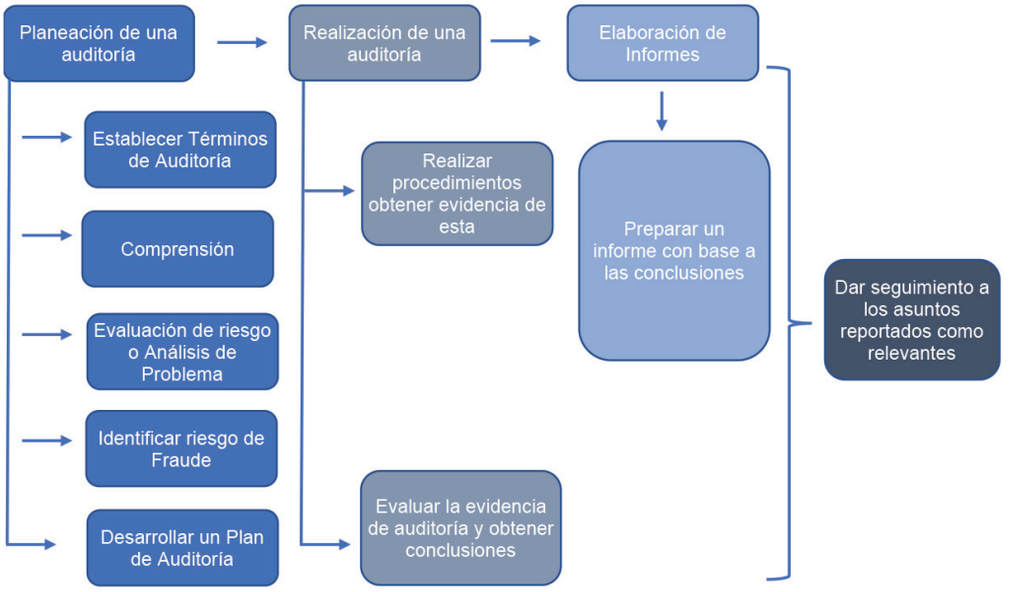
46 https://www.issai.org/professional-pronouncements/?n=300-399

47 https://www.issai.org/professional-pronouncements/?n=3000-3899

48 https://www.issai.org/professional-pronouncements/?n=400-499

49 https://www.issai.org/pronouncements/issai-4000-compliance-audit-standard/

Figura No. 5 Principios Relacionados con el Proceso Auditor - Etapas



Fuente: Figura propia desarrollada con base a la ISSAI 100[50].

Todo proceso de auditoría para el sector público debe cumplir con los siguientes principios: Planeación, Realización y/o Ejecución de la Auditoría, Elaboración de Informe y Seguimiento a los asuntos reportados como relevantes durante el proceso de auditoría.

- **Planeación de auditoría**: en todos los casos, el auditor y la entidad auditada representada según sea el caso, deben llegar a un acuerdo formal común sobre los términos de la auditoría y sus respectivas obligaciones y responsabilidades. Un procedimiento clave antes de iniciar cualquier tipo de auditoría (financiera, cumplimiento y desempeño), se refiere a la comprensión clara de la naturaleza de la entidad/programa que se va a auditar. Esto se logra mediante la comprensión de los objetivos, las operaciones, el entorno regulatorio, los controles internos, los sistemas financieros y de otra índole.

Los auditores deben conducir una evaluación de riesgos o un análisis del problema y revisar esto, tanto como sea necesario, para dar respuesta a los resultados de la auditoría. Durante este proceso se deben identificar tanto los riesgos generales como los específicos.

El auditor debe evaluar la respuesta de la administración ante los riesgos identificados, incluyendo la implementación y diseño de los controles internos que ha implementado para

50 ISSAI 100. 44-51.

enfrentarlos. De igual forma, durante el proceso de auditoría los auditores deben realizar los procedimientos necesarios para identificar y responder a los riesgos de fraude que sean relevantes para los objetivos de la auditoría que está desarrollando, asimismo, mantener una actitud de escepticismo profesional y estar alerta ante la posibilidad de fraude durante todo el proceso de auditoría.

Toda auditoría debe ser planeada para ser conducida de manera eficaz y eficiente, y para ello se debe documentar este proceso. Las EFS deben desarrollar un plan de auditoría, y esta planeación debe ser realizada estratégicamente, definiendo el alcance, los objetivos y el enfoque más adecuado para la auditoría. De igual manera, la planeación debe ser ideada operacionalmente, estableciendo un cronograma, definir la naturaleza, tiempos y el alcance de los procedimientos de auditoría.

- **Ejecución de la auditoría**; los auditores deben realizar procedimientos de auditoría que proporcionen evidencia suficiente y apropiada para sustentar el informe de auditoría que posteriormente será emitido. Las decisiones con relación a la naturaleza, los tiempos de ejecución y el alcance de los procedimientos de auditoría tendrán un impacto en la evidencia que se obtendrá, es por esta razón que la selección de los procedimientos dependerá de la evaluación de los riesgos o del análisis del problema.

La evidencia que se obtenga debe ser suficiente (en cantidad) para persuadir a una persona conocedora de que los resultados son razonables, como apropiada (en calidad), es decir, debe ser relevante, válida y confiable. La comunicación con el auditado es un proceso que aporta valor y eficiencia a la auditoría del sector público, por lo tanto, los resultados preliminares deben ser comunicados y tratarse con el ente auditado con el objetivo de confirmar su validez.

- **Elaboración de informe**; el proceso de auditoría debe incluir la preparación de un informe para comunicar los resultados de auditoría a las partes interesadas, a otros responsables de la gobernanza y al público en general. El propósito es facilitar las acciones de seguimiento y de naturaleza correctiva que hayan sido presentados como parte de los resultados de las auditorías. En algunas EFS, como es el caso de las Cortes y Tribunales de Cuentas con autoridad jurisdiccional, esto puede incluir la emisión de informes jurídicamente vinculantes o decisiones judiciales.

El informe de auditoría representa el producto final de todo el proceso de auditoría, debe cumplir con las siguientes características: fácil de comprender, libres de ambigüedades, completos, justos y objetivos, incluir solamente la información que esté sustentada por la evidencia obtenida en la auditoría desarrollada, esta evidencia debe ser suficiente y apropiada; así como garantizar que los hallazgos se pongan en perspectiva y dentro de contexto.

Las EFS pueden emitir dos tipos de compromisos:

Compromisos de atestiguamiento o trabajo de atestiguamiento: en este tipo de compromisos al informe de auditoría generalmente se le denomina Informe del Auditor. Puede expresar un dictamen en cuanto a si la información, está libre de aspectos o representaciones erróneas y/o si la materia cumple, en todos los aspectos importantes, con los criterios establecidos.

Compromisos directos: el informe de auditoría debe declarar los objetivos de auditoría y describir la manera en que se abordaron en la misma, incluye los hallazgos y conclusiones sobre la materia y también puede incluir recomendaciones. Asimismo, pude aportar información adicional sobre los criterios, metodología y fuentes de datos y debe describir cualquier limitación en el alcance de la auditoría. Este tipo de informe debe explicar la forma en que se usó la evidencia obtenida y el porqué de las conclusiones resultantes. Esto permitirá ofrecer a los usuarios previstos el grado de confianza necesario.

En cuanto al **dictamen**, cuando se utilice para transmitir el nivel de seguridad y el mismo debe estar en un formato estandarizado, puede ser **no modificado o modificado**. Un dictamen no modificado se utiliza cuando se ha obtenido una seguridad razonable o limitada dependiendo lo que se hubiera planificado, en un lenguaje menos técnico, esto quiere decir que el auditor ha obtenido la seguridad que estaba buscando el dictamen; incluirá normalmente una opinión o conclusión del auditor que generalmente es llamado como opinión limpia.

El auditor puede emitir un dictamen modificado así:

Calificado o con salvedad, esto quiere decir que el auditor está en desacuerdo o no es capaz de obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada acerca de ciertos elementos de la materia en cuestión, los cuales a pesar de que son importantes no son generalizados.

Adversa, cuando el auditor, habiendo obtenido evidencia de auditoría suficiente y apropiada, concluye que las desviaciones o las representaciones erróneas, sean individuales o en conjunto son tan importantes como generalizadas.

Abstención de opinión, esto ocurre cuando el auditor es incapaz de obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada debido a una incertidumbre o limitación en el alcance, lo que es tanto significativa como generalizada.

- **Seguimiento.** Las EFS tienen un papel de supervisión respecto a la acción que adopte la parte responsable en respuesta a las cuestiones planteadas en un informe de auditoría. El seguimiento se enfoca en saber si la entidad auditada ha enfrentado de manera adecuada las cuestiones que surgieron como resultado de la auditoría; asimismo, si ha implementado acciones correspondientes para ser solventadas.

- **Control de calidad.** Los auditores deben realizar la auditoría (financiera, cumplimiento y desempeño) de acuerdo con las normas profesionales sobre control de calidad; las políticas y procedimientos sobre control de calidad de una EFS deben cumplir con las normas profesionales, con el objetivo de garantizar que las auditorías, se lleven a cabo consistentemente a un alto nivel y en cumplimiento de las mejores prácticas relacionadas con la materia.

Los procedimientos de control de calidad deben abarcar asuntos, tales como la dirección, revisión y supervisión del proceso de auditoría y la necesidad de hacer consultas para tomar decisiones sobre asuntos complejos o contenciosos. Un sistema de control de calidad debe ser implementado a nivel institucional, para que un sistema sea eficaz necesita ser parte de la estrategia, cultura, políticas y procedimientos de una EFS. En lo que a la calidad se refiere, a este nivel, las EFS deben diseñar una política de calidad que comprenda, probablemente, una declaración de la misión de la calidad y los objetivos de calidad de la EFS.

d. **Gestión financiera, activos y servicio de apoyo**

Las EFS necesitan recursos financieros y activos adecuados, así como servicios de apoyo debidamente gestionados para poder funcionar de manera eficaz. La gestión de los recursos financieros debe seguir un sistema caracterizado por la transparencia y rendición de cuentas, incluido el control interno y la documentación de los costos. Una EFS también necesita demostrar una planeación y uso eficaz de sus activos, incluyendo oficinas y centros de capacitación, vehículos, instalaciones de archivo, equipamiento de oficina, así como hardware y software informáticos.

e. **Recursos humanos**

El recurso humano, sin duda, es el pilar para que el Sistema de Control Externo, incluyendo el Sistema de Control de Calidad[51]; pueda funcionar eficientemente. Por esta razón, en el Principio INTOSAI P-1 Declaración de Lima,[52] se le da una especial importancia a que los miembros y los funcionarios de control de la EFS, tengan las calificaciones e integridad moral necesarias para el desarrollo de sus tareas. De igual manera, da una importancia relevante al hecho de que, al seleccionar al personal, se tengan especial atención en la formación profesional y las capacidades que de preferencia sean superiores al promedio, así como una experiencia profesional adecuada a las tareas que le serán asignadas.

51 ISSAI 140 Control de Calidad (ISSAI 140:6 -Elemento 4 Recursos Humanos)

52 INTOSAI P-1 Declaración de Lima Artículo 4.

Asimismo, debe dar una especial atención al perfeccionamiento teórico y práctico de todos los miembros y funcionarios de control de la EFS a nivel interno, universitario e internacional, fomentándolo por todos los medios posibles, tanto económicos como de organización.

f. **Gestión de la comunicación y partes interesadas**

La EFS debe demostrar su relevancia ante las partes interesadas. Las EFS deben comunicarse con las partes interesadas para garantizar que entienden el trabajo y los resultados de auditoría de la EFS. Deben hacerlo en un modo que aumente el conocimiento y entendimiento de estas partes interesadas acerca del rol y las responsabilidades de la EFS como auditor independiente del sector público. Las partes interesadas deben estar debidamente identificadas e incluidas en la estrategia de comunicación que debe desarrollarse. Una consideración clave relacionada con la comunicación y gestión de las partes interesadas es el estilo, el lenguaje y el formato utilizados para vincularse con las mismas.

Bajo este enfoque de funcionamiento, las EFS generarán "valor y beneficios" a la sociedad, a través del fortalecimiento de la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad, demostrando relevancia continua, y mediante el ejemplo como organización modelo.

El Poder Legislativo es una de las partes interesadas más importantes para una EFS ya que, ya que también tiene la facultad de exigirle al Ejecutivo que rinda cuenta del uso de los fondos públicos. Es importante que el Legislativo perciba a la EFS como un socio relevante y valioso en la supervisión de las acciones y decisiones del gasto del Ejecutivo. En muchos países, el Legislativo y la EFS dependen mutuamente uno del otro en el ejercicio de su función de supervisión. El Legislativo debe apoyarse en la EFS para hacer un escrutinio exhaustivo de las cuentas públicas y el uso de los fondos públicos, mientras que la EFS puede recibir un apoyo valioso por parte del Legislativo a la hora de exigirles a los representantes del Ejecutivo que rindan cuentas.

La EFS debe desarrollar estrategias para responder a cualquier restricción de capacidad identificadas. Las EFS con funciones jurisdiccionales, normalmente, tienen una relación más distante con el Legislativo que las EFS con un modelo parlamentario, pero el Legislativo es también una parte interesada importante para ellas.

3.6 Antecedentes Históricos Institucionales Globales Y Regionales Del Control Externo

Desde el descubrimiento de América, específicamente en el segundo viaje de Cristóbal Colón, se tiene conocimiento de los primeros tipos de auditoría y de control que se desarrollaban en el nuevo mundo. Los Reyes Católicos designaban una persona con la misión de fiscalizar y controlar el manejo de los fondos y bienes de las expediciones al nuevo mundo.

Es así, como en el año 1511 en Santo Domingo, se le designa como su principal función al Tribunal de la Real Audiencia, fiscalizar a los virreyes y administrar la justicia de los territorios ocupados en América. En 1518, se constituye el Consejo de Indias como órgano supremo de apelación en asuntos contencioso, criminal, civil y administrativo[53].

Los orígenes de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana (CCRD)[54] datan de la primera Constitución en 1844. Aunque no se consignaba una Cámara de Cuentas como la que se conoce actualmente, sí se establecía un Consejo Administrativo compuesto de funcionarios públicos, encargado de verificar anualmente las cuentas generales e informar de ello al Congreso Nacional. La CCRD se estableció como la guardiana de los recursos públicos mediante la realización de una efectiva fiscalización, de conformidad con la Constitución y la ley.

En la República Dominicana el Sistema de Control Externo, de acuerdo con lo normado en la Constitución de la República Dominica, es ejercido por la Cámara de Cuentas[55.]

Los Órganos de Control Externo en la región Latinoamérica están representados por: Contralorías Generales, Tribunales de Cuentas, Cámara de Cuentas, Corte de Cuentas y Auditorías, nacen de los modelos de control fiscal anglosajón, francés y español.

Como ya se explicó anteriormente, el modelo de control fiscal anglosajón se caracteriza por ser un sistema unipersonal en el control financiero y contable, vinculado a la figura de auditor general o contralor. Mientras que el modelo de control fiscal francés se refiere a un sistema colegiado jurisdiccional en el que la Corte de Cuentas es la figura más representativa. Finalmente, el modelo de control español se caracteriza por un fuerte seguimiento a los tributos y la Hacienda Pública, bajo la modalidad de Tribunal de Cuentas.

En el ámbito internacional, el promotor de la evolución en el control de la administración pública ha sido la INTOSAI[56]. Definido como un organismo de carácter supranacional cuya labor se refleja en la armonización de conceptos y prácticas de auditoría en todos los niveles de gobierno de todos los continentes. En este artículo nos enfocamos en su historia y en sus líneas de trabajo, ambos aspectos vinculados a las transformaciones contemporáneas.

53 La siguiente información proviene del Libro Bermúdez G. Hernado (2000). Esbozo de la auditoría y el control interno en las organizaciones privadas. Mantilla Samuel (1989) Pontificia Universidad Javeriana de Colombia.

54 https://camaradecuentas.gob.do/index.php/historia

55 Artículo 248 de la Constitución de la República Dominicana.

56 International Organization of Supreme Audit Institutions, por sus siglas en inglés.

La INTOSAI es una organización con una trayectoria de poco más de cincuenta años. Su desarrollo es paralelo a los procesos de cambio en los modelos económicos estatales y en la consolidación de los gobiernos democráticos. Su objetivo principal es coadyuvar en la construcción de normas, reglas, procedimientos, metodologías y técnicas que favorezcan una revisión eficiente de las finanzas públicas. La idea original fue establecer un foro donde se revisarán los distintos enfoques y metodologías.

La fundación de la INTOSAI tuvo como marco la evolución del Derecho Internacional al final de la Segunda Guerra Mundial. En 1953, la primera reunión tuvo como sede la Habana, Cuba. Ahí se celebró el Primer Congreso Internacional de las Instituciones Superiores de Auditoría (INCOSAI por sus siglas en inglés). Con la participación de 34 países, todos del bloque capitalista, se declaró que la INTOSAI sería una organización autónoma, independiente y apolítica. Desde entonces, su lema ha sido "*Experiencia mutua ómnibus prodest*" (la experiencia mutua beneficia a todos).

La INTOSAI se legitimó como el árbitro en el establecimiento de las normas para el control público en un contexto enfrentado por dos bloques económicos con concepciones distintas respecto a las funciones y obligaciones de los Estados y a cómo debía ser controlado. En 1970, la Organización de las Naciones Unidas confirió a la INTOSAI el estatus de Organización No Gubernamental y un año más tarde, el ECOSOC la reconoció como un órgano consultivo[57].

Por su parte, en Latinoamérica, la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEF) es un organismo internacional, autónomo, independiente, apolítico y de carácter permanente. Nace en 1963, en Caracas, Venezuela, con el Primer Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras –CLADEFS–, ante la necesidad de un foro superior para intercambiar ideas y experiencias relacionadas a la fiscalización y al control gubernamental, así como al fomento de las relaciones de cooperación y desarrollo entre dichas entidades.

La OLACEFS cumple funciones de investigación científica especializada y desarrolla tareas de estudio, capacitación, especialización, asesoría y asistencia técnica, información y coordinación, al servicio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de América Latina y del Caribe, todo ello con el objeto de fomentar su desarrollo y perfeccionamiento, conforme lo prescribe el Artículo 2º de su Carta Constitutiva.

La región de Latinoamérica, en materia de control externo, se ha visto fortalecida con avances relevantes, tales como la aplicación de estándares internacionales para el desarrollo de las auditorías, como son las ISSAI[58] y la aplicación del Marco para la Medición del Desempeño de las

57 El control externo de la administración pública, un enfoque internacional- Nancy García Vázquez (2010)

58 International Standards of Supreme Audit Institutions, por sus siglas en inglés. https://www.issai.org/

EFS (MMD EFS)[59], desarrollado por la INTOSAI, para medir el nivel de desempeño y madurez de las EFS. Este proceso ha permitido, en lapso promedio de entre 7 y 5 años, fortalecer la práctica de las auditorías, mediante el desarrollo de Manuales de Auditoría, Guías y herramientas para guiar la práctica profesional del control externo gubernamental.

Sin embargo, y a pesar de estas iniciativas mencionadas, aún existe una brecha importante para desarrollar las auditorías en cumplimiento fiel de las ISSAI en la región, ante la necesidad de capacitar y fortalecer técnicamente a las EFS de Latinoamérica y a su personal profesional.

4. OTROS TIPOS DE CONTROL EN EL SECTOR PÚBLICO

4.1 Control Político o Legislativo[60]

El control externo no debe confundirse con el control político. El control externo está, teóricamente, destinado a comprobar que el acto sometido a fiscalización se haya realizado conforme a aquello establecido en la Ley de Presupuestos. Es decir, tiene por objeto asegurar que la gestión de las finanzas públicas se acomode a las normas legales aplicables.

El control legislativo o político se ejerce en sede parlamentaria por el Poder Legislativo quien, como representante de la voluntad popular y, en la medida en que fue él mismo el que autorizó el gasto presupuestario, tiene que conceder la aprobación definitiva a la fase de ejecución. Tradicionalmente, para el Parlamento, el control externo consiste en una fase preliminar o instrumental del control político que debe llevar a cabo.

Normalmente la función que realizan los órganos de control externo la ejercen por delegación parlamentaria expresa, y el resultado de sus actuaciones (los informes que emite), se remiten a la Cámara Legislativa en un documento en el cual se fundamenta y se dota de verdadero contenido y significado al control político.

Los órganos de control externo constituyen así un elemento indispensable para que el Parlamento pueda ejercer su función de control político sobre el Ejecutivo. La principal característica de este tipo de control es que el canon de control y los criterios de valoración son subjetivos y, por lo tanto, disponibles por quien lleva a cabo la actividad. En efecto, siguiendo a ARAGÓN[61], la valoración que el Parlamento pueda hacer de la conducta de un órgano fiscalizador en virtud del control político, no la hace atendiendo a su adecuación a unas reglas fijas, sino en virtud de la libre voluntad del agente controlante.

59 https://www.olacefs.com/marco-para-la-medicion-del-desempeno-de-las-efs-mmd-efs/

60 Fuente de información Control Externo del Gasto Público y Estado Constitucional Tes Doctoral presentada per-Francesc VALLÈS VIVES per optar al títol de Doctor en Dret.

61 ARAGON REYES, Manuel: El control parlamentario.

En el caso de la República Dominicana, el Congreso Nacional podrá solicitar a la Contraloría General de la República, los informes resultantes de sus evaluaciones, investigaciones y auditorías internas debidamente aprobados, con el fin de fortalecer el control político sobre los resultados y gestión de las entidades. Asimismo, el Congreso Nacional ejerce la fiscalización de los recursos públicos, fundamentado principalmente en los informes presentados por la Cámara de Cuentas.

4.2 Vinculación Del Control Político Al Informe Resultado Del Control Externo

Los informes de carácter técnico elaborados por los órganos de control externo no pueden dotarse en ningún caso de eficacia jurídica. Normalmente, los órganos de control externo no se encuentran entre ninguno de los órganos clásicos del Estado, las decisiones de los cuales se consideren vinculantes desplegando toda su eficacia jurídica. Su condición, normalmente de órgano asesor, de carácter técnico o auxiliar condiciona el resultado de sus investigaciones, en la medida en que sirven "únicamente" para que los demás órganos del Estado y la opinión pública puedan realizar un juicio más fundamentado sobre la realidad en el gasto público.

Pero estos informes solo suponen un elemento más, entre los que el Parlamento o Congresos en Latinoamérica disponen para ejercer su control político. Por lo tanto, el control político es esencialmente distinto puesto que, a diferencia el control jurídico y externo, basado en criterios estrictamente objetivos, debe pronunciarse sobre la apreciación política y, por tanto, subjetiva, en la gestión del gasto público que ha realizado la Administración. El control político puede matizar el valor intrínseco de los resultados alcanzados por los órganos de control externo en la confección de los informes de fiscalización.

Cuestión distinta es que de ese control externo se deriven elementos de responsabilidad contable de los órganos o agentes públicos al frente de la gestión de los recursos públicos. En el caso de producirse esta situación, el propio órgano de control externo deberá dar traslado al Ministerio fiscal para que accione los mecanismos adecuados para depurar tales responsabilidades.

Del mismo modo que la autoridad administrativa superior será la encargada de depurar las hipotéticas, responsabilidades que de carácter administrativo se puedan derivar de la actuación de sus subordinados al frente de la gestión de los recursos públicos. Frente a estas acciones, el control político no puede actuar, en la medida que no puede disponer, ni obviar, ni detener las consecuencias penales, administrativas, civiles o patrimoniales que de una determinada gestión irregular de los fondos públicos se pueda producir. Su eficacia está al margen de la actividad parlamentaria y, por lo tanto, sus efectos son indisponibles por la cámara legislativa.

No obstante, sí podrá exigir comparecencias parlamentarias o la creación de comisiones de investigación para esclarecer sus hechos y exigir, adicionalmente, responsabilidades políticas a los mismos agentes la responsabilidad penal y/o administrativa de los cuales se esté juzgando.

CONTROL SOCIAL[62]

Entendemos por control social aquel control que la sociedad efectúa sobre el ejercicio del poder. La diferencia con el control externo y el control político reside en el hecho de que el derecho juega, en este último, un papel mucho menos intenso. Este tipo de control corresponde, en el marco del Estado constitucional, al electorado y a la opinión pública.

En el control social los medios de control no están contemplados jurídicamente puesto que es un control no institucionalizado. Al no existir una regulación normativa de los mecanismos mediante los cuales pueda ejercerse el control social, éstos operan de forma difusa. La fiscalización política que corresponde al pueblo, representado a través del cuerpo electoral, con relación a la toma de decisiones, tanto del poder ejecutivo como legislativo, que le afectan directamente.

Sin embargo, el papel del derecho en relación con el control social consiste en su previsión y la garantía de su ejercicio. En otras palabras, el control social debe estar previsto por los ordenamientos jurídicos de las sociedades democráticas, reconociendo y protegiendo su ejercicio. El control social del poder en el Estado democrático constitucional, como ejercicio del derecho a la libertad de los ciudadanos, debe estar protegido y garantizado por los poderes públicos.

En República Dominicana, la sociedad tiene derecho y la obligación de contribuir con los órganos de control interno y de control externo en la prevención e investigación de la corrupción, para garantizar el adecuado uso de los recursos públicos, atendiendo los principios de eficacia, eficiencia y economía. Siendo así, la Ley 10 – 04 de la Cámara de Cuentas, garantiza el acceso de la sociedad civil a este órgano para canalizar sus observaciones y sugerencias. De igual forma, la Ley 10-07 de la Contraloría General de la República, establece el mismo acceso a la participación ciudadana para proveer información relevante a este órgano.

62 Igual referencia a la fuente de información anterior.

LOS EFECTOS DE LOS RESULTADOS DEL CONTROL EXTERNO SOBRE LA OPINIÓN PÚBLICA Y EL CUERPO ELECTORAL

El control externo difícilmente puede confundirse con el control social puesto que sus resultados son elementos que, en mayor o menor medida, inciden en la opinión pública y en el ejercicio que esta pueda hacer del control social. El control externo se configura pues como un medio en sí mismo para conseguir un fin (no, el único) que es el de permitir el legítimo ejercicio del control social.

Así pues, el resultado de la actuación de los órganos de control externo puede potencialmente ejercer una gran influencia en la formación de la opinión pública y, en definitiva, en el electorado, precisamente por el que es el objeto de su control, la gestión de los fondos públicos. Su destino y gestión se configura como el máximo exponente de la preocupación ciudadana y constituye, en consecuencia, uno de los elementos que influirán en la opinión que el electorado se formule sobre la actuación gubernamental.

De este modo la influencia de la actividad de los órganos de control externo sobre la sociedad puede ejercerse desde dos niveles distintos, uno directo y otro indirecto: a) El primero se ejerce por el impacto exterior y la repercusión pública que producen los resultados de los informes elaborados por los órganos de control externo, por sí mismos, mediante los mecanismos de publicidad y difusión de que se dispongan; b) el segundo se produce como consecuencia de la actuación parlamentaria en el estudio de los informes de fiscalización y la publicidad que de estos trabajos y de sus conclusiones hagan, tanto el Parlamento, como, sobre todo, los miembros de la oposición parlamentaria.

5. EL SISTEMA DE CONTROL EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

5.1 Evolución, Base Constitucional y Legal del Control Fiscal

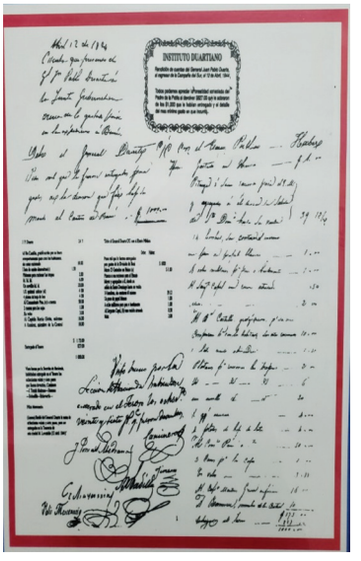
El origen de la Cámara de Cuentas de la República[63], data de la primera Constitución de 1844, bajo la figura de Consejo Administrativo, el cual estaba conformado por funcionarios públicos encargados de verificar, de forma anual, las cuentas generales e informar al Congreso Nacional sobre la idoneidad en el uso de esos fondos.

En el año 1854, con la llamada Constitución de Moca, se consagra y establece en su Art. 127 la Cámara de Cuentas Permanente, con las características conocidas a la fecha. Al año siguiente,el 22 de mayo 1855, el Senado Consultor vota la Ley Núm. 388, donde se crea la Cámara de Cuentas,

63 Contenida en la página web de la Cámara de Cuentas. https://www.camaradecuentas.gob.do/index.php/sobre-nosotros/historia

lo cual se perfecciona cuando el 1ero. de octubre de 1858 el General Santana emite el Decreto Núm. 568. Mediante el mismo se declara que la citada ley entra en vigor, como mecanismo de control y fiscalización de los fondos y patrimonio público.

El 27 de junio de 1896, se crea de nuevo una Cámara de Cuentas de la República Dominicana, mediante la Ley núm. 3659, sustituyendo la ley anterior, lo que hace suponer que, durante el período histórico político iniciado con la anexión a España en 1861, no se propició el funcionamiento de la Cámara de Cuentas. Esta ley perdura hasta el año de 1928, cuando se dicta la Ley núm. 950, mediante la cual se modifica el Art. 15 del citado ordenamiento legal, que buscaba disminuir el poder de la entidad de perseguir directamente las acciones en contra del erario público.



Rendición de Cuentas de Juan Pablo Duarte

Finalmente, el 2 de diciembre de 1942, el Poder Ejecutivo promulga la Ley núm. 130, sobre Cámara de Cuentas de la República. Esta ley orgánica fue modificada cinco años más tarde (1947), mediante la Ley núm. 1494, que crea la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y deroga los artículos del 16 al 23 de la Ley núm. 130, mediante la cual se establece que: "Mientras el Poder Ejecutivo no designe los jueces, el Procurador General y el Secretario del Tribunal Superior Administrativo, la Cámara de Cuentas de la República ejercerá las funciones del Tribunal Superior Administrativo...", para conocer todos los recursos contenciosos-administrativos interpuestos ante dicho tribunal.

El Congreso Nacional dicta la Ley núm. 2690 en enero de 1952, y pasan a la Cámara de Cuentas las funciones del Tribunal Contencioso Administrativo, al tiempo que dispone el nombramiento de dos nuevos miembros para dicho órgano; y para el 5 de febrero de 2007 se promulga la Ley 13-07, que traspasa la competencia del Tribunal Superior Administrativo que tenía la Cámara de Cuentas al Tribunal Contencioso Tributario instituido por la Ley 1192 del año 1992.

Actualmente, la Constitución de la República Dominicana, proclamada el 13 de junio de 2015, designa a la Cámara de Cuentas como el órgano superior externo del control fiscal de los recursos públicos, de administrativos y del patrimonio del Estado, e igualmente establece su conformación directiva[64]. En los artículos 249 y 250, establece los requisitos para ser miembros del Pleno, y las atribuciones que le corresponden como rector, respectivamente.

Asimismo, como parte del "Programa de Reforma Institucional y Modernización del Congreso Nacional y la Cámara de Cuentas de la Cámara de la República Dominicana" de proclamó la Ley 10-04 de la Cámara de Cuentas de Cuentas de la República Dominicana, hoy aún vigente.

En cuanto a la historia[65] de la Contraloría General de la República Dominicana, la misma fue fundada el 03 de mayo del año 1929, mediante la Ley Núm.1114, emitida por el presidente Horacio Vázquez por la necesidad de contar con un organismo de alto nivel gubernamental que vele por el buen uso de los fondos públicos.

Mediante la Ley núm. 42, promulgada el 12 de junio de 1845, se crea la "Contaduría General" como una dependencia de la Secretaría de Estado de Hacienda y Comercio, y cuyas funciones eran: examinar, verificar, arreglar y centralizar todas las cuentas de la Tesorería General. Esta ley es derogada por la núm. 75, de 7 de mayo de 1846, y amplía las funciones del Administrador e Inspector General y del Consejo Administrativo, que a la sazón estaba integrado por empleados públicos dirigidos por el presidente de la República.

Una nueva Ley núm. 114, de 2 de julio de 1847, modifica y amplía las atribuciones del Contador General, que como administrador e inspector general le atribuía la mencionada Ley núm. 42, a los fines de solucionar los inconvenientes que se producían en la aplicación de la Ley núm. 75.

Durante la presidencia de Horacio Vásquez, se promulga el 3 de mayo de 1929, la Ley núm.1114 de Contabilidad General que da origen a la "Oficina de Contabilidad General", independiente de los departamentos administrativos bajo el control y dirección de un Contralor General de la República Dominicana. Es a partir de esta ley que la Contraloría adquiere independencia con respecto a su objeto de oficina de control financiero y fiscalización de las operaciones de ingresos y egresos del Estado.

En ese orden, el 9 de agosto del 1954 y mediante Ley núm. 3894, se crea la "Contraloría y Auditoría General de la República". A la que luego se le modificaría el Artículo 1, a través de la Ley núm. 54 de 1970, sustituyendo la denominación de "Contraloría y Auditoría General de la

64 Art. 240.- Control Externo de la Constitución de la República Dominicana.

65 Contenida en la página web de la Contraloría General de la República. https://www.contraloria.gob.do/index.php/sobre-nosotros/historia

República por Contraloría General de la República (CGR). Desde este entonces queda establecida la dependencia directa de esta institución del Poder Ejecutivo en el organigrama del Estado dominicano.

El 27 de julio de 2001, como resultado de modificaciones que se habían realizado en el sector financiero nacional, se crea mediante la Ley Núm. 126-01 la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, esta ley asume parte de las funciones que la Ley núm. 3894 le asignaba a la Contraloría General de la República, y que venía ejecutando al amparo de otras legislaciones.

Como parte del proceso de Reforma Legal e Institucional de la Administración Financiera Gubernamental que se generó en Estado dominicano con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a inicio del presente siglo, se promulgó la Ley núm.10-07, el 4 de enero de 2007, y en ella se designa a la Contraloría General de la República como Órgano Rector del Control Interno del Estado. Constitucionalmente, el Art. 247 sobre Control Interno, establece las funciones y atribuciones generales de la Contraloría General de la Republica, como órgano rector del control interno del Poder Ejecutivo.

Como puede interpretarse de lo expuesto anteriormente, en la República Dominicana coexisten dos entidades en la cuales se fundamenta el Control Fiscal, son ellas, la Cámara de Cuentas de la Republica (CCRD), como órgano rector del control externo; y la Contraloría General de la República (CGR), como órgano rector del control interno. Ambos con mandatos constitucionales y legales para ejercer sus funciones. En este mismo sentido, es válido agregar que ambos marcos legales, la Ley 10-04 y la Ley 10-07, establecen que la CCRD es el órgano supervisor del Sistema Nacional de Control y Auditoria (SINACA), y la CGR es el órgano responsable del diseño, actualización y supervisión, del Sistema Nacional de Control Interno (SINACI), respectivamente.

Por último, importante es destacar que el SINACA está integrado por:

- El control externo, cuya rectoría está a cargo de la CCRD, como ya se ha expuesto.
- El control interno, a cargo de la CGR y sus Unidades de Auditoría Interna (UAIs).
- Poder legislativo, para el ejercicio de la fiscalización de los recursos públicos por parte del Congreso Nacional, y en base a los informes preparados por la CCRD.
- Control social, para el ejercicio del derecho que asiste a la sociedad dominicana para vigilar y contribuir con el ejercicio del control interno y externo.

5.2 El Sistema de Control Interno en República Dominicana

Marco Legal

La existencia de la Contraloría General de la República, así como su función y atribuciones está consagrada en la Constitución Política, específicamente en el Art. 247.- Control Interno. "La Contraloría General de la República es el órgano del Poder Ejecutivo rector del control interno, ejerce la fiscalización interna y la evaluación del debido recaudo, manejo, uso e inversión de los recursos públicos y autoriza las órdenes de pago, previa comprobación del cumplimiento de los trámites legales y administrativos, de las instituciones bajo su ámbito, de conformidad con la ley."

Asimismo, en la **Ley núm. 10-07, y su Reglamento de Aplicación núm. 491-07**, establecen los principios y criterios relativos al Sistema Nacional de Control Interno y a la propia CGR, entre estos principios contenidos en el marco legal podemos destacar los siguientes:

La finalidad del SINACI, se encuentra establecido en su **Art. 1**.- Finalidad. "La presente ley tiene por finalidad instituir el Sistema Nacional de Control Interno, su rectoría y componentes; establecer las atribuciones y facultades de la Contraloría General de la República; regular el control interno de los fondos y recursos públicos y de la gestión pública institucional y su interrelación con la responsabilidad por la función pública, el control externo, el control político y el control social; y, señalar las atribuciones y deberes institucionales en la materia". En lo relativo al alcance o ámbito de aplicación, el Artículo 2.- Ámbito de aplicación, señala: "La presente ley rige para las siguientes entidades y organismos: (1). El Gobierno Central; (2). Las Instituciones Descentralizadas y Autónomas; (3). Las Instituciones Públicas de la Seguridad Social; (4). Las Empresas Públicas con participación Estatal mayoritaria; y (5). Los Ayuntamientos de los Municipios y del Distrito Nacional. (…)"

En su **Art. 3**.- Institución del Sistema, **se define el SINACI como** "el conjunto de leyes, principios, normas, reglamentos, métodos y procedimientos que regulan el control interno de la gestión de quienes administran o reciban recursos públicos en las entidades y organismos sujetas al ámbito de esta ley, con el propósito de lograr el uso ético, eficiente, eficaz y económico de tales recursos (…) La Contraloría General de la República es el organismo responsable del diseño, vigencia, actualización y supervisión del sistema de control interno del sector público, que incluye el funcionamiento de las Unidades de Auditoría Interna.

El Objetivo del SINACI, según e**l Art. 4,** es asegurar: (1) El ejercicio del control interno, sobre bases técnicas uniformes, por las entidades y organismos incluidos en el ámbito de esta ley; 2. El logro de los objetivos y metas institucionales (…); 3. La adecuada recaudación y el debido manejo, uso e inversión de las rentas y recursos públicos (…); 4. La adecuada protección del ambiente (…); 5. El establecimiento de procedimientos con el propósito de que la información administrativa, financiera y operativa, (…), y 6. La cuantificación de los factores de riesgo (…).

Las **atribuciones** de la CGR como órgano rector del Sistema Nacional de Control Interno, según el **Art. 5**, son: : (1) Definir, emitir y desarrollar los principios rectores del Sistema; (2) Dictar las normas básicas de control interno; (3) Fijar los plazos y condiciones, si fuere el caso, para que las entidades y organismos, bajo el ámbito de esta ley, elaboren las normas secundarias de control interno; (4). Evaluar que las disposiciones, sistemas y procedimientos establecidos por cada entidad u organismos, son concordantes con las normas básicas.

De la misma forma, la Ley en su **Art. 7**, establece las **Atribuciones y Deberes Institucionales**, es decir, de las instituciones: "Las entidades u organismos bajo el ámbito de esta ley, así como los servidores públicos en todos los niveles de la organización de los mismos, tienen las siguientes atribuciones y deberes para asegurar la efectividad del control interno institucional.

1. Establecer y mantener el control interno en los términos previstos en la presente ley;
2. Elaborar, en el marco de la presente ley y de la normativa básica de control interno que emita la Contraloría General de la República, las normas secundarias, sistemas y procedimientos para el establecimiento, operación y mantenimiento de su propio proceso de control interno, de acuerdo a la naturaleza de sus operaciones y objetivos;
3. Acatar oportunamente las recomendaciones para mejorar o fortalecer el control interno formuladas por la Contraloría General de la República y las Unidades de Auditoría Interna, para lo cual propondrán y convendrán con el órgano que las formuló los cronogramas para su implantación;
4. Proporcionar a los auditores internos, los medios e información requerida para el desempeño de sus labores;
5. Implantar y mantener como elemento del control interno institucional, en el caso de las entidades y organismos públicos, el Sistema Integrado de Gestión Financiera de la Secretaría de Estado de Finanzas y producir los estados presupuestarios, financieros y demás previstos por dicho sistema;
6. Implantar y mantener un registro de contratos de bienes, servicios, obras y concesiones;
7. Remitir a la Unidad de Auditoría Interna respectiva, copia auténtica de todo contrato de bienes, servicios, obras y concesiones que requiera un egreso de fondos públicos con sus respectivos soportes en papel o en formato digital. La celebración de estos contratos sólo podrá hacerse previa comprobación, por parte del funcionario responsable de su firma, del correspondiente balance de apropiación disponible para cubrir el compromiso contraído".

En cuanto a la **Interrelación con el Control Político,** el **Art. 9**, establece : "Los informes de las evaluaciones, investigaciones y auditorías internas, efectuadas en ejercicio de control interno, debidamente aprobados por la Contraloría General de la República, podrán ser solicitados por el Congreso Nacional al Contralor General de la República con fines de nutrir el control político de los resultados de la gestión de las entidades y organismos que forman parte del Sistema Nacional de Control Interno.(…)"; mientras que en su **Art. 10**, trata la **Interrelación con el Control**

Social, señalando que "El control social como medio de fiscalización y participación ciudadana en defensa del gasto público en programas de impacto social y comunitario y en procura del adecuado manejo de los recursos públicos, se interrelaciona con el Sistema Nacional de Control Interno mediante la provisión de información relevante a la Contraloría General de la República".

En el **Art. 14,** se mencionan las Atribuciones de la Contraloría General de la República (…)

1. Proponer en forma permanente, ante las autoridades de las entidades y organismos del sector público, la importancia y utilidad del control interno;

2. Inspeccionar y evaluar de acuerdo con normas de auditoría interna gubernamental que en el marco de estándares internacionales aplicables al sector público, emita la Contraloría General de la República y, en función de los programas, objetivos, metas y resultados previstos en el Presupuesto, los siguientes aspectos:

    a) La efectividad del control interno de las entidades y organismos bajo el ámbito de esta ley e informar a la respectiva institución y al Poder Ejecutivo, sus resultados;
    b) La efectividad y calidad de los procedimientos de captación, revisión, verificación y registro que deberán aplicar las entidades y organismos públicos correspondientes, de los ingresos tributarios y no tributarios y de capital;
    c) La confiabilidad de los estados anuales presupuestarios y financieros de las entidades y organismos que conforman el ámbito de la presente ley, con fines de la toma de decisiones de gerencia pública y de su utilización en el proceso de transparencia de la gestión;
    d) La revisión previa, a su envío a la Cámara de Cuentas, del estado anual de recaudación e inversión de las rentas que elabora la Dirección General de Contabilidad Gubernamental;
    e) Los resultados de la gestión de las entidades y organismos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, economía, responsabilidad, transparencia, confiabilidad, legalidad y probidad;
    f) Los costos e impacto ambientales causados por las operaciones y proyectos;
    g) El cumplimiento de las recomendaciones formuladas por las Unidades de Auditoría Interna y el órgano de control externo,
    h) La calidad y efectividad del sistema de seguridad y control de la tecnología informática utilizada por las entidades y organismos bajo el ámbito de esta ley y de sus aplicaciones;
    i) La efectividad de los demás aspectos especiales de carácter financiero, operacional o de cumplimiento, que considere necesarios para velar por la adecuada recaudación, manejo e inversión de los recursos públicos;

3. Asesorar a las entidades y organismos bajo el ámbito de la ley para mejorar y fortalecer el control interno, mediante recomendaciones presentadas en los informes de los resultados de las evaluaciones que efectúe;
4. Coordinar, orientar y evaluar el trabajo de las Unidades de Auditoría Interna;

5. Efectuar el seguimiento y control de calidad de las labores de Auditoría Interna;
6. Evaluar periódicamente la calidad técnica de los procedimientos y procesos ejecutados por las Unidades de la Auditoría Interna;
7. Realizar investigaciones administrativas:
    a. De las desviaciones en el uso e inversión de los recursos públicos, detectadas en uso de su atribución evaluadora o a solicitud del Poder Ejecutivo o de las entidades y organismos públicos bajo el ámbito de aplicación de esta ley;

    b. En los casos en que, como resultado de la evaluación de la ejecución presupuestaria efectuada por las Unidades de Auditoría Interna, se determine que el avance físico de los programas y proyectos de inversiones públicas, no se corresponde con los avances financieros otorgados por la Oficina Nacional de Presupuesto.

8. Cuando los resultados de las investigaciones que realice lo justifiquen, remitirá los antecedentes de la misma al Ministerio Público;
9. Normar, coordinar y prever, en coordinación y coparticipación con la Secretaría de Estado de Finanzas, un programa de capacitación continua y actualización técnica en control interno, auditoría interna, así como en el sistema integrado de gestión financiera y sus sistemas conexos;
10. Establecer un sistema de evaluación del desempeño de los profesionales de las áreas sustantivas de la institución;
11. Efectuar las inspecciones especiales o específicas previstas en la presente ley;
12. Las demás que ésta u otras leyes le señalen.

El marco legal, en el Art. 15, también le otorga **Competencia para Establecer Responsabilidades** a la CGR. "Sin perjuicio de las atribuciones de la Cámara de Cuentas o de cualquier otro organismo sobre la materia, la Contraloría General de la República, de acuerdo con el respectivo reglamento que dicte el Poder Ejecutivo, podrá establecer las responsabilidades de carácter administrativo y civil de los servidores públicos, que detecte en el ejercicio de sus atribuciones y funciones, con base en el respectivo informe de evaluación o Auditoría Interna".

Por último, la definición legal del control interno, los componentes del proceso, los responsables del control interno, así como las consideraciones especiales del control previo y la actividad de auditoría interna, se exponen a continuación:

Art. 22.- Definición y Objetivos. Se entenderá por control interno el proceso, bajo rectoría y evaluación permanente de la Contraloría General de la República, ejecutado por la dirección superior y los servidores públicos de cada entidad u organismos bajo el ámbito de esta ley, diseñado para: 1. Proporcionar seguridad razonable de la adecuada recaudación y el debido manejo e inversión de los recursos públicos; 2. Lograr los objetivos institucionales de: (a) Efectividad, eficiencia y economía operacional; (b) Protección de activos; (c) Confiabilidad de la información; (d) Responsabilidad, transparencia, legalidad y probidad de la gestión; (e) Cuidado y protección del ambiente; 3. Rendir cuentas de la gestión institucional. (…)

Art. 24.- Componentes del Proceso. El proceso de control interno está integrado por los siguientes componentes: 1. Ambiente de Control. 2. Valoración y Administración de Riesgos. 3. Actividades de Control. 4. Información y Comunicación. 5. Monitoreo y Evaluación. (…)

Art. 25.- Responsables del Control Interno. El titular de cada entidad u organismos bajo el ámbito de la presente ley es el principal responsable del establecimiento y cumplimiento del control interno en la respectiva institución. Los servidores públicos en los diferentes niveles de responsabilidad de la entidad u organismo responderán por el mantenimiento y cumplimiento del control interno de las operaciones o actividades a su cargo.

Art. 26.- Controles Previos. Los ejecutores directos de las operaciones o actividades, en los diferentes niveles de la organización de cada entidad u organismo sujeto al ámbito de la presente ley, son responsables antes de darle trámite, realizarlas, autorizarlas y ordenar o expedir la respectiva orden o libramiento de pago, de aplicar controles internos previos o autocontroles con la finalidad de determinar su veracidad, exactitud y cumplimiento de las normas de ejecución del presupuesto y demás disposiciones legales que las regulen; que se ajustan a las respectivas normas básicas de control interno emitidas por la Contraloría General de la República y que corresponden a los fines y objetivos de la institución. (…)

Art. 27.- Auditoría Interna. La Auditoría Interna es parte integral del control interno y será practicada por personal profesional interdisciplinario de una unidad técnica especializada e independiente de las operaciones que audita, que se establecerá en cada entidad u organismo bajo el ámbito de esta ley y bajo la responsabilidad de un director de la unidad. Dicha unidad dependerá normativa, administrativa y financieramente de la Contraloría General de la República y tendrá con relación a las respectivas entidades u organismos de conformidad con las normas emitidas por dicha Contraloría.

5.3 El Sistema de Control Externo en la República Dominicana

Marco Legal.

Los artículos 248, 249 y 250, de la Constitución Política consagran la existencia de la Cámara de Cuentas de la República (CCRD) como órgano superior del control externo, definen los requisitos para ser miembros de su pleno, así como las atribuciones para su actuación.

Art. 248.- Control externo. La Cámara de Cuentas es el órgano superior externo de control fiscal de los recursos públicos, de los procesos administrativos y del patrimonio del Estado. Tiene personalidad jurídica, carácter técnico y goza de autonomía administrativa, operativa y presupuestaria. Estará compuesta de cinco miembros, elegidos por el Senado de la República de las ternas que le presente la Cámara de Diputados, por un período de cuatro años y permanecerán en sus funciones hasta que sean designados sus sustitutos.

Art. 249.- Requisitos. Para ser miembro de la Cámara de Cuentas se requiere ser dominicano o dominicana en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, ser de reconocida solvencia ética y moral, haber cumplido la edad de treinta años, acreditar título universitario y estar habilitado para el ejercicio profesional, preferiblemente en las áreas de contabilidad, finanzas, economía, derecho o afines, y las demás condiciones que determine la ley.

Art. 250.- Atribuciones. Sus atribuciones serán, además de las que le confiere la ley: (1) Examinar las cuentas generales y particulares de la República; (2) Presentar al Congreso Nacional los informes sobre la fiscalización del patrimonio del Estado; (3) Auditar y analizar la ejecución del Presupuesto General del Estado que cada año apruebe el Congreso Nacional, tomando como base el estado de recaudación e inversión de las rentas presentado por el Poder Ejecutivo, de conformidad con la Constitución y las leyes, y someter el informe correspondiente a este a más tardar el 30 de abril del año siguiente, para su conocimiento y decisión; (4) Emitir normas con carácter obligatorio para la coordinación interinstitucional de los órganos y organismos responsables del control y auditoría de los recursos públicos; (5) Realizar investigaciones especiales a requerimiento de una o ambas cámaras legislativas.

Asimismo, en la Ley núm. 10-04, establece los principios relativos al Sistema Nacional de Control y Auditoría (SINACA) y de la propia CCRD. De esta ley resulta conveniente resaltar los siguientes aspectos:

El ámbito de las disposiciones de esta ley, descansan en el Art. 2, donde se detalla que las mismas rigen para: " (1) Los poderes públicos, órganos constitucionales y sus dependencias; (2) Los órganos que conforman la administración pública central; (3) Las instituciones autónomas y descentralizadas del Estado y sus dependencias; (4) Las entidades de derecho público creadas por ley o decreto; (5) Los ayuntamientos municipales, sus dependencias y otras corporaciones edilicias, así como el organismo regulador de los mismos; (6) Las sociedades o empresas cuyo capital esté integrado, aunque sea parcialmente, por aportes del Estado, los municipios o las instituciones autónomas; (7) Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, que recauden, reciban o administren, a cualquier título, recursos públicos, o que estén vinculados contractualmente con el Estado, los municipios o las instituciones autónomas.

En su **Art. 5, 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"; y en el **Art. 6, se establece la jerarquía** a la **Cámara de Cuentas** "como 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".

Para regular el funcionamiento del Sistema Nacional de Control y Auditoría, el órgano superior de control, en lo relativo al control externo, en el **Art. 8 establece que emitirá con carácter obligatorio la normativa necesaria, tales como**: "(1) Políticas de auditoría externa que sirvan de guía general para las actividades que se realicen en el ámbito de aplicación de esta ley; (2) Normas y guías técnicas de auditoría externa gubernamental que especificarán requisitos generales y personales del auditor, naturaleza, características, amplitud, calidad de los procesos de planificación y ejecución, y la presentación, contenido y trámite de los informes; (3) Reglamentos, manuales, instructivos y demás disposiciones necesarios para la aplicación de esta ley; (4) Normativas para evaluar la calidad de los controles internos institucionales y su grado de aplicación".

Asimismo, en términos legales, el **Art. 9 establece los temas propios que garantizan la independencia de la CCRD** "(…) goza de autonomía administrativa, operativa y presupuestaria, y, en tal virtud tiene personalidad jurídica instrumental, correspondiéndole el examen de las cuentas generales y particulares de la República, mediante auditorías, estudios e investigaciones especiales para informar a quienes sea de rigor, conforme a las normas constitucionales y la presente ley. (…)". A pesar de lo establecido en este artículo, la independencia presupuestaria no existe, toda vez que en los últimos años a la entidad no se le asigna la partida presupuestaria que le corresponde de acuerdo con el marco legal.

Además de las **Atribuciones** establecidas constitucionalmente a la CCRD, la ley en su **Art. 10** les confiere las siguientes:-

1. Practicar auditoría externa financiera, de gestión, estudios e investigaciones especiales a los organismos, entidades, personas físicas y jurídicas, públicos o privados, sujetos a esta ley;
2. Solicitar a quien corresponda, toda la información necesaria para cumplir con sus funciones;
3. Tener acceso irrestricto a las evidencias documentales, físicas, electrónicas o de cualquier otra naturaleza, necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones de auditoría, estudios e investigaciones especiales de la gestión pública y de las personas físicas o jurídicas de carácter privado, sujetas al ámbito de esta ley;
4. Formular disposiciones y recomendaciones de cumplimiento obligatorio por parte de los servidores públicos que son legal o reglamentariamente responsables de su aplicación;
5. Identificar y señalar en los informes los hechos relativos a la violación de normas establecidas que originan responsabilidad administrativa, civil o indicios de responsabilidad penal;
6. Emitir resoluciones, con fuerza ejecutoria, en el ámbito de la responsabilidad administrativa

y civil;
7. Requerir a las autoridades nominadoras la aplicación de sanciones a quien o quienes corresponda, en base a los resultados de sus actividades de control externo;
8. Elevar los casos no atendidos, señalados en el literal anterior, a las máximas autoridades nacionales, con el objeto de que se apliquen las sanciones correspondientes a los involucrados en los hechos de que se trate;
9. Requerir a la autoridad competente la aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos que no colaboren con el personal de la Cámara de Cuentas para el adecuado cumplimiento de sus funciones, o que de alguna manera obstruyan el buen desenvolvimiento de las mismas;
10. Investigar las denuncias o sospechas fundamentadas de hechos ilícitos contra el patrimonio público, o apoyar, si es el caso, las labores de los organismos especializados en la materia;
11. Emitir normativas en materia de control externo;
12. Conocer y opinar de manera vinculante las normativas de control interno;
13. Requerir a la Contraloría General de la República y, por su conducto, a las unidades de auditoría interna, el envío de sus planes de trabajo y los informes de sus actividades de control, en el plazo máximo de un mes, contado a partir de la fecha de recepción de la solicitud;
14. Solicitar que la Contraloría General de la República, o las unidades de auditoría interna, si es el caso, verifiquen el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Cámara de Cuentas;
15. Elaborar y actualizar los reglamentos, manuales, guías y demás instrumentos que se requieran para su desarrollo organizacional y administrativo;
16. Auditar o analizar con oportunidad la ejecución del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos que cada año aprueba el Congreso Nacional;
17. Participar por iniciativa propia, o apoyando a otros organismos, en actividades que prevengan o combatan la corrupción;
18. Suscribir convenios de cooperación técnica, con instituciones nacionales e internacionales, relacionados con sus funciones;
19. Evaluar el trabajo de auditoría externa efectuado por firmas o personas naturales privadas, en las entidades y organismos sujetos a esta ley;
20. Proporcionar asesoría técnica a las entidades y organismos sujetos a la aplicación de esta ley, respecto a la implantación del Sistema Nacional de Control y Auditoría en las materias que le competen, de acuerdo con esta ley;
21. Emitir los reglamentos que sean necesarios para la cabal aplicación de esta ley;
22. Todas las demás que tiendan a fortalecer y promover la gestión eficiente, eficaz, económica y transparente de la administración de los recursos públicos y la rendición de cuentas.

Teniendo en cuenta las atribuciones expuestas anteriormente, en el **Art. 29 se establece la facultad exclusiva de la CCRD** para el ejercicio del control externo a través de la auditoría gubernamental. " (…) Este control incluye: (1) El examen y evaluación de las evidencias que respaldan las operaciones, registros, informes, estados financieros y presupuestarios, elaborados

por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental y todas las entidades y organismos sujetos a esta ley. El dictamen u opinión profesional correspondiente deberá ser suscrito por un contador público autorizado con capacidad legal para ejercer sus funciones; (2) La legalidad de las operaciones; (3) La evaluación del control interno institucional; (4) La eficiencia, economía y transparencia en el uso de los recursos humanos, ambientales, materiales, financieros y tecnológicos; (5) Los resultados de las operaciones y el cumplimiento de objetivos y metas".

Los mecanismos que la CCRD posee para ejercer el control externo, se especifican en el Art. 30, donde se indica que "(…) realizará el control externo mediante auditorías financiera y de gestión, estudios e investigaciones especiales, debiendo los servidores responsables de su ejecución, en todos los niveles jerárquicos, cumplir las leyes, disposiciones reglamentarias y normativas aplicables y el Código de Ética del Auditor Gubernamental.

Párrafo I.- La auditoría financiera se realiza con el propósito de emitir observaciones, conclusiones, opiniones, disposiciones y recomendaciones sobre la legalidad y confiabilidad de la información presentada en los estados financieros y presupuestarios de las entidades sujetas al control de la Cámara de Cuentas.

Párrafo II.- La auditoría de gestión tiene por finalidad determinar si los resultados esperados por las instituciones del Estado y sus programas se están logrando con observancia de la ética, así como con criterios de eficiencia, de economía y adecuado cuidado del ambiente por parte de la administración de que se trate. Por su amplio alcance, este tipo de auditoría tiene relación con la evaluación de sistemas, procesos, resultados, proyectos de obras públicas, de desarrollo social o el manejo del ambiente.

Párrafo III.- Los estudios e investigaciones especiales se realizan en los casos en que se presuma la existencia de irregularidades tipificadas por el Código Penal o por leyes especiales, tales como crímenes o delitos contra el patrimonio público. De igual manera, tienen lugar estos estudios en cualquier otro tipo de control posterior que realice la Cámara de Cuentas.

Párrafo IV.- Control presupuestario. Como medio de apoyo para el logro de los propósitos especificados en los párrafos que preceden, la Cámara de Cuentas realizará el análisis y evaluación oportuna del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos aprobado por el Congreso Nacional cada año, que tendrá como finalidad determinar si la ejecución de ese instrumento se ajustó al presupuesto aprobado para los órganos competentes y, subsecuentemente, verificar el cumplimiento de la normativa constitucional, legal y técnica aplicable, según las circunstancias."

Para poder desarrollar su trabajo de forma planificada, la CCRD debe desarrollar un **Plan de Anual de Auditoría,** el cual debería estar en coordinación con la CGR, en este sentido, el **Art. 33**, establece "La Cámara de Cuentas elaborará sus planes anuales de auditoría, tomando en consideración los que hasta el 30 de septiembre de cada año debe enviarle la Contraloría General

de la República una vez consolide los correspondientes a las unidades de auditoría interna a su cargo. Las políticas para la elaboración de los referidos planes anuales de auditoría serán emitidas por la Cámara de Cuentas con carácter de cumplimiento obligatorio."

Asimismo, el principal producto de la CCRD lo constituye el **Informe Anual al Congreso Nacional, y en este sentido el Art. 43** que "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. Este informe estará acompañado de los resultados de las auditorías, estudios e investigaciones especiales practicados durante el mismo período, debiendo poner en conocimiento de la sociedad, por medios electrónicos o cualesquier otros contemplados en su presupuesto, dichos resultados. (…).", y de igual forma la CCRD está facultada para realizar **informes específicos**, sobre temas relevantes producto de sus auditorías, para ser presentados al Congreso Nacional y/o sociedad en general, de acuerdo con el **Art. 44.**

Los resultados obtenidos en los trabajos realizados por la CCRD, tales como auditorías en sus diversos enfoques y revisiones especiales, pueden generar el establecimiento de **responsabilidades administrativas y civiles según los Arts. 46 y 47**, e i**ndicios de responsabilidad penal** a ser presentados al Ministerio Público, **según Art. 49.**

De igual forma, existen **otros tipos de responsabilidad** mencionadas en la ley, son ellas: **Art. 50.-** Responsabilidad directa; **Art. 51**.- Responsabilidad principal; **Art. 52.-** Responsabilidad conjunta o solidaria; **Art. 53**.- Responsabilidad subsidiaria; y **Art. 54.-** Responsabilidad por acción u omisión.

Producto de la determinación de la gravedad de las faltas determinadas por la CCRD, podrán sancionarse, por medio de la autoridad administrativa competente, los servidores públicos responsables con **multas de carácter administrativo**, tal como se indica en el **Art. 55** de la ley. De igual forma, pueden originarse multas administrativas y hasta penas de prisión a servidores públicos o particulares que incurran de **desacatado**, es decir, cuando obstaculicen el trabajo de los empleados o auditores de la CCRD, de acuerdo a establecido en los **Arts. 56 y 57** de la ley.

5.4 Integración del Sistema de Control Fiscal con el Resto del SIAFE[66]

En los Arts. 1 y 2, de la Ley 10-04, de la Cámara de Cuentas de la República, se establecen las competencias y atribuciones de este órgano, así como la institución del Sistema Nacional de Control y Auditoría (SINACA); y en el Art. 6 se designa a la CCRD como órgano superior de este sistema, con facultad para emitir normas de carácter obligatorio, promover y alcanzar la coordinación interinstitucional de los organismos y unidades responsable del control y la auditoria de los recursos públicos.

La CCRD, como ente independiente y autónomo, posee facultades legales suficientes para velar por el buen uso de los recursos públicos asignados vía Presupuesto General a los Poderes Públicos, órganos constitucionales, administración pública central, instituciones autónomas y descentralizadas, gobiernos subnacionales, empresas con capital mayoritario estatal, y particulares que reciban fondos públicos, tal como se describe en el Art.2 de la Ley.

Las facultades de la CCRD, y los mecanismos de control externo provistos en la ley le permiten ejercer su mandato en procura de promover una gestión con altos estándares éticos, bajo los criterios de eficiencia, eficacia y economía de todos aquellos que administran y gestionan recursos públicos, facilitando la transparencia y rendición de cuentas.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, el ámbito de competencia de la CCRD va más allá de velar por al buen funcionamiento del SIAFE y de los órganos rectores que tiene responsabilidades directas en él, incluye todo aquel que maneje recursos públicos en procura de un servicio o fin dentro del Estado. Para ello, desarrollará la normativa y herramientas técnicas necesarias para la ejecución de las auditorías y revisiones especiales que considere oportunas, debidamente planificadas y desarrolladas de manera ex – post.

Aunque el funcionamiento óptimo del SIAFE, no es el único objetivo por el que vela la CCRD, es importante destacar que uno de los principales productos que está obligado a generar este órgano rector del control externo es la auditoría a la ejecución de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos que el Congreso Nacional aprueba anualmente. Esta auditoría se realiza sobre el Estado de Recaudación e Inversión de la Renta (ERIR), preparado por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG), al cierre de cada año fiscal. Este reporte es remito a la CGR para su revisión previa y observaciones, y luego de cualquier ajuste es remitido por DIGECOG al Ministro de Hacienda, quien luego de revisar lo remite a la CCRD para la auditoría. Esta remisión no podrá exceder del 1ro. de marzo de cada año correspondiente.

A su vez, la CCRD debe presentar 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, junto al presupuesto de

66 Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado.

los ayuntamientos y entidades descentralizadas y autónomas. El mismo debe ir acompañado de los resultados de las auditorías, estudios e investigaciones especiales practicadas durante el mismo período. Esta información debe ser analizada por la comisión especializada del Congreso Nacional, a los fines de determinar consultas y/o acciones al Ejecutivo para solventar situaciones reportadas en dicho informe.

Por el lado de la Contraloría General de la República (CGR), como órgano del Poder Ejecutivo, el principal rol que ejerce en el SIAFE es precisamente la rectoría del Sistema Nacional de Control Interno (SINACI), el cual está integrado por las entidades y organismos públicos, centralizados o no, las unidades de auditoría interna ubicadas en los mismos y la propia CGR, con la finalidad de garantizar el ejercicio del control interno sobre: (i) bases técnicas uniformes, (ii) el logro de los objetivos y metas institucionales previstas en el presupuesto (planes, programas y políticas de gobierno), (iii) la adecuada recaudación y el debido manejo de los recursos públicos (eficacia, eficiencia, economía, responsabilidad, transparencia, confiabilidad, legalidad y probidad), (iv) la adecuada protección del medio ambiente, (v) la adecuada generación de información administrativa, financiera y operativa; y (vi) la gestión de riesgos.

En el caso del Poderes Legislativo y Judicial, así como de los órganos constitucionales como Cámara de Cuentas y la Junta Central Electoral, establecerán su propio control interno, pero de exhorta a que tomen como referencia la Ley 10-07 y las normas que en la materia emita la CGR.

Para el ejercicio del control interno, la CGR desarrollará las normas básicas de control interno de primer grado, normas básicas de control interno de segundo grado y las respectivas declaraciones técnicas para la aplicación e implementación de éstas por parte de las entidades bajo su mandato. Las entidades deben emitir o ajustar sus normas secundarias (políticas, procedimientos, lineamientos, etc.) a los preceptos contenidos en las normas emitidas por la CGR, con carácter de obligatorio cumplimiento. Todo el marco normativo interno de las entidades, bajo el alcance de la CGR, estará sometido a la revisión del órgano rector cuando lo considere conveniente.

Otro de los mecanismos por excelencia que posee la CGR en la rectoría del control interno, lo constituye la realización de revisiones y/o auditorías de diferentes índoles, con normas de auditoría interna gubernamental bajo estándares internacionales emitidas por el propio órgano rector, a las entidades bajo su mandato. En este sentido, todos los órganos con responsabilidades en el SIAFE están sujetos a las auditorías y/o revisiones por parte de la CGR, y en esa misma medida estarán informados de sus resultados, proveyendo insumos para el fortalecimiento de sus sistemas de control interno, y en consecuencia el logro de sus objetivos institucionales.

De igual forma, basado en los establecido en el Art. 247 de la Constitución Nacional, la CGR " (…) y autoriza las órdenes de pago, previa comprobación del cumplimiento de los trámites legales y administrativos, de las instituciones bajo su ámbito, de conformidad con la ley"; y en el

Art. 26, Párrafo II, de la Ley 10-07 se establece que " Las Unidades de Auditoría Interna aplicarán procedimientos del control interno posterior para comprobar la aplicación y efectividad de los controles previos a que se refiere este artículo e informar sus resultados a la respectiva entidad u organismo". Siendo así, todos los pagos que se realicen desde los órganos con responsabilidades en el SIAFE, tendrán la revisión de la CGR bajo el alcance de los procedimientos expuestos anteriormente.

5.5 Aspectos Finales, Conclusiones y Recomendaciones

De acuerdo con lo expuesto en cada uno de los acápites que preceden, podemos concluir que los temas propios del Control Fiscal en la República Dominicana han estado siempre presentes, desde el mismo nacimiento de América como nuevo mundo. Esta posición ventajosa que le tocó jugar al país en la época colonial, le permitió conformar una cultura propia, adoptando muchos esquemas de la administración pública europea, entre los cuales se destaca el control de la hacienda pública o control fiscal, con enfoques mixtos entre control externo y control interno.

La evolución de los enfoques de control fiscal a nivel mundial ha permitido al país ir adaptando, adecuando o modernizando el enfoque propio, permitiendo que coexisten dos órganos rectores a cargo del control fiscal, la Cámara de Cuentas de la República para el control externo y la Contraloría General de la República para el control interno. El primero de ellos como órgano constitucional goza de independencia administrativa y operativa para ejecutar su vigilancia a todos los Poderes de Estado, entidades y particulares que reciban fondos públicos, y el segundo, como órgano del Poder Ejecutivo, para ejercer la fiscalización interna del debido recaudo, manejo, uso e inversión de los recursos públicos.

Ambos órganos fiscalizadores cuentan con marcos legales, Leyes 10-04 y 10-07, desarrollados a inicios de presente siglo, como parte de una reforma profunda y estructural del Estado, y en sus desarrollos incorporaron elementos que, en su momento, constituían parte de las mejores prácticas globales y regionales en cada enfoque específico. Del mismo modo, cada órgano rector, haciendo uso de su capacidad y potestad para emitir normas de carácter mandatorio en sus ámbitos, también lo hicieron apegados a las normas internacionales vigente en aquella oportunidad.

Hoy, habiendo transcurrido más de diez años desde la promulgación de las referidas leyes y sus respectivos reglamentos, aún quedan importantes elementos pendientes de implementar, dentro de los cuales podemos mencionar la coordinación de trabajos y esfuerzos entre estos dos órganos fiscales, partiendo de la necesidad de realizar su planificación anual de trabajo tomando en cuenta la capacidad técnica para aprovechar sinergias, en beneficio de la eficiencia, la eficacia y la economía del Estado en materia de fiscalización, y del impacto que se puede generar para el beneficio de la sociedad dominicana.

Las últimas y continuas evaluaciones técnicas realizadas a la Gestión de Finanzas Públicas del país, bajo el apoyo de la comunidad de donantes y en donde el control fiscal en parte integrante, demuestran que entre los sistemas nacionales más débiles se encuentran el control externo y el control interno. Dentro de estas evaluaciones destacamos la Evaluación PEFA[67], la cual contempla dentro de sus indicadores, cuatro relativos a cada enfoque de control fiscal.

A continuación, detallamos la evolución de los indicadores PEFA relativos al control externo y al control interno:

Figura No. 6 Evolución de los Indicadores PEFA sobre control interno y control externo

INDICADORES		AÑOS			
		2007 (*)	2010 (*)	2012 (**)	2016 (***)
ID-20	Eficacia de los controles internos del gasto no salarial.	D+	C	C+	
ID-21	Eficacia de la auditoría interna.	D	D+	C	
ID-26	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa.	D+	D+	C+	
ID-28	Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos.	D	D	D	
ID-25	Controles internos del gasto no salarial				B
ID-26	Auditoría interna				D
ID-30	Auditoría externa				D+
ID-31	Escrutinio legislativo de los informes de auditoría.				D

(*) Marco PEFA version 2005
(**) Marco PEFA version 2011
(***) Marco PEFA version 2016
Fuente: Informes PEFA

Para poder interpretar mejor estas "calificaciones" basadas en letras, resulta conveniente mencionar que una calificación "C" refleja un nivel básico de desempeño consistente con las buenas prácticas internacionales para el indicador y sus dimensiones. Por su parte, una calificación "D" indica un nivel de desempeño que está por debajo del nivel básico requerido. Los casos de las calificaciones "A" y "B", denotan estar en armonía con buenas y mejores prácticas de la materia evaluada.

Existe otro marco de evaluación especializado en control externo, denominado MMD-EFS[68], el cual fue aplicado a la CCRD en el año 2015, y cuyos resultados determinaron las brechas

67 Marco de referencia para la evaluación de la gestión de las finanzas públicas, elaborado por el Secretariado PEFA, conformado a su vez por la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, y los Gobiernos de Francia, Noruega, Reino Unido y Suiza.

68 Marco de Medición de Desempeño para Entidades Fiscalizadoras Superiores, desarrollados por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés),

existentes versus las normas internacionales[69] y mejores prácticas para las EFS[70]. Esta evaluación identificó oportunidades de mejora en los siguientes ámbitos: (i) independencia y marco legal; (ii) gobernanza interna y ética; (iii) calidad de la auditor**í**a y elaboración de informes; (iv) gestión financiera, activos y servicios de apoyo; (v) recursos humanos y capacitación; y (vi) comunicación y gestión de las partes interesadas.

Otro de las principales causas de esta situación, se relaciona con el rezago de varios años en la adopci**ón, desarrollo, actualización** e implementación de normativa técnica basada en mejores prácticas, de acuerdo con normas internacionalmente aceptadas, mencionadas en el párrafo anterior, así como con marcos técnicos especializados[71] para el control interno; todo ello dentro de la cultura organizacional y herramientas técnicas para su aplicación profesional en los trabajos que ejecutan en el sector público.

Para cerrar esta brecha, la CGR en su última gestión, ha emitido un conjunto de Normas Básicas de Control Interno, de primero y de segundo grado, basadas en el Marco COSO actualizado 2013, para que las entidades públicas bajo su alcance y en su obligación implementen para el fortalecimiento de sus sistemas de control interno. De igual modo, desarrolló un marco técnico de auditoría interna, para implementar y desarrollar planes anuales de auditoría interna, basados en normas internacionales. De esta manera se atienden viejas deudas pendientes en la implementación del marco legal vigente.

Por su parte, la CCRD actualmente se apresta a dar los primeros pasos relacionados con la implementación de acciones que den respuestas al diagnóstico MMD-EFS mencionado, donde se destaca como prioridad la adopción de las normas ISSAI y de los manuales técnicos emitidos por la INTOSAI para su uso en cada tipo de auditoría.

Todos los procesos de desarrollo, adopción, adaptación y/o implementación de normas y/o mejores prácticas, para el control interno como para el control externo, deben pasar por un exhaustivo proceso de verificación de su compatibilidad con el marco constitucional y legal vigente al momento en que se ejecute esta acción. Luego de ello se debe determinar la estrategia a seguir, tomando en cuenta los plazos y la existencia de recursos necesarios (humanos, materiales y financieros) para su implementación. Durante la implementación se deben contemplar capacitaciones técnicas al personal actuante, así como trabajos pilotos que sirvan para determinar ajustes finales en los nuevos marcos técnicos desarrollados.

69 Específicamente con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (*ISSAI*, por sus siglas en inglés) emitidas por la ITOSAI y con las Normas Internacionales de Auditoría (NIA) emitidas por la Federación Internacional de Contadores (IFAC, por sus siglas en inglés).

70 Entidades Fiscalizadoras Superiores.

71 Marco Integrado de Control Interno - COSO, actualizado 2013.

BIBLIOGRAFIA

BERMÚDEZ HERNADO (2000). *Esbozo de la auditoría y el control interno en las organizaciones privadas.* Mantilla Samuel (1989) Pontificia Universidad Javeriana de Colombia.

FONSECA LUNA, O. (2013): *Sistemas de Control Interno,* Instituto de Investigación en Accountability y Control – ICCO, Lima.

GARCÍA VÁSQUEZ, NANCY: *El control externo de la administración pública, un enfoque internacional (2010).*

LÓPEZ HERNÁNDEZ, A.M. y ORTIZ RODRÍGUEZ, D. (2005): *El control de la gestión económico-financiera de las administraciones públicas, en La ciencia de la contabilidad.* Doctor Mario Piafaré Riera, pp. 501518. Ed. Universidad de Barcelona.

MAGNET, Jacques: *Les institutions supérieurs de contrôle des comptes et le pouvoir législatif: aperçu de droit comparé en Revue Française de Finances Publiques, núm.* 59, 1997; pág. 105 a 114.

VALLÈS VIVES *Control Externo del Gasto Público y Estado Constitucional Tes Doctoral presentada per-Francesc per optar al títol de Doctor en Dret, Bellaterra, setembre de 2001.*

Principios de INTOSAI emitidos por la *Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores* (INTOSAI), como parte del Marco INTOSAI de Pronunciamientos Profesionales: INTOSAI-P 1 – La Declaración de Lima (2019), Principio INTOSAI P-10 Declaración de México, Principio INTOSAI P-12 El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos.

Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI): ISSAI 100 Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público (2019), ISSAI 130 Código de Ética (2019), ISSAI 140 Control de Calidad de las EFS (2019).

Las Entidades Fiscalizadoras y la Rendición de Cuentas, generando un terreno común para el fortalecimiento del Control Externo en América Latina 2014, *Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores* (OLACEF). Investigadores Miriam Beatriz Insausti y Luis Fernando Velásquez Leal. OLACEF.

Constitución de la República Dominicana, Gaceta Oficial, 10 de julio de 2015, No. 10805.

República Dominicana, Ley 10-04, 23 de enero de 2004, Gaceta Oficial, 2004

República Dominicana, Ley 10-07, 08 de enero de 2007, Gaceta Oficial, 2007

Control Interno – Marco Integrado, *Committee of Sponsoring Organizaions of the Treadway Commission* (COSO), traducción al español del Instituto de Auditores Internos de España y PwC, mayo 2013, España.

Marco para la Medición del Desempeño de las EFS, *International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI),* octubre 2016, Noruega.

GLOSARIO

AFE: Administración Financiera del Estado
APP: Asociaciones Público-Privadas
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BM: Banco Mundial
CLADEFS: Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras
COSO: Marco Integrado de Control Interno de la Comisión de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway
ECOSOC: Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EEUU: Estados Unidos
EFS: Entidades Fiscalizadoras Superiores
END: Estrategia Nacional de Desarrollo.
FMI: Fondo Monetario Internacional
FF: Fideicomisos
GAO: Oficina del Contador General (por sus siglas en inglés)
IAASB: Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (por sus siglas en inglés)
IASB: Junta de Normas Internacionales de Contabilidad (por sus siglas en inglés)
IFAC: Federación Internacional de Contadores
IFPP: Marco de Pronunciamientos Profesionales de la INTOSAI
INCOSAI: Congreso de la INTOSAI.
INTOSAI: Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (por sus siglas en inglés)
ISSAI: Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (por sus siglas en inglés)
MEFP: Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas
MMD EFS: Marco para la Medición del Desempeño de las EFS de la INTOSAI
NICSP: Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público
NIIF: Normas Internacionales de Información Financiera
OCCEFS: Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
OLACEFS: Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ONU: Organización de las Naciones Unidas
PEFA: Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (por sus siglas en inglés)
SCN: Sistema de Cuentas Nacionales
SEC: Comisión de Seguridad de Valores (por sus siglas en inglés)

SIGLAS LOCALES

CAPGEFI: Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal
CCRD: Cámara de Cuentas de la República Dominicana
CGR: Contraloría General de la República Dominicana
CP: Dirección General de Crédito Público
DIGEPRES: Dirección General de Presupuesto
DIGECOG: Dirección General de Contabilidad Gubernamental
DGCP: Dirección General de Contrataciones Públicas.
DGPLT: Dirección General Política y Legislación Tributaria
DGJP: Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado
DGAPF: Dirección General de Análisis y Política Fiscal
DGIP: Dirección General de Inversión Pública
DGII: Dirección General de Impuestos Internos
DGA: Dirección General de Aduanas
ERIR: Estado de Recaudación e Inversión de la Renta
GG: Gobierno General
MAP: Ministerio de Administración Pública
MEPYD: Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo
MH: Ministerio de Hacienda.
MIPyME: Micro, pequeña y mediana empresa.
MESCYT: Ministerio Educación Superior Ciencia y Tecnología.
PE: Poder Ejecutivo
PEI-MH: Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Hacienda
SIAFE: Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado
SDSS: Sistema Dominicano de Seguridad Social
SIGEF: Sistema de Información de la Gestión Financiera
SNCCP: Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas
SPNF: Sector Público No Financiero
UEPEX: Unidades Ejecutoras de Proyectos con Recursos Externos
TIC: Tecnología de la Información y Comunicaciones
TN: Tesorería Nacional
RD: República Dominicana
GPR: Gestión por Resultados
CF: El ciclo Fiscal
SACP: Sistema Armonizado de Cuentas Públicas
SNIP: Sistema Nacional de Inversión Pública
PND: Plan Nacional de Desarrollo
PNPSP: Plan Nacional Plurianual y anual de inversiones del Sector Público
PSE: Planes Sectoriales
PRE: Planes Regionales
CT: Código Tributario

SIGA: El Sistema de Administración Gestión Aduanera
SIGADE: Sistema de Gestión de y Administración de la Deuda
SNCCP: El sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas
CUT: Cuenta Única del Tesoro
UAFs: Unidades Administrativas Financieras
SINACA: Sistema Nacional de Control y Auditoría
SINACI: Sistema Nacional de Control Interno

CAPÍTULO XIII
AUTOR

Leonel A. Díaz Erazo

Nacido en Maiquetía, Estado Vargas, Venezuela, y dominicano por nacionalización desde 2019, cursó estudios de Contaduría Pública en la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), Caracas, Venezuela. Posee una Especialización en Finanzas de la UCAB y un Executive MBA de la Universidad de Barcelona, España.

Más de 30 años de experiencia profesional en los sectores público y privado, de los cuales 10 años han sido como asesor y/o consultor independiente en temas de Gestión de Finanzas Públicas y en Control Gubernamental. Ha prestado servicios a gobiernos nacionales y a organismos multilaterales en más de 12 países de la Región Latinoamericana, tales como USAID, BID, BM, AECID, PNUD, UE, OCCEFS e INTOSAI.

CAPÍTULO

XIV

DISEÑO Y GESTIÓN DE LOS SISTEMAS INTEGRADOS DE INFORMACIÓN FINANCIERA PÚBLICA

Marta Susana Vázquez

El Sistema Informático de Administración Financiera del Estado está compuesto por un grupo de sistemas tradicionalmente denominados propios y otros relacionados. Los primeros son aquellos que conforman su núcleo central, y son los de Presupuesto, Crédito Público, Tesorería y Contabilidad.

Por su parte se consideran como relacionados los sistemas de Planificación e Inversión Pública, Administración Tributaria, Gestión de Recursos Humanos, Compras y Contrataciones, Administración de Bienes del Estado y Control Interno cuyo propósito es otorgar coherencia y dotar de recursos humanos y materiales a la gestión pública. Idealmente todos los sistemas mencionados deben tener afinidad conceptual, normativa y funcional entre sí para alcanzar una real integración de las finanzas públicas.

La Administración Financiera del Estado necesita de un sistema informático que le soporte para poder funcionar. No es posible hoy pensar la gestión de un Gobierno sin este soporte informático.

El Sistema Informático de Administración Financiera del Estado (SIDAFE), es la herramienta informática que facilita el procesamiento en forma automática de la información presupuestaria, contable y financiera de las instituciones del Gobierno, promoviendo una mejor gestión de las finanzas públicas.

Para ello se vale de un registro único y oportuno de las operaciones de ingreso y egreso en las instituciones. A partir de este registro integra los procesos presupuestarios, contables, de tesorería y crédito público generando los estados financieros correspondientes.

Para ubicarnos en lo que implica el desarrollo de un SIDAFE debemos enfatizar que se trata de un proyecto complejo por su tamaño dado el alcance funcional y la cobertura institucional. Se trata de proyectos que, desarrollándose en forma exitosa, exigen del orden de 6 a 7 años. Estos sistemas han iniciado su desarrollo en la región en la década de los 80 y a partir de allí han avanzado, mejorando sus versiones lo cual ha requerido de importantes inversiones.

De ello da cuenta el Banco Mundial (BM) que ha financiado 150 proyectos en el mundo desde 1984, de los cuales, a enero de 2020: 108 se han completado, 39 están activos y 3 en curso de preparación en 82 países. El costo total de 108 proyectos completados y 39 activos ha sido alrededor de US$ 6.4 billones – equivale a mil millones - incluyendo lo aportado por el país prestatario y donantes.

Por lo expuesto recogiendo la experiencia de los desarrollos realizados en los últimos 30 años nos lleva a enfatizar la necesidad de seguir rigurosamente lo que indican las buenas prácticas para llevar a cabo un proyecto exitoso.

Se debe contar con un Modelo Conceptual que defina el alcance y cobertura del sistema, como así también sus principales componentes o sistemas y la interrelación entre estos. Asimismo, establece principios rectores de alto nivel que deben regir a todos los componentes.

Todo el proceso debe contar con el compromiso de los niveles políticos para impulsar y sostener el desarrollo. Una planificación presupuestal y temporal del proyecto y sus prioridades deben establecerse desde el comienzo y actualizarse en la medida que su seguimiento lo requiera.

Durante el desarrollo se deben tomar en cuenta en todo momento las innovaciones tecnológicas para eliminar pasos burocráticos innecesarios en los procesos y al mismo tiempo acelerar la modificación de las normativas para que acompañen estos cambios.

Una implantación exitosa del sistema requiere de referentes funcionales en cada área sustantiva con amplio conocimiento del modelo que se implanta, la capacitación continua de toda la organización y un trabajo colaborativo entre funcionarios, usuarios finales y técnicos informáticos y de otras disciplinas desde el comienzo.

La coordinación de la totalidad de los sistemas es un proceso complejo, y como tal requiere definir una arquitectura institucional que garantice la gobernanza. En la mayoría de los países, esta arquitectura se ve facilitada por el hecho de que todos o la amplia mayoría de los sistemas que componen el núcleo dependen funcionalmente de una misma entidad, usualmente ubicada dentro del Ministerio de Hacienda. De esa manera, el proceso de toma de decisiones es más simple y ordenado. Para sumar los sistemas relacionados es menester la existencia de un cuerpo colegiado en el que participen representantes de todos los sistemas con capacidad de decisión. Será su función, entre otras, fijar prioridades evitando que las cuestiones verticales primen sobre la horizontalidad de la administración financiera.

El sistema mejor construido fracasa si no están dadas las condiciones y los costos son significativos como para permitirse que fracase.

1. ASPECTOS GENERALES DE LOS SISTEMAS INTEGRADOS Y AUTOMATIZADOS DE INFORMACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO – PROPÓSITOS

El Sistema Informático de Administración Financiera del Estado está compuesto por un grupo de sistemas tradicionalmente denominados propios y otros relacionados. Los primeros son aquellos que conforman su núcleo central, y son los de Presupuesto, Crédito Público, Tesorería y Contabilidad.

Por su parte se consideran como relacionados los sistemas de Planificación e Inversión Pública, Administración Tributaria, Gestión de Recursos Humanos, Compras y Contrataciones, Administración de Bienes del Estado y Control Interno cuyo propósito es otorgar coherencia

y dotar de recursos humanos y materiales a la gestión pública. Idealmente todos los sistemas mencionados deben tener afinidad conceptual, normativa y funcional entre sí para alcanzar una real integración de las finanzas públicas.

La Administración Financiera del Estado necesita de un sistema informático que le de soporte para poder funcionar. No es posible hoy pensar la gestión de un Gobierno sin este soporte informático.

El Sistema Informático de Administración Financiera del Estado (SIDAFE) es la herramienta informática que facilita el procesamiento en forma automática de la información presupuestaria, contable y financiera de las instituciones del gobierno promoviendo una mejor gestión de las finanzas públicas.

Para ello se vale de un registro único y oportuno de las operaciones de ingreso y egreso en las instituciones. A partir de este registro integra los procesos presupuestarios, contables, de tesorería y crédito público generando los estados financieros correspondientes.

2. EXPERIENCIAS EN EL MUNDO Y EN LA REGIÓN Y COSTOS

2.1 Experiencias

Los SIDAFE en América Latina comenzaron a implantarse a mediados de la década de los 80. En primer término, en Bolivia se realizó un desarrollo conceptual y funcional pero el desarrollo informático no tuvo un alcance completo. Luego en Brasil donde también se alcanzó un desarrollo acotado.

En la década siguiente la mayoría de los países de la región: Argentina, Nicaragua, Chile, Perú, Guatemala, República Dominicana, Honduras, entre otros, encararon el desarrollo de sistemas para dar respuesta a las necesidades urgentes de un mayor control fiscal.

Los primeros SIDAFE en los años 80 y 90 fueron desarrollados por los propios gobiernos no habiendo en el mercado ofertas que pudieran satisfacer sus requerimientos. Recurrían a su personal informático y contrataban empresas para complementar el plantel necesario.

Inicialmente los SIDAFE se enfocaban en el registro de la ejecución presupuestal con base caja de manera tal que los órganos centrales del gasto – Presupuesto, Tesorería y Contabilidad - dispusieran de información de la evolución de la ejecución del gasto. En estas primeras versiones se daba respuesta al registro de la ejecución y a través de reportes ad-hoc las autoridades disponían de información no siempre oportuna. El registro del gasto y la identificación de ingresos eran posteriores a la gestión. En general se trataba de sistemas monolíticos que abarcaban las funciones de los sistemas núcleo – Presupuesto, Contabilidad y Tesorería – y existían otras aplicaciones para cubrir las áreas de Compras, Formulación del Presupuesto, Recursos Humanos y Administración de Bienes.

No era frecuente la interrelación entre los sistemas del núcleo y los relacionados para componer el sistema integral.

Es factible decir que no en todos los casos se acompañó con un cambio cultural al interior de las organizaciones para propiciar una implantación exitosa ni se mantuvo un nivel consistente de apoyo político que diera continuidad al proyecto.

A mediados de los 90 y comienzos del 2000 hubo una importante evolución de las tecnologías de la información y también una necesidad creciente de mayor control fiscal.

En las últimas décadas, cubiertas las necesidades básicas del registro y habiéndose alcanzado una mayor capacitación en las organizaciones para el registro oportuno, las nuevas versiones de los SIDAFE han requerido una ampliación del alcance funcional a la vez que han visto la necesidad de una actualización tecnológica. En lo funcional un avance importante ha sido la contabilización por partida doble automática a partir de las partidas presupuestarias en el mismo momento del registro de la transacción.

Las nuevas plataformas tecnológicas surgidas a mediados de los 90 y en continua evolución en las décadas siguientes brindan mayor escalabilidad a los sistemas con su arquitectura multicapa permitiendo dar servicio a mayor cantidad de usuarios y como consecuencia de ello una mayor cobertura institucional. A la vez se cuenta con elementos para mejorar la usabilidad haciendo más amigable su uso reemplazando entre otros los menús jerárquicos por menús de navegación flexibles con listas de opciones, pestañas de navegación desplegables, ayudas contextuales en línea, etc. Otro avance importante que algunos países incorporaron ha sido la atención a funcionarios de nivel gerencial a través de herramientas de software de autogestión que le brindan autonomía para analizar grandes volúmenes de datos para la toma de decisiones.

Completando el aporte, las nuevas herramientas facilitan el intercambio de información entre los sistemas que componen el núcleo y los sistemas relacionados para lograr la integración de la gestión financiera pública ofreciendo plataformas de comunicación.

Este conjunto de herramientas colabora también con la transparencia de la gestión pública brindando información interactiva de la ejecución del gasto a los ciudadanos. De esta forma se convierten los ciudadanos en potenciales controladores del gasto público. No son pocas las ONG que desarrollan monitores del gasto y la inversión pública a partir de la información de gobierno abierto disponible en la mayoría de los países.

En lo que respecta a los países de África, Asia y el sudeste europeo se han desarrollado distintos tipos de soluciones tanto por parte del propio Gobierno como productos de mercado. Francia, como otros países europeos, ha optado por software de mercado que se encuentra en pleno despliegue.

2.2 Costos

El Banco Mundial da a conocer datos respecto a los países donde ha brindado asistencia técnica y financiera para llevar adelante proyectos de Información Financiera Pública.[1]

Para exponer sus datos con precisión cabe aclarar que el BM denomina FMIS a los proyectos relativos a Sistemas de Información Financiera que constituyen el núcleo: Formulación y Ejecución presupuestaria, Tesorería, Contabilidad y Crédito Público y PFM a otros sistemas de información financiera relacionados, tales como Compras, Nómina, Administración de la Deuda, etc.

El mapa que reproducimos a continuación, procedente de la misma publicación, da cuenta de los países donde el BM ha brindado asistencia:



Asimismo, consigna que el BM ha financiado 150 proyectos desde 1984, de los cuales, a enero de 2020, 108 se han completado, 39 están activos y 3 en curso de preparación en 82 países.

La misma publicación muestra los costos a enero de 2020. Detallamos a continuación a cuánto ascienden los valores:

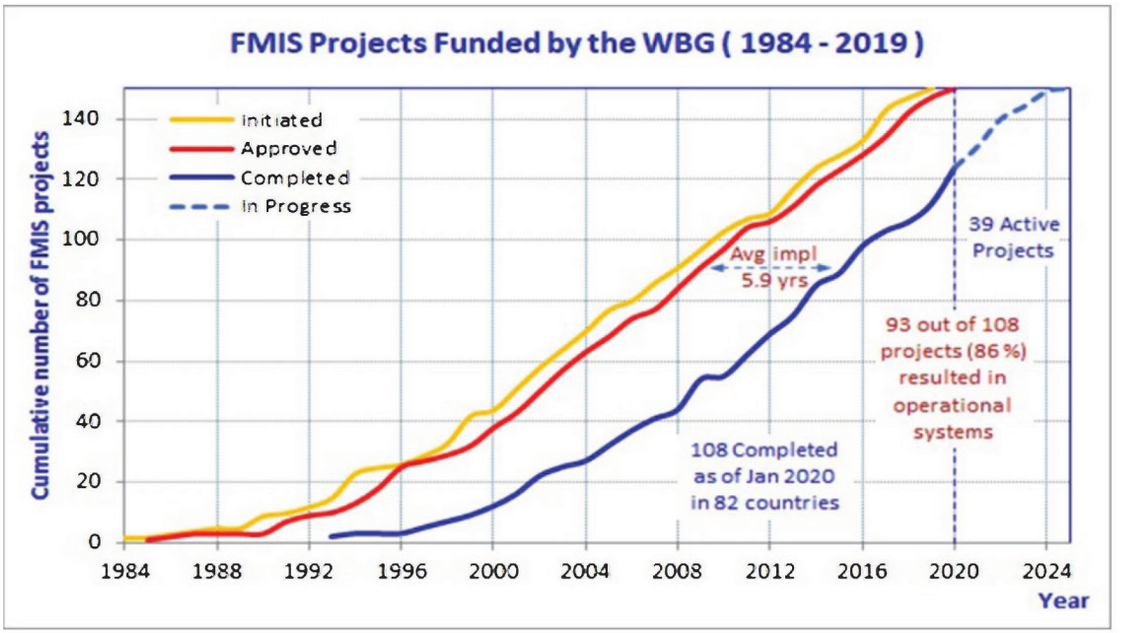
1 https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/financial-management-information-systems-fmis

Costo total de 108 proyectos completados + 39 activos alrededor de US$ 6.4 billones – equivale a miles de millones - incluyendo lo aportado por el país prestatario y donantes.

El BM ha provisto US$ 5.4 billones para estos proyectos incluyendo componentes que van más allá de FMIS.

Lo invertido en TIC/egov asciende a US$ 2.5 billones (FMIS, sistemas Tributarios, Aduaneros, Nómina, Compras, etc.).

El gráfico que figura a continuación ilustra respecto a la evolución de los proyectos. Un dato destacable es el que muestra la duración promedio de los proyectos del orden de los 6 años.



Actualizado a enero 2020 por el BM.

3. BUENAS PRÁCTICAS – FACTORES DE ÉXITO PARA EL DESARROLLO DE UN SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO

Para ubicarnos en lo que implica el desarrollo de un sistema informático de administración financiera debemos enfatizar que se trata de un proyecto complejo por su tamaño dado el alcance funcional y la cobertura institucional que debe cubrir. Se trata de proyectos que desarrollándose en forma exitosa exigen del orden de 6 a 7 años.
Por lo expuesto recogiendo la experiencia de los desarrollos realizados en los últimos 30 años nos lleva a exponer a continuación las buenas prácticas a tener en cuenta para llevar a cabo un proyecto exitoso:

3.1 Modelo Conceptual

Un sistema informático de administración financiera debe responder al **Modelo Conceptual** previamente definido como su **insumo esencial.**

El Modelo Conceptual de la administración financiera del Estado define el alcance y cobertura del sistema, como así también, sus principales **componentes** o sistemas y la interrelación, entre estos. Asimismo, establece **principios rectores** de alto nivel que deben regir a todos los componentes.

3.1.1 Componentes de la Administración Financiera

El Modelo Conceptual representa los principales componentes de la Administración Financiera y define la situación deseada que se quiere alcanzar. Contiene una descripción de alto nivel de los **procesos**. Un cierto avance en las principales **reglas de negocio** que el sistema debe aplicar también constituye una parte importante de los insumos requeridos para desarrollar el sistema informático.

En algunas metodologías se define lo que se ha dado en llamar "Línea Base de requerimientos". Esta Línea consolida los nuevos requerimientos de alto nivel y los ya existentes que se desean mantener. Esta Línea Base es planteada por los principales responsables de cada uno de los componentes de la administración financiera y se apoya en las reformas que define el Modelo Conceptual.

3.1.2 Principios rectores

Estos principios deben ser interpretados por el equipo que llevará adelante el desarrollo del sistema informático de manera tal que la arquitectura tecnológica que se defina los contemple y los incorpore con las herramientas informáticas adecuadas. Aplican a todos los sistemas del modelo y no a uno en particular.

Describimos a continuación los principios que deben guiar la gestión financiera pública y que, en el caso de República Dominicana, están definidos en la Ley 5-07:[2]

Integridad de la información

El sistema debe cubrir conceptualmente la totalidad de las operaciones financieras y administrativas en el ámbito presupuestario y no presupuestario, de tal forma que se observen conjuntamente los principios, normas, y procesos que hacen posible la captación de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los fines del Estado.

Unicidad de registro

Este principio implica que los datos deben ser ingresados al sistema en el lugar donde ocurre cada transacción, de tal forma, que, pese a que cada institución pública tenga sus normas

2 https://www.hacienda.gob.do/wp-content/uploads/2018/06/ley-no.5-07-1.pdf

internas, se conserve la unidad de criterio y metodología en materia de registros, procesamiento y presentación de información financiera. Esto va de la mano con la centralización normativa y descentralización operativa.

Oportunidad de los estados financieros

La aplicación de este principio posibilita la obtención de estados financieros actualizados en forma permanente, que sirvan como insumo para la toma de decisiones y teniendo como base las normas técnicas que regulan la conformación y publicidad de informes contables y presupuestarios. Entre las normas técnicas podemos citar Las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), el Sistema de Cuentas Nacionales armonizado con las NICSP, etc.

Transparencia de la gestión

Este principio busca garantizar que se exponga la información sobre la gestión financiera del Gobierno de forma clara, uniforme y de acceso público, respetando la legislación vigente. De esta forma el Gobierno rinde cuenta sobre el uso económico, eficaz y eficiente de los recursos públicos.

Confiabilidad y Seguridad de la información

Se debe garantizar la certeza e invulnerabilidad de los datos, los hechos y las cifras, así como la protección física de los mismos, evitando el acceso no autorizado y el fraude.

3.2 Estrategias de acompañamiento al Modelo Conceptual

Para que el sistema informático tenga un desarrollo e implantación exitosa es importante socializar el Modelo Conceptual.

Una vez aprobado el Modelo Conceptual por autoridad competente se deben llevar a cabo las acciones que conduzcan a la aplicación efectiva del modelo para que los conceptos y las herramientas sean comprendidos por todos los actores – incluyendo los usuarios finales - que intervienen en la Administración Financiera del Estado, y, por tanto, que los resultados alcancen los objetivos finales del proyecto.

Por esto, la implementación del modelo debe estar acompañada de estrategias que permitan introducir los cambios que trae consigo y evitar resultados indeseables como el desplazamiento sustancial de cronogramas e incluso la no utilización del sistema para los propósitos para los que fueron diseñados.

Las buenas prácticas y la experiencia definen las gestiones que describimos a continuación, como parte de las estrategias de acompañamiento al modelo.

Gestión por procesos

La gestión por procesos se puede representar por una línea horizontal y continua que trasciende a un departamento en particular. El proceso se convierte en protagonista y comanda acciones a través de las distintas instancias de la estructura organizativa. Un proceso trae consigo el concepto de calidad, es decir, la definición de criterios para medir el desarrollo de los procesos y verificar que se estén ejecutando de acuerdo con los criterios aceptados por la institución. Se busca la mejora continua.

Gestión del conocimiento

La gestión del conocimiento se ha definido de diferentes maneras, y, por tanto, se han encontrado diferentes estrategias para lograr que en las organizaciones se cree una cultura de conocimiento. Se genera impulsando el desarrollo de competencias al interior de la organización y se propicia por medio de ambientes colaborativos de información en los que los funcionarios y funcionarias y usuarios externos vuelcan sus experiencias.

De esta manera el conocimiento generado en un área se difunde y capitaliza en el resto de la organización.

Gestión del cambio

La resistencia al cambio, entendida como la dificultad para adaptarse a un nuevo orden, se convierte en un obstáculo a la hora de intentar crear nuevos procedimientos o procesos, que impliquen a una persona o a toda la organización, cambiar la forma de ver y hacer las cosas.

Pasar de un sistema funcional, es decir, un sistema basado en responsabilidades verticales que se tienen sobre un conjunto de actividades específicas, a un sistema por procesos, donde los mismos procesos funcionales se integran, pero ahora se observan horizontalmente, es un cambio profundo para una organización.

Es necesario, una comunicación efectiva en la que todos los miembros de la organización estén involucrados y es la alta gerencia la que debe comandar el cambio sosteniéndolo.

Gestión de riesgos

La gestión de riesgos entendida como un conjunto de estrategias que permiten evaluar situaciones que pueden tener efectos no deseados para la organización, y tomar medidas que mitiguen la posibilidad de que dichos eventos se presenten, o medidas para tener la capacidad de asumir los efectos no deseados, sin mayores consecuencias.

La gestión de riesgos, es en definitiva la acción preventiva. Las situaciones deben calificarse según la gravedad que conllevan - alto, medio, bajo - y tener previstas las acciones ante su posible aparición. Es un capítulo importante en la planificación de proyecto contemplar los posibles riesgos y evitar su incidencia en la evolución del desarrollo.

3.3. Compromiso de los niveles políticos para impulsar y sostener el desarrollo

El aval explícito de los altos mandos del Gobierno desde el inicio del proyecto es un factor esencial. La identificación de un líder con poder de decisión capaz de alinear los intereses de los diferentes actores que intervienen dará la continuidad que requiere el proyecto.

Es menester que el proyecto se convierta en una política de Estado pues su planificación y desarrollo trasciende la gestión de un ciclo electoral. Es por ello, que la socialización de las reformas al interior de las instituciones y lograr que se apropien de ellas es un factor importante para mantener el compromiso.

3.4 Planificación presupuestal del proyecto y sus prioridades

El aval explícito de los altos mandos del Gobierno tiene que materializarse en la planificación presupuestal de los recursos necesarios – tanto para el desarrollo como para el mantenimiento posterior. Esta planificación debe considerar los insumos de hardware y software, como así también, los especialistas técnicos y los usuarios que deben participar activamente desde el comienzo con la mayor dedicación posible.

Cualquiera sea la estrategia elegida para disponer del sistema – desarrollo interno o producto de mercado – debe preverse cómo será la continuidad durante la vida útil del sistema.

El plan debe considerar la situación de la cual se parte para establecer la secuencia de desarrollo de acuerdo a los temas prioritarios que necesitan resolverse.

Es sustancial distinguir la diferencia entre instalar una primera versión de un SIDAFE o siguientes. En el primer caso es regla general seguir el ciclo base de la gestión: presupuesto, ejecución del gasto y pagos. Sin embargo, cuando ya se dispone de un sistema en funcionamiento dependiendo del contexto la secuencia suele romper ese ciclo y se realizan ampliaciones a lo ya existente o bien reemplazos completos de módulos. En este caso se hace más complejo el despliegue pues debe contemplarse desarrollos específicos para integrar los nuevos módulos con los existentes. Las plataformas tecnológicas actuales dan soporte para encarar esta estrategia.

3.5 Alta participación de referentes funcionales comprometidos con el modelo

Las áreas sustantivas deberán asignar referentes funcionales con conocimiento exhaustivo del modelo y de las funcionalidades del área a la cual reportan para participar en las definiciones detalladas y la aprobación de los entregables a lo largo del proyecto. Idealmente, deben estar sujetos a la autoridad de un único órgano central coordinador y en dicho marco, consensuar las definiciones detalladas que aseguren la integración de los distintos componentes del sistema. Se requiere también la participación de usuarios finales que aporten en los prototipos que se desarrollen para que reflejen sus necesidades de operación.

Cuando no existe suficiente capacidad al interior de las organizaciones se acompaña a los referentes funcionales con expertos externos con suficiente experiencia en las reformas. En estos

casos incluir la transferencia de conocimientos en las contrataciones como un producto específico de la consultoría garantizará la continuidad del modelo.

4. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO E IMPLANTACIÓN- OPCIONES PARA CONTAR CON UN NUEVO SISTEMA

Cuando se encara una nueva versión del sistema informático de administración financiera se capitaliza el conocimiento adquirido por toda la organización en versiones anteriores. Esto se traduce en una reingeniería de los procesos para acercarse a las mejores prácticas y a sistemas de gestión y no simplemente de registro presupuestario y contable.

La aplicación debe disponer entonces de mayores facilidades funcionales con clara orientación a resultados que extienden su modelo de datos para incorporar nuevos atributos que acompañan la reingeniería.

Es importante tener en cuenta que un SIDAFE es un sistema de gran tamaño y su desarrollo no implica menos de 6 a 7 años para alcanzar un producto de calidad.

La organización debe realizar un caso de negocio con todo lo que ello implica para definir cuál será la estrategia de desarrollo, tomando en consideración requerimientos no franqueables, costos, plazos, recursos humanos y tecnológicos.

A partir del caso de negocio la estrategia de desarrollo puede derivar en un desarrollo interno o compra de un paquete de mercado. A su vez se debe definir la estrategia de implantación que se refiere a la forma en que el nuevo producto se desplegará en la organización. Nos referiremos a continuación a las opciones para ambas estrategias.

4.1 Estrategia de desarrollo

Para contar con un nuevo sistema existen distintas opciones:

- Desarrollo propio – *in-house* por sus siglas en inglés -
- Compra de un paquete de *software*
- Contratación de una firma para que efectúe un desarrollo a medida

Cada una de estas opciones tiene ventajas y desventajas que deben ser tenidas en cuenta a la hora de decidir el mejor camino para la organización.

En cualquier caso, es importante considerar que los sistemas relacionados de cada entidad deben estar coordinados con el sistema de administración financiera – ver punto 7. Esta coordinación es ineludible respecto a los controles en la ejecución del gasto y del recurso, como así también, en la etapa de formulación y modificaciones presupuestarias.

4.1.1 Desarrollo propio

Ventajas

Cuando esta es la opción, el sistema tiene la ventaja de desarrollarse sobre una arquitectura conocida por la organización lo que le permitirá hacerse cargo del mantenimiento futuro.

Otra clara ventaja es que el producto lo define el propio usuario a su medida lo que hace suponer que cubrirá sus requerimientos.

Se capitaliza en la organización el conocimiento funcional y técnico para dar sostenibilidad al sistema.

Se contempla desde el inicio en la construcción del sistema la coordinación con el sistema informático de administración financiera existente en los distintos momentos de la gestión.

Desventajas

El usuario deberá esperar a que el producto esté desarrollado para disponer de él y alcanzar la nueva gestión que desea implantar, si bien las tendencias actuales de desarrollo por reemplazo gradual de servicios prioritarios mitigan esa desventaja.

Suele marcarse también como desventaja el hecho que los desarrollos propios nunca se completan en el plazo estimado y por ende los costos se incrementan.

Consideraciones

Un desarrollo propio debe contar con los recursos humanos suficientes y calificados desde su inicio para que el tiempo de desarrollo sea predecible. Para ello se debe efectuar una planificación general que incluya la estimación de tamaño del producto para calcular los recursos requeridos. Existen suficientes experiencias en el mundo que pueden tomarse como ejemplo para que los cálculos sean acertados. No debe subestimarse el esfuerzo y deben tenerse en cuenta los desafíos de la nueva tecnología, la migración al nuevo modelo de datos y la convivencia con el sistema que lo precede.

Las nuevas tendencias definen claramente que se debe avanzar en servicios acotados apuntando a los procesos que requieren reingeniería para mejorar la calidad, responder a los indicadores esperados y beneficiarse de los avances tecnológicos. Si se trabaja de esta manera no es necesario esperar demasiado tiempo para ver resultados tangibles.

4.1.2 Compra de un paquete de software

Ventajas

En este caso la primera ventaja a destacar es que el precio de adquisición queda establecido y por ende no se cae en el problema de mayores costos. En general se trata de paquetes difundidos en el mercado y se puede recurrir a otros usuarios para conocer experiencias en la implantación.
La segunda es la reducción de los plazos hasta la implementación del sistema, al no llevar a cabo la organización la construcción del software de aplicación.

Desventajas
La principal desventaja de adquirir un software de aplicación, desarrollado para múltiples clientes, es que existe una baja probabilidad de que este atienda a todos los requisitos de los usuarios.
La brecha de adecuaciones a cubrir puede incrementar el tiempo de implementación del sistema y eventualmente los costos.

El sistema adquirido no contemplará la convivencia con el sistema de administración financiera existente si lo hay. Es imprescindible para aprobar su implantación tener resuelta la mencionada convivencia. Deberán entonces participar los técnicos de la organización con el proveedor para este desarrollo.

Consideraciones

La búsqueda de un paquete debe ser un proceso ordenado y riguroso en el cual se cuente con una especificación clara de las exigencias funcionales y técnicas. Estas exigencias deben ser cubiertas al menos en un 75% para que la opción sea viable. No debe faltar en la contratación con el proveedor la especificación del costo y tiempo de desarrollo de las adecuaciones.

En cuanto a los aspectos técnicos es importante contar con documentación de la arquitectura, la posibilidad de realizar una prueba del *software* y tener garantizada la escalabilidad. También se debe contar con un tiempo de garantía ante fallas.

Se debe pensar cómo se hará en el futuro el mantenimiento del sistema y su costo. Puede adquirirse bajo la modalidad de licenciamiento o bien que se entreguen las fuentes del producto para su mantenimiento interno a futuro.

Si se adquieren licencias se deberá pagar cada año o como el licenciamiento lo determine, por ejemplo, las nuevas licencias por incremento del número de usuarios o capacidad de procesamiento. Toda adecuación del sistema tendrá un costo adicional. Todo esto debe sumarse al costo original para concluir en el costo real del producto.

Si se compra el producto con sus fuentes se deberá considerar un contrato de mantenimiento con el proveedor al menos para el primer año, hasta que un equipo interno tome conocimiento suficiente del producto para hacerse cargo de manera autónoma del mantenimiento.

Dado que se genera una dependencia importante del proveedor, el proceso de selección y contratación debe contener todos los resguardos que permitan mitigar los riesgos y concluyan en la contratación de un proveedor confiable.

4.1.3 Contratación de una firma para que efectúe un desarrollo a medida

Esta opción compila ventajas y desventajas de las dos anteriores.

Ventajas

En este caso la primera ventaja a destacar es que el precio de la contratación es fijo y se lo establece en el contrato.

La segunda es el establecimiento de plazos determinados que el proveedor debe cumplir.

Se contempla desde el inicio en la construcción del sistema la convivencia con el sistema de administración financiera existente, ya sea al mismo proveedor o a un tercero.

Desventajas

El usuario deberá esperar a que el producto esté desarrollado para disponer de él y alcanzar la gestión que desea implantar, si bien las tendencias actuales de desarrollo por servicios prioritarios mitigan esta desventaja.

El usuario debe participar activamente y tener la experiencia suficiente para definir claramente sus requerimientos, pues los cambios de definición generarán mayores costos.

Consideraciones

La institución debe acompañar el plan que se pacte de común acuerdo con el proveedor, dado que los cambios atribuibles al contratante o las demoras en la recepción de los productos representarán costos adicionales y demoras en la concreción.

Se debe contar con recursos calificados que estén en condiciones de controlar técnicamente las entregas del proveedor. De no contarse con un equipo interno se deberá contratar otra empresa que cubra las siguientes actividades:

- ✓ realizar las pruebas de los entregables del proveedor
- ✓ hacer revisiones de diseño previo a su construcción
- ✓ hacer inspecciones de diseño y de código para asegurar la calidad del desarrollo

El usuario a su vez deberá ser muy cuidadoso en la definición de sus requerimientos pues los cambios que se soliciten incrementarán el costo del producto.

Se deberá llevar un registro de solicitud de cambios para evaluarlos y aprobar los mayores costos.

4.2 Estrategia de Implantación

Existen distintas estrategias para abordar este cometido:

- ✓ De implementación incremental
- ✓ De única vez cuando todo el producto está disponible

Si el sistema existente tiene un alcance limitado al registro presupuestal y contable y se implanta gradualmente en las instituciones su reemplazo no tiene una complejidad alta, sin embargo, si

el sistema con que cuenta la organización es una versión que ya cubre la gestión de procesos le caben a su reemplazo las consideraciones que expondremos a continuación.

La complejidad y tamaño del sistema constituyen un punto significativo a la hora de definir la estrategia.

4.2.1 Estrategia de implementación incremental

La estrategia incremental tempranamente da visibilidad a la nueva aplicación a medida que los distintos módulos o servicios están disponibles. No es factible esperar 4 o 5 años para mostrar resultados en ninguna organización.

El hecho de mostrar resultados a medida que se invierte da sostenibilidad en el tiempo al desarrollo y es motivo de estímulo para el equipo de trabajo.

Esta estrategia agrega la necesidad de una "convivencia automática" – ver apartado siguiente -entre el sistema nuevo y el anterior para no impactar a los usuarios obligándolos a doble carga. Esto último resultaría gravoso y una fuente de errores innecesarios. Se debería destinar esfuerzo de recursos calificados para analizar diferencias que pondrían en riesgo la reputación de los sistemas cuando su causa más común sería un error de carga de datos.

Convivencia de aplicaciones y modelos de datos

Llamamos convivencia al conjunto de programas y procedimientos que mantienen sincronizados los saldos para control presupuestario de los sistemas a reemplazar y el nuevo sistema y replican o ponen disponibles a través de servicios la información que es necesario disponer en ambos entornos, a medida que cada módulo o servicio se implementa en producción.

La resolución técnica de esta convivencia requiere de la intervención de quienes conocen la arquitectura, el modelo actual y los nuevos elementos para plantear las herramientas técnicas a utilizar.

Se debe definir un orden de desarrollo dando prioridad a aquellos módulos o servicios que al presente no satisfagan las necesidades de la organización. Estas prioridades deben compatibilizarse con las cuestiones técnicas que orienten otro orden de desarrollo para no penalizar el tiempo total del proyecto con el desarrollo de una convivencia costosa.

Existe un ciclo natural como lo es el de los propios procesos de la administración financiera: Planificar, Programar, Ejecutar y Rendir Cuentas.

Este ciclo natural facilita la convivencia entre el viejo y el nuevo sistema, sin embargo, otro orden es posible afrontando las dificultades y el peso que tiene sobre el tiempo de desarrollo si las necesidades de la organización lo requieren.

A medida que se avanza y se analiza en detalle la "convivencia" desde el punto de vista funcional, antes de encarar un nuevo módulo, aparecen temas específicos como definición de numeración de trámites compartida entre ambos sistemas, nuevos formularios que la contabilidad actual no contempla, nuevos atributos para las gestiones, etc. Estos temas requieren de un alto grado de conocimiento de los recursos humanos que participan en el proyecto.

4.2.2 Estrategia de implementación integral

Otra opción es implantar una vez que el desarrollo del nuevo producto se ha completado.

Tiene la desventaja de una migración masiva de un modelo de dato al otro, en una única oportunidad. Seguramente requerirá del desarrollo de gran cantidad de programas auditores que garanticen la integridad de los datos e incorpore los faltantes. En suma, es un proceso complejo por la masividad de la migración para dar continuidad a los procesos en trámite y cargar los saldos presupuestarios respaldados por los formularios que los afectaron.

La implantación integral requiere de un período muy prolongado de desarrollo hasta hacerse visible. La sostenibilidad de un plan de largo alcance sin dar muestras de resultado constituye un riesgo muy alto y difícil de mitigar.

Consideraciones

Si el sistema a reemplazar cubre solo las funciones básicas de registro presupuestal y contable se da inicio al nuevo sistema cargando los saldos y es factible tanto una implantación integral como gradual.

La estrategia incremental es la más favorable para encarar un sistema de gestión avanzada por la sostenibilidad que da al proyecto su visibilidad temprana y la adaptación a la nueva herramienta de conjuntos de usuarios acotados por áreas operativas facilitando su capacitación y atención.

5. CARACTERÍSTICAS DE ALTO NIVEL DE UN SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA ACTUAL

Un sistema informático de administración financiera actual debe servirse de las oportunidades que le brinda la evolución tecnológica y a partir de ella ofrecer prestaciones que agreguen eficiencia a la gestión pública y, por ende, mejores servicios a la ciudadanía.

Sin ahondar en precisiones técnicas nos referiremos a aportes de la innovación tecnológica y de ingeniería de procesos que no pueden obviarse y cabe decir que algunos de ellos ya forman parte de la vida cotidiana y por ende son comprensibles para la mayoría de las personas.

5.1 Orientación a servicios

Tanto la metodología de desarrollo como la plataforma que provee la arquitectura del sistema tienen que acompañar la iniciativa estratégica de la gestión financiera orientada a procesos.

El enfoque a procesos en general busca fortalecer la obtención de resultados y la utilización eficiente de recursos. Se centra en la cadena de valor y aplica las siguientes características:

- ✓ Obviar los procesos y actividades que no aportan a los resultados
- ✓ Supervisión continua de los procesos para asegurar el cumplimiento de los parámetros de calidad
- ✓ La mejora continua para corregir deficiencias o adaptar a las demandas del cliente

Es importante priorizar en el desarrollo aquellos procesos que agregan valor y no cumplen actualmente con las expectativas de los usuarios.

Los procesos necesitan tener acceso a las funciones contenidas en los silos de aplicaciones, y aquí es donde la arquitectura orientada a servicios proporciona la clave para liberar los silos y exponer la funcionalidad dentro de ellos.

El desarrollo bajo estas premisas permite que las funcionalidades de las aplicaciones puedan ser atomizadas, logrando mayores niveles de desacoplamiento, todo lo cual redunda finalmente en flexibilidad, autonomía, y componentes altamente reutilizables, a través de lo que se denomina una capa de servicios de negocio. Estos servicios son almacenados y registrados en un servicio de directorio con el objetivo de que todos los interesados y las partes autorizadas puedan descubrirlos y utilizarlos, según la necesidad que tengan de ello.

5.2 Código abierto

El código abierto es un modelo de desarrollo de software basado en la colaboración. Se centra en la premisa de poder compartir. Implica esencialmente acceso al código fuente y gratuidad, no tiene un propietario al que hay que pagarle licencia por el uso. Esto ofrece la posibilidad de poder compartir aplicaciones a la vez reduce los costos pues evita el pago de licencias.

5.3 Despapelización -Firma digital

Con el objetivo de contribuir a la reducción de costos y agilización de los procesos administrativos, es un requerimiento del sistema la posibilidad de firmar digitalmente la documentación cuando la normativa del proceso lo requiera.

Esta capacidad de completar totalmente la gestión en el ámbito del sistema evita el traslado físico de documentos con la consiguiente demora que esto genera. A la vez contribuye a la confidencialidad pues la información solo es accesible por las personas autorizadas.

Una firma digital es una cadena de caracteres asociada a un mensaje digital que garantizan la autenticidad del origen e integridad del mismo. Para generarla se utilizan métodos criptográficos.

5.4 Expediente digital

El expediente digital es el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo. La firma digital se aplica a cada documento. Se menciona

actualmente la técnica denominada BLOCKCHAIN – cadena de bloques. Esta técnica asegura que el expediente en su conjunto no pueda ser modificado. Se vale para ello, de meta informaciones relativas a otro bloque de la cadena anterior en una línea temporal, de manera que, gracias a técnicas criptográficas, la información contenida en un bloque solo puede ser repudiada o editada modificando todos los bloques posteriores. Esta propiedad permite su aplicación en un entorno distribuido de manera que la estructura de datos se convierte en un histórico irrefutable de información. [3]

Esta técnica comenzó a usarse inicialmente en las gestiones de criptomonedas.

5.5 Interoperabilidad

La interoperabilidad entre aplicaciones es fundamental para integrar los distintos sistemas que componen la administración financiera. Para lograrlo debe promoverse el uso de estándares abiertos para el intercambio de datos. Uno de los medios para lograr esta interoperabilidad son los Servicios Web, que son interfaces de aplicación que pueden accederse a través de una red. Combinado con la orientación a servicios – ver apartado 5.1 – constituyen las herramientas informáticas que facilitan este intercambio. Sin embargo, no basta con la solución tecnológica, es necesario lograr acuerdos entre las instituciones para respetar estándares y codificaciones para lograr intercambios eficientes de información.

5.6 Gobierno abierto

Otro elemento a tomar en cuenta a la hora de pensar un sistema de administración financiera es que el eje de la relación entre el Estado y el ciudadano se ha desplazado del primero al segundo. En su momento, se consideraba que el ciudadano se debía adaptar a los requerimientos del sector público. Los procesos se definían de acuerdo a lo que requirieran los distintos organismos estatales, y la calidad de los servicios se evaluaba a partir de las exigencias internas.

En los últimos años eso cambió. Es el Estado el que debe dar respuesta a las necesidades de la población. Hay nuevas teorías en presupuesto y gestión pública, como la Gestión por Resultados, que implican ponerse en el lugar del ciudadano, de la persona que recibe los bienes y servicios que le presta el Estado, y que los financia.

Este nuevo concepto se lo conoce como Gobierno Abierto. Promueve la transparencia de la gestión pública y activa la participación ciudadana que de esta forma se convierte en partícipe de la gestión.

La publicación de la información presupuestal y su ejecución acompañada de los indicadores de cumplimiento en los distintos ámbitos del gobierno colabora en lograr una mayor eficiencia del sector público. Las herramientas tecnológicas disponibles facilitan esta exposición y cuentan con

3 La revolución blockchain, Don Tapscott & Alex Tapscott. 2016. Deusto.

facilidades interactivas para que los ciudadanos puedan navegar hacia niveles detallados cuando así lo deseen.

5.7 Herramientas analíticas

La acumulación creciente de datos – conocida como 'big data' – y el uso de algoritmos para procesarlos y la interconexión masiva de sistemas permite el análisis de comportamiento a partir de los datos almacenados. Esta disciplina ofrece a los niveles gerenciales elementos para realizar modelos de predicción y tomar decisiones para el futuro.

Si ponemos el foco en la priorización del desarrollo estas herramientas pueden utilizarse al interior de los sistemas para analizar la frecuencia de uso de los procesos y discriminar aquellos que por su poco uso no son prioritarios a la hora de encarar la reingeniería y mejorar entonces la priorización del desarrollo.

5.8 Cloud Computing

El paradigma de computación en la nube, conocido como cloud computing, permite obtener servicios de computación a través de internet. La posibilidad de ampliar los recursos de procesamiento- servidores, capacidad de almacenamiento, etc. - a medida que se van necesitando sin requerir largos procesos de contratación colabora con el avance de los proyectos. Con esta modalidad se racionalizan los costos y se dispone siempre de una versión actualizada de los servicios que se obtiene a través de un proceso ágil.

Permite también sostener los períodos de alta demanda de procesamiento restringiendo el mayor consumo de recursos informáticos, solo a esos períodos, sin incurrir en costos innecesarios el resto del año.

5.9 Nuevos canales de comunicación

Los nuevos canales que las empresas aprovechan para mejorar y agilizar sus ventas tales como asistentes de voz a través de cualquier dispositivo, no necesariamente Smartphone o Tablet, sino también altavoces inalámbricos son un claro ejemplo que podría utilizarse para acercar la atención al ciudadano o la comunicación con eventuales proveedores, acortando los tiempos de gestión que hoy requieren de trámites burocráticos y lentos.

6. CICLO DE DESARROLLO

El proceso de desarrollo de software tiene definidas una serie de disciplinas que las distintas metodologías nombran de manera diferente.

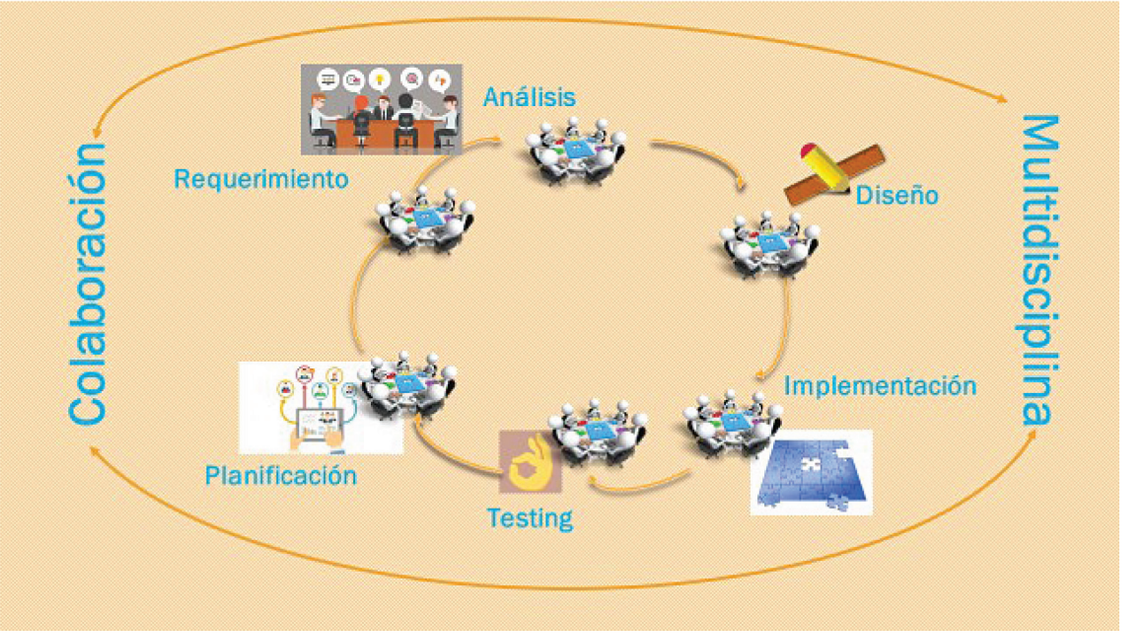
A la luz de las nuevas metodologías el ciclo de desarrollo es iterativo e incremental. En cada ciclo se entrega una porción del producto dando visibilidad al proyecto tempranamente colaborando

en la sostenibilidad. Esto es esencial pues nos estamos ocupando de un proyecto de largo alcance que tendrá simultáneamente varios subproyectos que estarán relacionados.

Al inicio del proyecto se realiza una planificación general estimando costos y recursos y se establecen las prioridades. Esta planificación debe contemplar el futuro mantenimiento del sistema. Las prioridades determinan el orden temporal de las iteraciones o porciones de desarrollo, cada una de las cuales tendrá una planificación detallada al disponerse de un mayor conocimiento. Seguramente se harán revisiones y replanificaciones a la luz del avance.

Si bien describimos cada una de las disciplinas destacaremos luego que en la actualidad se las gestiona de manera dinámica cambiando totalmente la forma de trabajo tradicional a través de metodologías ágiles.

A modo ejemplo, el siguiente cuadro muestra un ciclo de una iteración o porción del producto identificando las disciplinas.



6.1 Disciplinas

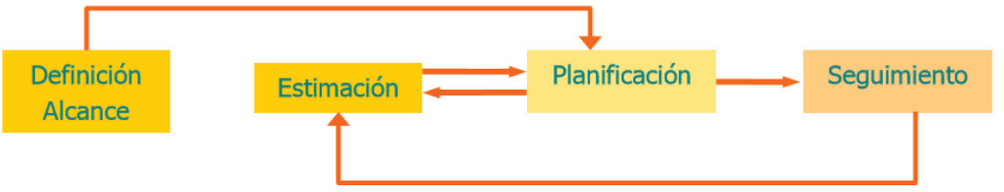
PLANIFICACIÓN

Es un aspecto fundamental a la hora de obtener los resultados esperados en los plazos y costos estimados.

Cabe recordar que el proyecto es complejo por la cantidad de subproyectos y el tamaño del producto. La atención del seguimiento de todos los elementos en juego: contrataciones, riesgos, rotación del personal, mitigación de retrasos en la definición de requerimientos, cambios en los

requerimientos, aprobaciones de productos que se tercerizan, etc. requieren de una coordinación atenta con capacidad de ir solucionando los problemas que se presentan.

Un proceso de planificación puede sintetizarse con la siguiente gráfica:



La planificación del proyecto debe ser desarrollada por los distintos niveles de coordinación del proyecto y abarca:

- ✓ Establecer cuáles serán los principales requerimientos a desarrollar - conocido como Línea base de Requerimientos - según el plan estratégico establecido –
- ✓ Estimar los tiempos, los riesgos y las relaciones con otros proyectos existentes en la organización
- ✓ Conformar los grupos de trabajo con la participación de referentes funcionales, usuarios, técnicos informáticos y de otras disciplinas
- ✓ Definir hitos objetivos a partir de la estrategia establecida
- ✓ Generar escenarios preliminares para optimizar el uso de recursos disponibles
- ✓ Realizar la partición del proyecto en unidades administrativas de gestión más pequeñas para asegurar el buen control y seguimiento - iteraciones
- ✓ Reestimar y replanificar según avances de seguimiento y riesgos no mitigados

REQUERIMIENTOS

El propósito es lograr una comprensión de los procesos del negocio que el sistema debe soportar; capturar un vocabulario común a todos los interesados, ubicar en contexto los problemas que los usuarios identifican actualmente y las propuestas de solución o mejoras con la participación de técnicos y usuarios.

ANÁLISIS

Se profundiza el conocimiento de los requerimientos, se evalúan las propuestas de solución y se seleccionan las que realmente aportan valor. Se comienza a definir una vista "interna" del sistema mostrando las entidades del negocio, atributos, operaciones y la forma en que se relacionan. Es un modelo detallado pero conceptual, ya que es independiente de la plataforma de desarrollo.

DISEÑO

El propósito de la disciplina de diseño, sobre la base de lo provisto por la disciplina de análisis, incorpora los requerimientos no funcionales y restricciones del sistema. Se define la solución técnica incluyendo aspectos relacionados con el lenguaje de programación, plataforma, reúso, interfaces de usuario, concurrencia, etc. Se busca crear una especificación que sirva como base para las tareas de construcción, descomponiendo en partes más manejables, que puedan ser desarrolladas por diferentes grupos, posiblemente en forma concurrente.

IMPLEMENTACIÓN (CONSTRUCCIÓN)

El propósito de la disciplina de implementación es definir, a partir del modelo de diseño, la organización del código en términos de subsistemas o porciones de la implementación, Los componentes desarrollados por cada uno de los implementadores constituyen una versión ejecutable de la aplicación que los usuarios pueden testear.

TESTING

El propósito de la disciplina de testing es verificar el correcto resultado de la implementación. El objetivo del testing puede resumirse en:

- ✓ Planificar las pruebas requeridas en cada iteración, incluyendo las pruebas de integración y sistema
- ✓ Diseñar los casos de prueba, automatizándolos cuando sea posible
- ✓ Ejecutar las distintas pruebas y reportar los resultados de las mismas

DISCIPLINAS DE SOPORTE

La Administración del Proyecto, la Administración de cambios y Gestión de la Configuración constituyen disciplinas de soporte al resto de las disciplinas que realizan el desarrollo propiamente dicho. Estas disciplinas en proyectos grandes donde coexisten varios subproyectos a la vez son importantes para evitar errores por falta de coordinación.

La Administración del Proyecto debe centrarse en dar a los miembros del proyecto las herramientas necesarias para llevarlo adelante. Debe ser un facilitador y estar atento a los requerimientos de cada equipo y favorecer la colaboración y coordinación entre ellos.

La Gestión de Configuración requiere de herramientas de software que aseguren que los componentes de una versión del producto estén debidamente relacionados. Esta relación se establece a través de una etiqueta que los identifica como parte de una versión específica. Esto asegura que no se mezclen componentes de distintas versiones cuando se pone en producción una porción del producto.

La Gestión del Cambio registra las solicitudes de cambio y las evalúa y asigna teniendo en cuenta el tipo de solicitud y las prioridades.

6.2 Gestión del Proyecto

Si bien las disciplinas deben seguirse, la gestión de las actividades dentro del ciclo ya no se lleva con metodologías tradicionales en cascada en las que cada etapa debía concluirse para iniciar la siguiente. En la actualidad se aplican metodologías ágiles para acompañar la necesidad de dar resultados tangibles en tiempos más cortos. Estas metodologías propician las interacciones personales por sobre los artefactos y son motivadoras para equipos de desarrollo jóvenes que adhieren al dinamismo que estos métodos promueven incrementando su compromiso y productividad.

Cabe aclarar que el término ágil no debe ser entendido como proceso rápido, sino que en realidad se refiere a la flexibilidad con la que cuenta el equipo para adoptar los cambios del entorno en el que se desarrolla el software. Si bien hay varias metodologías, todas respetan el manifiesto ágil que exponemos a continuación.

Manifiesto ágil [4]

- Actualmente existen múltiples prácticas ágiles, sin embargo, la mayoría de estas corrientes tienen un origen común que puede resumirse en las siguientes características:
- Individuos e interacciones por sobre procesos y herramientas. Este punto establece que siempre se debe favorecer la interacción y las relaciones personales por sobre la utilización rígida de herramientas y/o procesos estrictos que no terminan de adaptarse a la situación real de la organización.
- Software que funciona por sobre documentación exhaustiva: según este punto es preferible contar con un desarrollo de software ejecutable (probablemente incompleto) que pueda ser presentado para su validación al usuario por sobre un conjunto exhaustivo de documentación.
- Colaboración con el cliente por sobre negociación de contratos: este punto establece que es más importante y útil contar con una estrecha colaboración con el cliente para establecer las prioridades y funcionalidades que comunicarse con el cliente exclusivamente a través de contratos y negociaciones.
- Responder ante el cambio por sobre el seguimiento de un plan: un hecho reconocido de las prácticas más tradicionales es el que tiene que ver con ajustarse a un plan desarrollado con mucha anterioridad, aun cuando el contexto para el cual se realizó dicho plan haya cambiado notoriamente.

Valor de las metodologías ágiles
Estas metodologías agregan valor por cuanto promueven:

- Delegación de atribuciones al equipo para que pueda auto-organizarse y tomar las decisiones sobre el desarrollo

4 http://agilemanifesto.org/iso/es/manifesto.html

- Respeto entre las personas. Los miembros del equipo deben confiar entre ellos y respetar sus conocimientos y capacidades
- Responsabilidad y auto-disciplina (no disciplina impuesta)
- Trabajo centrado en el desarrollo de lo comprometido
- Información, transparencia y visibilidad del desarrollo del proyecto

6.3 Consideraciones

Durante el desarrollo se deben considerar desde el inicio las innovaciones tecnológicas para eliminar pasos burocráticos innecesarios en los procesos y agregar valor. Será necesario acelerar la modificación de las normativas para que acompañen estos cambios. Las plataformas de pago, las nuevas formas de comunicación, la robótica, las herramientas analíticas, etc. deben ser tenidas en cuenta cuando se analiza la reingeniería de los procesos con mente abierta y creativa. Durante todo el ciclo deben participar no solo los referentes funcionales, los usuarios y los técnicos informáticos sino también técnicos de otras disciplinas científicas que pueda aportar su visión innovadora.

Acortar los tiempos de desarrollo si el pensamiento innovador se impulsa en la organización es posible y para ello el concepto de multidisciplina debe estar presente.

7. HACIA UN SISTEMA INFORMÁTICO INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

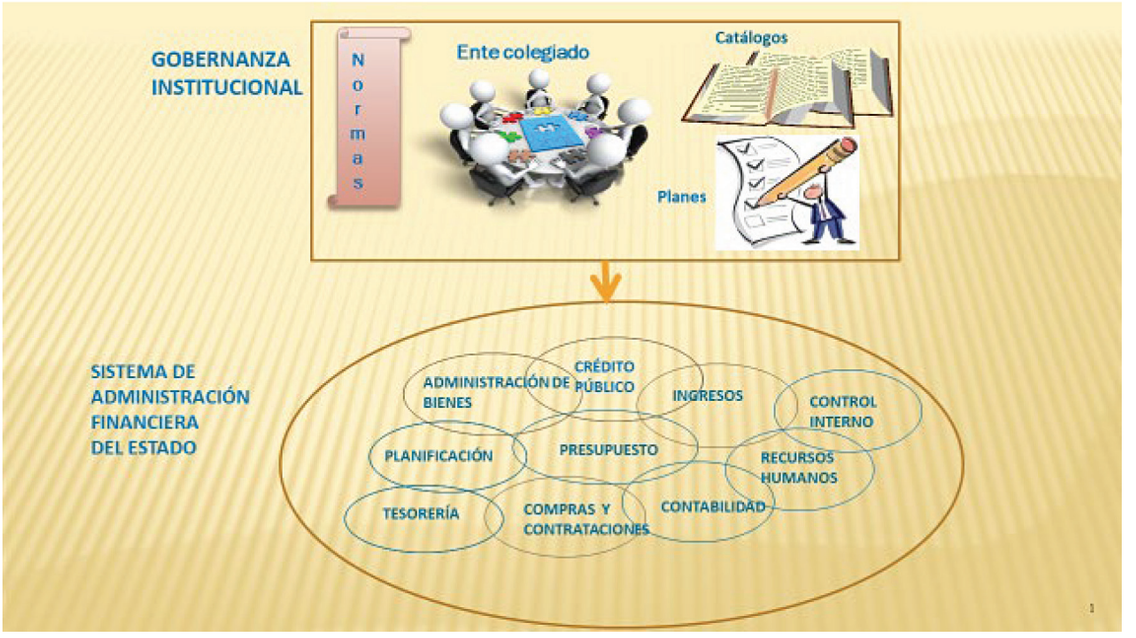
7.1 Gobernanza para la integración

La visión sistémica nos ayuda a tener una visión holística y entender las interacciones entre las partes a la vez que descubrimos las características distintivas de ese todo, aquellas que son propias del conjunto y que no existen en las partes. A la vez, ubica el sistema en contexto e identifica la complejidad.

Para alcanzar la integración es necesario que los sistemas informáticos acuerden anticipadamente códigos de entidades básicas y catálogos presupuestarios, contables y de bienes y servicios con sus relaciones respectivas para integrar efectivamente la información que se origina en cada uno de ellos y que los otros requieren. De no existir esta armonía entre las entidades básicas y los catálogos se deben desarrollar "traductores" y mantenerlos actualizados generando sobrecarga de trabajo y propensión a errores.

Este lenguaje común a través de las entidades básicas y catálogos requiere de una gobernanza que mantenga vigente la integración. Cada entidad y cada catálogo debe tener una entidad rectora que sea su "dueña", encargada de mantenerlo actualizado a través del sistema correspondiente. A su vez, las entidades rectoras deben realizar las actualizaciones periódicas que sean necesarias respetando las reglas de convivencia con las demás entidades del Gobierno, ya que las modificaciones que se realicen en un sistema impactarán en el resto de los sistemas que conforman la administración financiera. Por consiguiente, las modificaciones deben ser

consensuadas y acordadas entre todos los actores, y su seguimiento debe realizarse verificando el cumplimiento de las pautas previamente definidas.



Esta coordinación es, naturalmente, un proceso complejo, y como tal requiere definir una arquitectura institucional que garantice la gobernanza de los sistemas que dan soporte a la administración financiera. En la mayoría de los países, esta arquitectura se ve facilitada por el hecho de que todos o la amplia mayoría de los sistemas que componen el núcleo dependen funcionalmente de una misma entidad, usualmente ubicada dentro del Ministerio de Hacienda. De esa manera, el proceso de toma de decisiones es más simple y ordenado. Para sumar los sistemas relacionados es menester la existencia de un cuerpo colegiado en el que participen representantes de todos los sistemas con capacidad de decisión. Será su función, entre otras, fijar prioridades evitando que las cuestiones verticales primen sobre la horizontalidad de la administración financiera.

Una vez lograda la integración a nivel Gobierno Central se debe extender a los niveles subnacionales – provincias/departamentos, municipios - para consolidar la información a nivel nación.

Para ello el Gobierno nacional debe definir los requerimientos mínimos que tienen que cumplir los clasificadores presupuestales y contables de las entidades territoriales. No es preciso que los clasificadores sean idénticos y tengan el mismo nivel de desagregación, pero sí que coincidan en sus primeros niveles para que el sistema permita la consolidación de información y la interoperabilidad.

De esta manera, se podrá disponer de información a nivel nacional sin dilaciones a través de plataformas integradoras. Las herramientas analíticas harán su aporte para navegar esa información consolidada recorriendo las distintas vistas que permiten los catálogos.

Como resultado ofrecerán las curvas comparativas, mapas de color y tantos otros elementos visuales que constituyen un instrumento valioso para diseñar el futuro.

7.2 Puntos de Integración - Directorio de servicios

Los sistemas informáticos y los componentes de la administración financiera intercambian flujos de información de manera continua dado que cada uno de ellos necesita nutrirse de información de los restantes para componer su gestión.

En esos flujos intervienen entidades básicas y los denominados catálogos para elaborar los instrumentos que cada uno de los sistemas utiliza.

Las entidades básicas se identifican a través de códigos que deberían ser únicos para facilitar el intercambio. Mencionamos algunos para dar una idea de la variedad en vista de los sistemas que deben integrarse:

Países
Provincias/departamentos
Municipios
Monedas
Escalafones salariales
Niveles educativos
Identificación de Proyectos de Inversión
Beneficiarios
Bancos
Identificación de plataformas de pago
Medios de pago
Tipos de cambio
Tasas de interés
Índices de actualización
Metas públicas
Indicadores físicos, etc.

En relación a los catálogos cabe mencionar aquellos cuya armonización es esencial a la hora de integrar la información y constituyen el elemento nuclear del sistema:

Clasificadores presupuestales
Cuentas Contables
Clasificación de productos



En todos los casos, las clasificaciones precedentes deben estar adaptadas a los estándares internacionales y deben estar vinculadas a través de catálogos de relación que automaticen la ejecución presupuestal y su contabilización de acuerdo a la normativa a partir del ingreso de las transacciones en origen.

Los distintos sistemas a través del lenguaje común que definen los catálogos nucleares de la administración financiera producen y comparten flujos de información que les permiten interactuar y constituyen la fuente que nutre la base integral para la toma de decisiones.

Estos flujos deben estar disponibles en una plataforma accesible de acuerdo a los permisos que la reserva de la identidad y/o la confidencialidad determinen.
Nos parece útil mostrar gráficamente los flujos o instrumentos principales que se han mencionado en los capítulos correspondientes a cada sistema de información para plasmar la idea de la plataforma integradora que es menester que compartan.



Los instrumentos que muestra el gráfico precedente se van produciendo durante el ciclo presupuestal y se realimentan de manera continua a través de las gestiones que las entidades de Gobierno realizan al interior de los distintos sistemas.

La integración requiere de la construcción de un servicio de directorio con el objetivo de que todos los interesados y las partes autorizadas puedan descubrirlos y utilizarlos, según la necesidad que tengan de ello

7.3 Plataforma integradora de datos de gobierno

La riqueza de la información contenida en las bases de datos de los sistemas componentes de la administración financiera, incluyendo los del núcleo y los relacionados, sumada a la información que proveen los Bancos Centrales y otras instituciones gubernamentales – seguridad social, instituciones de estadísticas y censos, etc. – y datos provenientes de terceros – cámaras empresariales, instituciones de investigación, etc. - , pueden explotarse a través de herramientas de analítica avanzada – data analytics - para la toma de decisiones y una adecuada planificación.

Analítica avanzada, que ya mencionáramos en el punto 5.6, examina los datos usando técnicas sofisticadas y herramientas que van más allá de la tradicional inteligencia de negocios para descubrir relaciones al interior de los contenidos y predecir tendencias.

Las técnicas incluyen minería de datos o de texto, aprendizaje automático, patrones semejantes, pronósticos, visualización, análisis semántico, redes neuronales, entre otras. [5]

Estas aplicaciones que ya son de uso corriente en el mercado empresarial también tienen que incorporarse en el ámbito estatal.

Conocer qué bienes y servicios consume el Estado, qué precios se pagan por los mismos bienes y bajo qué condiciones de compra lo hacen las distintas jurisdicciones, costos y tiempos de ejecución de proyectos similares, cuán difundido está el uso del modelo de dinero móvil reemplazando las tradicionales cuentas bancarias, las variaciones diarias de la recaudación de tributos para mejorar la programación financiera, son algunas de las respuestas que puede brindar la analítica de datos para mejorar la gestión.

Más importante aún es ampliar el horizonte más allá de la ejecución de gastos e ingresos y abordar los indicadores del impacto que los programas de gobierno efectivamente producen. Para ello, los servicios en la nube facilitan el acceso a grandes volúmenes de datos de gran variedad sobre indicadores de salud, educación y bienestar social que, en definitiva, son los que nos dejan saber si la gestión de gobierno alcanza sus objetivos.

5 Definición de Gartner IT Glossary, disponible en: https:www.gartner.com/it-glossary/advanced-analytics/

BIBLIOGRAFÍA

World Bank (2020) https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/financial-management-information-systems-fmis

Gartner.com (2020), Definición de Gartner IT Glossary, disponible en: https:www.gartner.com/it-glossary/advanced-analytics/

KEN BECK (2001) Manifiesto ágil disponible en http://agilemanifesto.org/iso/es/manifesto.html

DON TAPSCOTT & ALEX TAPSCOTT. 2016. La revolución blockchain, Deusto.

CAPÍTULO XIV
AUTORA

Marta Susana Vázquez

De nacionalidad argentina, cursó sus estudios universitarios en la Universidad de Buenos Aires, en la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, obteniendo los títulos de Computadora Científica y Licenciada en Ciencias de la Computación.

Desarrolló su carrera profesional, en el ámbito privado, en empresas industriales y en el ámbito público, como especialista en sistemas informáticos impositivos y de administración financiera gubernamental. Ha realizado consultorías en países de Latinoamérica en temáticas relacionadas a la administración financiera.

CAPÍTULO

XV

LA EJECUCIÓN FINANCIERA Y FÍSICA DEL PRESUPUESTO DE GASTOS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Altagracia Polanco

1. CONCEPTO GENERALES DE LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE GASTO

1.1 Definición de la Ejecución del Presupuesto de Gasto

Etapa del proceso presupuestario que se inicia al aprobarse el presupuesto; consiste en la aplicación de los recursos financieros, humanos y materiales, utilizando una serie de técnicas, normativas, procedimientos administrativos, contables, de productividad, de control y de manejo financiero, para ser orientados a la prestación de los servicios públicos y acciones desarrolladas; de conformidad con las funciones y objetivos institucionales en un tiempo de mediano y corto plazo.

La ejecución del gasto, además de lo antes expuesto, es el conjunto de erogaciones que, por concepto de gastos corrientes, gastos de capital y servicio de deuda, realizan las instituciones públicas, con cargo a los créditos presupuestarios respectivos.

Ejecución física de la ejecución del gasto, es el grado de avance y cumplimiento a nivel físico de las metas programadas por cada unidad ejecutora.

1.2 ¿Cómo se ejecuta el gasto público?

El gasto público se ejecuta a través de los presupuestos o programas presupuestarios establecidos por el gobierno, clasificándose de distintas maneras, considerando el gasto del sector público en su totalidad, incluyendo las amortizaciones de deuda externa.

La ejecución como proceso, es la movilización de la administración pública, además de llevar a cabo las acciones necesarias para la utilización de los recursos reales y financieros, que posibiliten lograr los productos y servicios en la cantidad y calidad adecuada; además, en el tiempo y lugar previstos; así como, empleando la tecnología más adecuada, en donde se tengan presentes los criterios de eficiencia y eficacia necesarios en todo el proceso productivo.

2. ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO DE EJECUCIÓN DEL GASTO

2.1 ¿Cuándo Inicia la Ejecución del Presupuesto de Gasto?

El proceso de ejecución del gasto inicia cuando el poder ejecutivo promulga la ley que aprueba el Congreso Nacional; luego de ser aprobado el presupuesto, se realiza la distribución administrativa del presupuesto aprobado.

La aprobación de las cuotas periódicas es, según la Ley Núm. 423-06 Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, la única autorización que se les otorga a los organismos para comprometer gastos.[1] Por tal razón, la asignación y aprobación de la programación de la ejecución del gasto, es condición "sine qua non", para registrar gastos.

1 Artículo 47, párrafo III, Ley 423-06

Si en la distribución aprobada no existe crédito presupuestario para hacerle frente a una situación imprevista, es necesario que se recurra al proceso de modificaciones presupuestarias, y luego de que se haya solicitado y esté aprobada por el órgano rector responsable, la unidad ejecutora puede dar inicio al proceso de ejecución del presupuesto de gasto.

El régimen de modificaciones presupuestarias que se aplica en la República Dominicana es flexible, según la naturaleza de la modificación que se requiera, facilitando el cumplimiento de la planificación del plan operativo anual de las instituciones públicas.

La ejecución del presupuesto de gasto es la entrada para el registro automático de los asientos contables, específicamente cuando se aprueba un devengado, reconociendo la ejecución real y efectiva del gasto presupuestario con el momento del devengado, tal como lo establece la ley[2].

2.2 Alcance Institucional de la Ejecución del Presupuesto de Gasto.

Los órganos rectores que interactúan en el proceso de ejecución del gasto establecen políticas generales que vienen dadas por las leyes, reglamentos, normas y procedimientos, las cuales sirven de límites para los créditos presupuestarios y para el cumplimiento de los controles básicos que componen el proceso, facilitando la producción de los bienes y servicios que demanda la población; además, de permitir que las instituciones cumplan con los objetivos y metas para los cuales fueron creadas.

En ese orden, dichas leyes, reglamentos, normas y procedimientos abarcan todos los niveles institucionales que conforman el Sector Público No Financiero (SPNF) como son:

- Gobierno Central
- Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras
- Instituciones de la Seguridad Social
- Administraciones Locales
- Empresas Públicas No Financieras

Sin embargo, la Ley Núm.5-07 del Sistema de Administración Financiera del Estado (SIAFE), exceptúa los últimos dos niveles institucionales, estableciendo en su Artículo 14, el carácter obligatorio para la implementación del Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF), el cual es la única herramienta de registro de las operaciones presupuestarias financieras y contables, de los primeros tres niveles institucionales.

No obstante, la ley del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAFE) contempla solo esos tres niveles institucionales, la Ley Núm.494-06 faculta al Ministerio de

2 Artículo 26, Ley 423-06

Hacienda (MH) a publicar las estadísticas fiscales de todo el Sector Público No Financiero (SPNF).

En ese sentido, se puso a disposición una herramienta que permite el registro de las informaciones de la ejecución del presupuesto de los demás niveles institucionales que conforman el SPNF, la cual se identifica como Centralización de Información Financiera del Estado (CIFE), que contempla diferentes formas de la carga de las informaciones, entre las que se mencionan: Servicios Web, carga de archivos y carga manual, facilitando al Ministerio de Hacienda (MH), disponer de todas las informaciones de las ejecuciones presupuestarias, financieras y contables de los cinco niveles que conforman SPNF.

La ejecución del presupuesto de gasto, es la entrada para el registro automático de los asientos contables, específicamente cuando se aprueba un devengado, reconociendo el momento que por ley se reconoce la ejecución real del presupuesto de gasto[3].

El período presupuestario en la República Dominicana, inicia el primero de enero y finaliza el 31 de diciembre de cada año, por lo que, las apropiaciones o créditos presupuestarios cierran el 31 de diciembre. En ese sentido, ninguna institución pública podrá comprometer ni devengar gastos con cargo al período que finaliza.

Los gastos devengados no pagados al 31 de diciembre de cada año, se cancelan en el siguiente período, con cargo al saldo de caja y banco existente a esa fecha. Los gastos comprometidos y no devengados a1 31 de diciembre, si mantienen su vigencia se afectarán automáticamente a1 ejercicio siguiente, imputando los mismos a las apropiaciones disponibles para ese ejercicio[4].

2.3 ¿Qué son los créditos o apropiaciones presupuestarias?

Son disponibilidades de recursos presupuestarios asignados a los capítulos e instituciones, para hacer frente a las obligaciones contraídas durante el año para el cual fueron aprobadas, y para liquidar las obligaciones que hayan quedado pendientes al cierre de años anteriores.

Las apropiaciones presupuestarias aprobadas, constituyen el límite máximo de gasto que pueden realizar los entes públicos en el ejercicio presupuestario, sujeto a la disponibilidad efectiva de los ingresos.

Estos créditos presupuestarios se clasifican de acuerdo con la estructura de los clasificadores presupuestarios para el sector público dominicano y cada uno responde a una interrogante.

2.4 ¿Qué son los clasificadores presupuestarios?

Los clasificadores presupuestarios, son el instrumento integrador de la herramienta tecnológica que sirve de plataforma para el registro de las operaciones económico financiera, permitiendo

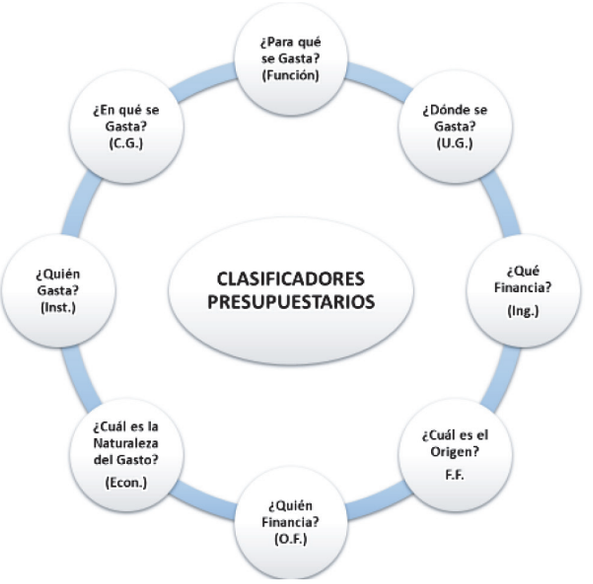
3 Artículo 26, Ley 423-06

agrupar los gastos, los ingresos y el financiamiento de acuerdo con criterios y necesidades de los diferentes insumos que se requieren para obtener la producción que satisfacen necesidades públicas.

Su uso es de obligatoriedad para todo el sector público dominicano, y es uno de los requisitos básicos para que se dé la interoperabilidad con las diferentes herramientas tecnológicas que intervienen en el proceso de ejecución del presupuesto de gasto.

Cada clasificador del Manual de Clasificadores Presupuestarios para el Sector Público, como forma de su comprensión responden a una pregunta clave, es por eso que aquí se presenta cada pregunta, y la respuesta está basada, según el clasificador que corresponda.

ESTRUCTURA DE LOS CLASIFICADORES PRESUPUESTARIOS



Fuente: Manual de Clasificadores Presupuestarios para el Sector Público

- ¿Quién gasta? - Instituciones públicas
- ¿En qué se gasta? – En los conceptos de gastos-insumos (Objeto del Gasto)
- ¿Para qué se gasta? - Para el cumplimiento de la naturaleza de la institución (Función)
- ¿Dónde se gasta? – en las distintas regiones, provincias y municipios del país (UG)
- ¿Qué financia el gasto? - El gasto se financia con los ingresos (ING.)
- ¿Cuál es el origen de los recursos? – El origen es la fuente de financiamiento (FF)
- ¿Quién financia los recursos? – Los recursos son financiados por organismos financiadores (OF)

- ¿Cuál es la naturaleza económica del gasto? – El gasto por su naturaleza puede ser corriente y de capital (ECO)

La ejecución del gasto hace uso de clasificadores primarios y secundarios

Clasificadores primarios son:

- Institucional
- Cuentas Presupuestarias Gastos
- Concepto y uso del financiamiento
- Fuente de financiamiento
- Organismo financiador

Clasificadores secundarios:

- Económico de gasto
- Funcional
- Ubicación geográfica

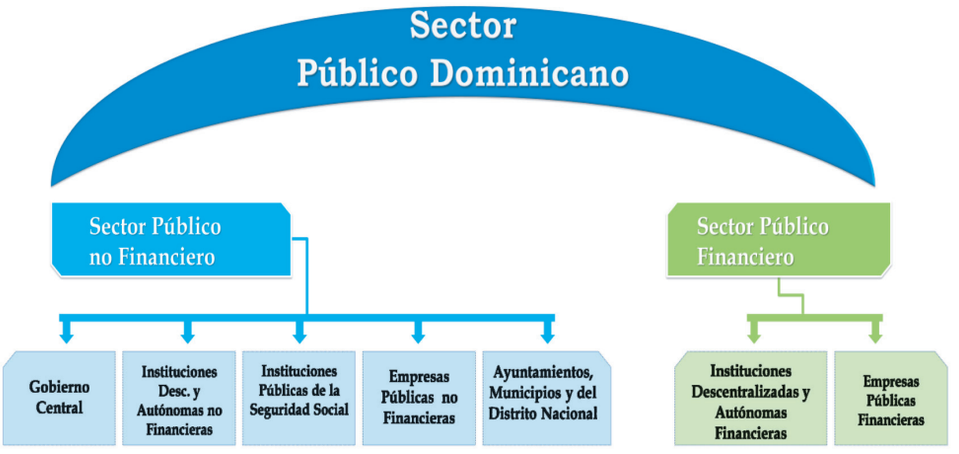
Cada una de esas clasificaciones, tienen atributos que facilitan la operatividad institucional, y constituyen el elemento fundamental para que facilite la diversidad de información combinada de la ejecución del presupuesto de gasto, en tiempo oportuno. Además, sirve también para la publicación de la ejecución del presupuesto que mensualmente se publica en el Portal de Transparencia Fiscal de la República Dominicana.

El gasto se clasifica de diferentes formas, utilizando la combinación del universo de los clasificadores presupuestarios para el sector público, convirtiendo la combinación de las clasificaciones utilizadas en el presupuesto en partida del gasto, una vez es aprobado el presupuesto general del Estado.

A continuación, se presentan las teorías conceptuales de las clasificaciones siguientes:

Clasificación Institucional: Permite ordenan los gastos públicos de las instituciones utilizando los diferentes niveles en que se desagrega este clasificador, para identificar los créditos presupuestarios, los cuales identifican el gasto en un período determinado, para el cumplimiento de sus objetivos. A continuación, la estructura del Sector Público dominicano:

Estructura del Sector Público Dominicano



Elaboración Propia

Clasificación por objeto del Gasto: permite identificar los insumos que son requeridos para la obtención de los bienes y servicios que se adquieren con los créditos previstas en el presupuesto, así como, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de su proceso productivo.

Clasificación por funciones: En esta clasificación, el gasto público se presenta según los diferentes servicios que las instituciones públicas frecen a la comunidad, permite, además, identificar la naturaleza y fin para el que fue creado un programa presupuestario.

Ejemplo:
El Estado dominicano gasta en los diferentes sectores sociales (Educación, salud, vivienda, deporte, recreación, protección social, entre otras funciones).

En la ejecución del gasto, se utilizan las autorizaciones que para gastar contiene el presupuesto, constituyéndose este en un instrumento de control financiero para los recursos y una ley limitativa para gastar, impuesta por el poder legislativo.

Según la ley, las apropiaciones o créditos presupuestarias son los valores máximos (límite máximo) que disponen las instituciones para realizar gastos; igualmente, la ley indica que los gastos deben ser destinados con exclusividad de acuerdo con los fines para los cuales fueron dispuestos en el presupuesto[4].

4 Ver artículo 44, Ley No. 423-06 Orgánica de Presupuesto del Sector Público.

La ley establece que la ejecución del gasto, se reconoce efectivamente con el criterio del devengado. Por considerar de fundamental importancia para la ejecución del gasto, en la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, específicamente en el Artículo 54, se especifica que el registro del gasto se debe hacer según la forma y metodología que establezca la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG).

En ese orden, el gasto se registra atendiendo a[5]:

La apropiación, que significa el límite máximo para gastar.

- La cuota para comprometer en cada uno de los períodos en que se desagrega el ejercicio presupuestario. Entendiéndose por cuota de compromiso, al límite máximo para comprometer gastos que se autoriza para un período determinado.
- La afectación del preventivo implica el inicio de un trámite para gastar en la adquisición de bienes o en la contratación de obras y servicios, solicitado por la autoridad competente.
- El compromiso, es la aprobación por autoridad competente de un acto administrativo, por el cual se formaliza una relación jurídica con terceros para la ejecución de obras, adquisición de bienes y servicios, o 1os actos mediante los cuales se otorgan transferencias y préstamos. Cuando las obras a ejecutarse y los bienes y servicios a recibirse superen el período presupuestario, el compromiso se registrará por el valor correspondiente al período fiscal vigente.
- El devengado, surge con la obligación de pago por la recepción de conformidad de obras, bienes y servicios oportunamente contratados o en los casos de gastos sin contraprestación, por haberse cumplido los requisitos administrativos legales. El Devengado se registrará en el momento que se reciban los bienes, servicios y obras, de conformidad con las condicionalidades contempladas en el contrato.
- El pago debe reflejar la cancelación total o parcial de las obligaciones asumidas, la que se concretara en el momento de la entrega del cheque o cualquier otro medio de pago a1 acreedor.
- En materia del servicio de la deuda, incluyendo intereses y amortizaciones, el compromiso se formaliza y se registra por el total de las apropiaciones vigentes y el devengado se registra en la fecha en que se genera la obligación de pago, de acuerdo con los contratos o bonos o títulos.

5 Artículo 54, Inciso (b y c) de la Ley 423-06

3. SUSTENTACIÓN JURÍDICA DE LA EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO

3.1 Sustentación Jurídica de la Ejecución del Presupuesto de Gasto

Los gastos que realiza el gobierno dominicano se limitan al marco regulatorio que estipulan las leyes derivadas de la constitución, en las que se establece que ninguna entidad pública no podrá formalizar ningún pago que no esté explícito en el presupuesto que aprueba el Congreso Nacional.

La ejecución del gasto público de la República Dominicana está amparada en varios artículos de la Constitución de la República (Artículos 93, 114, 239, 250, 246 y 247). El Artículo 114, manda al presidente de la República a rendir cuenta ante el Congreso Nacional, de las ejecutorias y resultados obtenidos en la ejecución del presupuesto de gasto del año anterior, e informar de las prioridades que el gobierno se propone ejecutar en el año vigente.

Leyes y Normas que regulan la ejecución del presupuesto de gasto:

- Ley Núm. 494-06 De Organización de la Secretaria de Estado de Hacienda, hoy Ministerio de Hacienda
- Ley Núm. 423-06 Orgánica de Presupuesto para el Sector Público
- Ley Núm. 126-01 Crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental
- Ley Núm. 340-06 Sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones con Modificaciones de Ley Núm.449-06
- Ley Núm. 498-06. de Planificación e Inversión Pública
- Ley Núm. 567-05 de Tesorería Nacional
- Ley 6-06 de Crédito Público
- Decreto 15-17 Control del gasto y Pago a Proveedores
- Ley Núm. 41-08 de Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública hoy Ministerio de Administración Pública
- Norma de Anticipo Financiero (Fondos en Avance, Reponibles y Liquidables), diciembre 2015
- Procedimiento para la Ejecución de las Unidades Ejecutoras de Proyectos con Recursos Externos (UEPEX), 2017
- Norma de Cierre de Ejecución Presupuestaria Anual

En dichas leyes y sus reglamentos, se determinan disposiciones, políticas y reglas generales sobre el presupuesto público, así como las bases y las competencias de los órganos administrativos que intervienen en los diversos aspectos relacionados con la ejecución del gasto público.

4.- PROCESO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTO

4.1 Ejecución del Presupuesto de Gasto

El proceso de ejecución del presupuesto de gasto en la República Dominicana está definido en la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público[6], en el que se establecen las características generales para gastar, así como reglas generales que permitan el control de las operaciones presupuestarias en las instituciones públicas, garantizando que todo lo que se adquiera en el SPNF, disponga de su crédito presupuestario y la disponibilidad de cuota para comprometer, de tal forma que los proveedores del Estado tengan la certeza de cuando se le pagará.

Para certificar estos controles establecidos en la referida ley, la Constitución de la República instituye que el Estado dominicano y todas sus instituciones, sean autónomas, descentralizadas o no, estarán regidos por un sistema único, uniforme, integrado y armonizado de contabilidad.[7]

El proceso de ejecución del gasto inicia siempre en las unidades ejecutoras, por diferentes vías, este proceso comprende las instancias de aprobación que debe recorrerse para la ejecución del gasto, desde que se autoriza adquirir un bien o servicio hasta que se ordena el pago.

El proceso comienza cuando se toma la decisión de iniciar un trámite de compras, una instrucción de pago de la deuda, solicitud de transferencias, una aprobación de normas para autorizar la modalidad de ejecución por anticipo financiero, o cuando se debe ordenar la gestión de pagos recurrentes como las nóminas de los funcionarios del subsector administrativo, momento en el cual se registra el preventivo.

Una vez se concretan las obligaciones contractuales entre las instituciones y los contratantes, o se da el inicio a la actividad contratada, se registra el compromiso. En el momento en el cual se da por aceptado el cumplimiento de la obligación por parte de la institución se genera el devengado, y como paso final, se ordena el pago y éste se coloca en la bandeja de la Contraloría General de la República para su autorización.

Una vez se reciben las órdenes de pago autorizadas por la Contraloría General de la República (CGR), se seleccionan las órdenes de pago para su tramitación conforme con la fecha de vencimiento establecida en los documentos de respaldo y la disponibilidad de caja, se liquida la obligación y se ejecuta el pago al beneficiario final.

Como parte de la actividad de gestionar ordenamientos, se selecciona la obligación a pagar; luego a dicha obligación se le aplican las retenciones y deducciones que son ordenadas legal o judicialmente, para finalmente ejecutar el desembolso a través uno de los medios de pago que establece la ley como: transferencia electrónica, nota de pago o en algunos casos cheque.

6 Capítulo V de la Ley 423-06

7 Capítulo 245 de la Constitución de la República 2010

A través del Sistema de la Cuenta Única del Tesoro (CUT), todos los pagos son centralizados, no obstante, son administrados individualmente en las subcuentas de las instituciones, donde se controlan los saldos por disponibilidad financiera y disponibilidad para pagos, de manera integrada con las cuotas de pago definidas en el proceso de programación financiera.

Como una forma de transparentar y controlar los desembolsos por conceptos de gastos, estos se vinculan con un registro centralizado de beneficiarios, es decir, de personas físicas y jurídicas que serán a nombre de quienes se hace el pago final. Con lo que se garantiza que el pago real y efectivamente llegue al beneficiario final, responsable del acuerdo contractual.

Cada una de las fases de aprobación es registrada contablemente, ya sea presupuestaria o patrimonialmente, en el momento de su ocurrencia y en coordinación con los procesos administrativos y de la CUT que controla la disponibilidad para comprometer y pagar.

Simultáneamente a la aprobación de los documentos que crean una obligación para pagar en el subsector Administrativo y de acuerdo con el momento del devengado que señala la Ley Orgánica de Presupuesto, se hace el registro contable de las cuentas por pagar. Una vez se ejecutan los desembolsos asociados a estas obligaciones, la cuenta por pagar debe reflejar su disminución.

El proceso de ejecución del gasto resume la obligación legal de llevar los registros contables, conforme a las directrices de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG).

La ejecución de operación termina con el proceso de cierre del período fiscal, el cual consiste en la aplicación de un conjunto de reglas definidas por la ley, y aplicadas por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, para generar el Informe de Recaudación e Inversión de las Rentas, al cierre de cada ejercicio presupuestario.

Modelo de Proceso de la Ejecución del Gasto Presupuestario



Elaboración Propia

El Proceso de ejecución del gasto, tiene diferentes entradas que permiten delimitar el uso del mecanismo de tipos de transacción dependiendo de su origen, vinculado al registro de los momentos del gasto.

En la República Dominicana, a partir de la emisión del Decreto Núm.15-17, se inicia una etapa de mejora en el registro de los momentos del gasto, implementado dos instrumentos que garantizan la transparencia en la ejecución del presupuesto de gasto, en cuanto a no generar deudas administrativas producto de adquirir bienes y servicios sin respaldo presupuestario.

Dichos instrumentos son Núm.1, Certificado de Disponibilidad Presupuestaria, el cual asegura la reserva presupuestaria para iniciar un trámite de compras, y es producto del registro del preventivo en estado aprobado en el Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF) y Núm.2, certificado de Disponibilidad de Cuota para Comprometer, que garantiza al proveedor el pago, según condicionalidades del contrato.

El proceso de ejecución del gasto hace uso de los procesos de programación de la ejecución del gasto y de modificaciones presupuestarias. Además, tiene un único formulario de entrada para los diferentes tipos de gastos y las etapas del gasto. En ese sentido, el proceso de ejecución del gasto utiliza diferentes parámetros y configuraciones que hacen posible el logro de las metas institucionales y los objetivos de políticas públicas.

La ejecución del presupuesto de gasto, cuando su entrada es un trámite o proceso de compras, las etapas del preventivo y compromiso se registran por una acción realizada en el Portal Transaccional de Compras (PTC), vía servicio web, es decir, al aprobar la solicitud de un trámite para adquirir un bien o servicio en el PTC, se genera en el SIGEF un Preventivo en estado aprobado, y cuando se aprueba un contrato, se genera un compromiso aprobado.

La siguiente etapa de devengado se genera en el SIGEF, en estado creado, cuando el PTC envía la nota de recepción, luego el usuario de la Dirección Administrativa Financiera (DAF), completa todas las informaciones requeridas hasta dejarlo en estado aprobado. La siguiente etapa es la orden de pago (Libramiento), la cual se registra en el SIGEF, quedando en cadena de firmas de la Contraloría General de la República para su intervención. Una vez aprobada la orden de pago, el Tesorero Nacional ordena, tomando en cuenta la disponibilidad en la caja, la cuota de pago y la fecha de vencimiento del documento de respaldo que avala dicho pago.

Los comprobantes de pago que se generan en el SIGEF, se generan vía Banco de Reservas como intermediario del sistema bancario dominicano. Los servidores públicos reciben su pago de nómina en el Banco de Reservas, no obstante, a los proveedores de bienes y servicios se les paga en el banco de su preferencia, siempre que se cumpla con los estándares de calidad del proceso de pago.

Para el pago de la nómina pública, existe un control de calidad que lo valida el Banco de Reservas, el cual consiste en verificar que la cuenta bancaria del servidor sea el verdadero dueño de la cuenta, conciliándola con el documento de identidad (Cédula) y elevando el nivel de transparencia en el pago de la nómina pública.

Cuando el pago es a otro tipo de beneficiario como proveedores, organizaciones no gubernamentales y gubernamentales, se cumplen los controles establecidos por ley, los cuales son validados en línea, tales como estar al día con la Seguridad Social, con Impuesto Internos, Cámara de Comercio, entre otras certificaciones.

Los demás procesos cuyo origen no es el proceso de compras, cumplen todas las reglas y normativas aplicadas a la ejecución, solo que son registrados en el momento que se presenta el documento administrativo que lo avala, por ejemplo, las transferencias corrientes y de capital que solicitan las diferentes instituciones sin fines de lucro y las instituciones descentralizadas y de la seguridad social.

Para el pago de la nómina, la gestión de las novedades se realiza en el Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP), del Ministerio de Administración Pública (MAP), luego esa nómina se convierte en un archivo TXT (Documento de texto plano que contiene texto formado por caracteres que son legibles) para ser procesada en el SIGEF. Antes de ser procesada, la Unidad Ejecutora (UE) debe registrar un documento que abarca la previsión y el compromiso simultáneamente, el cual debe contemplar el valor total de la nómina para todo el año, solo se registra mensual el devengamiento y pago de forma separada, según fecha de vencimiento de la nómina que en República Dominicana se estipula desde el 18 hasta el 25 de cada mes.

Los servicios básicos como el agua, luz, desechos sólidos (Basura), comunicación, entre otros, se registran las tres etapas del gasto de forma simultánea, partiendo de la recepción de factura mensual, la cual es fija y tiene una fecha de caducidad de pago, cumpliendo todos las reglas, normas y procedimientos emanados de los Órganos Rectores que intervienen en la ejecución del gasto.

La ejecución del servicio de la deuda pública está estrechamente vinculada al Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE), en el que la Dirección General de Crédito Público, como unidad ejecutora responsable de la gestión, debe emitir las órdenes de pago destinadas a atender el servicio de la deuda pública.[8]

La Dirección General de Crédito Público, emitirá y remitirá a la Tesorería Nacional los libramientos de pago, destinados a atender los Servicios de la Deuda Pública, con treinta (30) días de anticipación, como mínimo, a la fecha de vencimiento de cada uno de los mismos, y gestionará

8 Artículo 8, acápite n, Ley No. 6-06 De Crédito Público

su efectividad en tiempo y forma, para lo cual coordinará sus acciones con la Tesorería Nacional, la Contraloría General de la República y el Banco Central de la República Dominicana.[9]

4.2 Ejecución del Gasto, Modalidad Anticipo Financiero (AF).

Los anticipos financieros, son un mecanismo de asignación de recursos públicos por excepción, que deben cumplir con el principio de transparencia y las regulaciones establecidas en las leyes y reglamento de operación de las instituciones que conforman el área de la Administración Financiera de las instituciones del Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras y las Instituciones Públicas de la Seguridad Social.

Esta modalidad de ejecución consiste en transferir recursos con base en la disponibilidad presupuestaria y la Resolución que a solicitud de las Unidades Ejecutoras (UEs) aprueba el Ministro de Hacienda. Esta resolución controla las operaciones que se hacen por esta modalidad, generando un preventivo aprobado como garantía de la última regularización que se haga al final de cada año.

Esta modalidad se autoriza básicamente para gastos menores, y para el desarrollo de eventos que por su naturaleza requieren de la agilidad y eficiencia en los procesos de gastos. Para ser operativos en el SIGEF, se debe registrar una cuenta bancaria tipo AF, la resolución aprobada por el Ministro de Hacienda, la subcuenta CUT que va a recibir los recursos y al ser registrada en estatus vigentes en el SIGEF, las UEs proceden a registrar el expediente de AF, una vez generado el expediente, la UE puede iniciar las gestiones, que son las operaciones que actualizan los balances del referido expediente.

En esta modalidad de ejecución también se deben cumplir las reglas generales del marco legal que contempla la Ley Núm. 423-07, en cuanto a disponibilidad presupuestaria, programación de cuota para comprometer y las modificaciones presupuestarias.

Para la UE recibir recursos en la cuenta administrada por la Tesorería Nacional, debe elaborar en el SIGEF una gestión de transferencia, la cual se envía a la Contraloría para su validación, luego pasa a la Tesorería para ser aprobada por el Tesorero Nacional. Esa acción actualiza el balance de la cuenta y el expediente de AF. El pago se realiza a través de transferencia bancaria y cheque, los débitos bancarios se generan en el sistema para luego ser conciliados. Una vez conciliados pueden gestionar la regularización. Este documento lleva intrínseco las etapas simultáneas y debe ser intervenido por la CGR.

Ese ciclo del expediente se realiza todo el año y la última regularización debe ser con cierre[10] para que el expediente pueda ser traspasado al siguiente año cumpliendo con la disponibilidad presupuestaria para la reserva a través del preventivo.

9 Artículo 52 del Reglamento de Aplicación de la Ley 6-06 De Crédito Público

10 Norma de Cierre Anual de la DIGECOG

El mecanismo de ejecución Anticipo Financiero se ha orientado en los últimos años a los hospitales de auto gestión y que son parte íntegra del Sistema de Información de la Gestión Financiera.

4.-3 Ejecución de Unidades Ejecutoras de Proyectos con Recursos Externos (UEPEX)

El módulo de UEPEX es parte íntegra del SIGEF, no obstante, funciona diferente, ya que cumple con las condiciones de los organismos financiadores, además de cumplir con las normativas del país, la contabilidad es separada de la contabilidad del gobierno central, por lo que los estados financieros son individuales por casa UEPEX.

Para iniciar la ejecución del gasto de las UEPEX es necesario que la DIGECOG registre el convenio y cada unidad registre beneficiarios y contrato, luego de completar todo el proceso de compras y haber seleccionado el proveedor, se procede a registrar la orden de pago, seleccionan el medio de pago (Transferencia, cheque o pago nota).

Si la UEPEX paga vía CUT el medio de pago es solo transferencia, sin embargo, si no es vía CUT puede emitir cheque o pago nota. Al realizar los pagos, se confirman en el sistema y los usuarios operativos proceden a registrar la solicitud de desembolso para informar al organismo financiador los gastos en que han incurrido como condición para que le desembolsen más recursos o para justificar los recursos ya desembolsados.

Las UEPEXs no hacen uso de las apropiaciones presupuestarias para ejecutar los pagos, por lo que la DIGECOG hace uso de sus prerrogativas y en coordinación con la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), asignan presupuesto y cuota de compromiso para regularizar todo lo ejecutado en el proceso de cierre.

En la actualidad hay un proyecto cuyo objetivo es que las UEPEXs ejecuten en línea cumpliendo con las reglas generales de disponibilidad presupuestaria y disponibilidad de cuota de compromiso, con la intervención de la CGR para aprobar la regularización de las cuatro etapas simultáneas (preventivo, compromiso, devengado y orden de pago).

Cuando las UEPEX registren su orden de pago, va a disparar un documento de gasto automático en cadena de firmas de la CGR, una vez aprobado el documento de gasto, se aprobará la orden de pago. Para cerrar el ciclo de la ejecución por este mecanismo se generará el documento pagado.

En el año 2018 se implementó el proyecto UEPEX en la CUT, cuya finalidad es concentrar los recursos externos y que se pueda hacer los pagos desde la CUT, como se hace con los recursos internos, la implementación se hizo gradualmente, incluyendo como unidades pilotos los nuevos proyectos que iniciaban en ese período.

Las autoridades del Ministerio de Hacienda como una forma de asegurar que las UEPEXs cumplan con el precepto presupuestario de que todo lo que se compre debe tener respaldo presupuestario, implementaron el proyecto UEPEX en Línea, el cual consiste en cumplir con la ejecución del presupuesto de gasto y toda la normativa que la regula, con la intervención de la Contraloría General de la República y aplicando los pagos desde la Cuenta Única del Tesoro.

5. ÓRGANOS QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE GASTOS Y DEUDA PÚBLICA

5.1 Intervención de los Órganos Rectores en la Ejecución del Gasto.

Para que el proceso de la ejecución presupuestaria de gastos y deuda pública se realice con efectividad y eficiencia, las instituciones deben tomar en cuenta las normativas y procedimientos que, acorde al marco legal vigente, deben asumir las instituciones del Sector Público, desde la máxima estructura (Capítulo) hasta la mínima estructura (UE), para realizar su gestión y operaciones de gastos, considerando siempre el principio de Centralización Normativa y Descentralización Operativa, así como la Interrelación de los Sistemas Vinculados.[11]

El marco legal vigente que sustenta la Administración Financiera Gubernamental define claramente los procesos que intervienen, cada órgano rector que intervienen en la gestión de los procesos de la Ejecución Presupuestaria y los sistemas que los componen.

A continuación, los procesos de la ejecución presupuestaria de gastos y deuda pública que los Órganos Rectores intervienen, según normativas vigentes:

1. Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES)

La Dirección General de Presupuesto como **Órgano Rector del Sistema** de Presupuesto, interviene: Aprobación de la Distribución del Presupuesto, elabora y somete al Ministro de Hacienda el régimen de modificaciones presupuestaria, aprobación modificaciones presupuestarias y aprobación de la programación de la ejecución del presupuesto. Administra y actualiza los Clasificadores Presupuestarios para el Sector Público.

2. Tesorería Nacional (TN)

La Tesorería Nacional como Órgano Rector del Sistema de Tesorería, interviene en: Programación anual de caja, asignación de cuota de pago, ordena y envía al sistema bancario nacional los pagos a los beneficiarios finales, registro de beneficiarios que no son proveedores del estado, registro de cuentas bancarias y envío al Banco Central de los pagos de la deuda pública externa, aprueba y envía al Banco de Reservas la transferencia de recursos de anticipo financiero.

11 Artículo 4 de la Ley 5-07 Sistema de Administración Financiera del Estado.

3. Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG)

La Dirección General de Contabilidad Gubernamental como **Órgano** Rector del Sistema de Contabilidad, es el que establece las normas y procedimientos que regulan los procesos operativos de la ejecución de presupuesto de gastos; crea las unidades contables y la vincula con la UE presupuestaria, registra el convenio de las unidades Ejecutoras de Proyectos con Recursos Externos (UEPEX), apertura y cierre del período fiscal anual, registra resolución de anticipo financiero aprobada por el Ministro de Hacienda.

4. Contraloría General de la República (CGR)

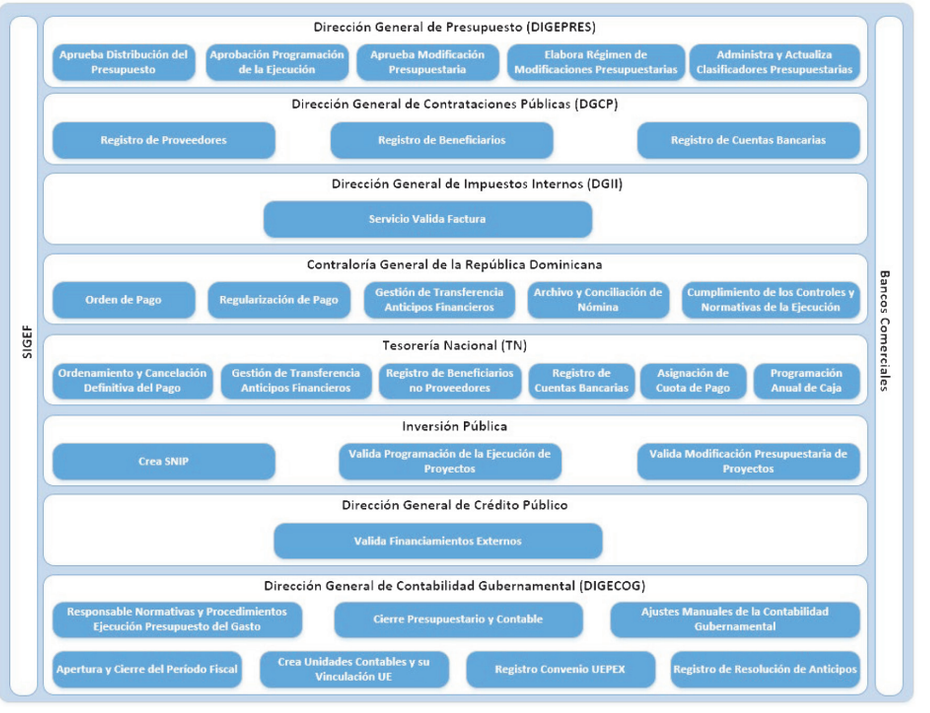
La CGR como órgano del control interno garantiza el cumplimiento de las leyes que sustentan la ejecución del presupuesto de gasto. Asimismo, interviene en la aprobación de la orden de pago de cada unidad ejecutora por mandato constitucional. Además, interviene en las regularizaciones de pago, archivo de nómina, la transferencia de anticipo financiero y en la conciliación de la nómina mensualmente.

5. Dirección General de Inversión Pública

Este órgano conexo del SIAFE interviene en el registro del código SNIP, para que las unidades ejecutoras de proyectos puedan incluirlos en su ejecución del presupuesto. Además, valida todas las modificaciones presupuestarias y programación de la ejecución que involucran proyectos de inversión.

A continuación, se presenta una gráfica que muestra las intervenciones de los órganos rectores del SIAFE en el proceso de la ejecución del presupuesto de gasto en la República Dominicana:

Intervención de los Órganos Rectores en la Ejecución del Gasto



Fuente: Elaboración Propia

6. CAPÍTULOS Y SUBCAPÍTULOS

6.1 Capítulos

6.1.1 Marco Teórico de los Capítulos

La República Dominicana usa la figura de Capítulo para identificar a cada Ministerio que es parte del Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas y Autónomas No Financieras, las Instituciones de la Seguridad Social y a los Organismos Especiales. Además, es la clasificación que permite identificar el presupuesto y ejecución presupuestaria de gasto de cada una de las instituciones que cumplen con los requisitos, para definirse como capítulos. Este concepto está referido en la Ley Orgánica de Presupuesto[12].

6.1.2 Requisitos para la Creación de Capítulos.

Para que una institución sea definida como Capítulo, el requisito principal es que tenga un marco legal que defina sus funciones, objetivos y las características particulares que permitan diferenciar el nivel institucional al que pertenece. Las instituciones que son capítulos y que no son parte del nivel institucional Gobierno Central, tienen características muy precisas contempladas en la Constitución de la República[13], como son:

- Ley aprobada y promulgada
- Personalidad jurídica
- Autonomía administrativa, financiera y técnica
- Adscripción al sector de la administración central compatible con su actividad
- Vigilancia del ministerio titular del sector al cual está adscrito

Para identificar los capítulos, según nivel institucional, se usan códigos con valores que inician con 1, para el Congreso Nacional; 2, para el Gobierno Central; 3 y 4, para Poderes y Organismos Especiales; 50, para Instituciones Públicas Financieras; 51, Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras; 52, Instituciones de la Seguridad Social; 7, las Administraciones Locales y 6, las Empresas Públicas No Financieras[14].

Los capítulos deberán disponer de la información necesaria sobre los programas y proyectos que tendrán bajo su responsabilidad ejecutar.

A continuación, se detallan algunos ejemplos de los códigos que identifican a cada capítulo:

12 Artículo 25 de la Ley 423-06 Orgánica de Presupuesto para el Sector Público

13 Ver Artículo 114 de la Constitución de la República Dominicana

14 Ver Manual de Clasificadores Presupuestarios para el Sector Público 2014

Código	Nivel Institucional	Descripción del Capítulo
201	Gobierno Central	Presidencia de la República
202	Gobierno Central	Ministerio de Interior y Policía
205	Gobierno Central	Ministerio de Hacienda
214	Gobierno Central	Procuraduría General de la República Dominicana
301	Poderes y Organismos Especiales	Poder Judicial
401	Poderes y Organismos Especiales	Junta Central Electoral
404	Poderes y Organismos Especiales	Defensor del Pueblo
5102	Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras	Centro de exportación e Inversión de la República Dominicana.
5109	Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras	Defensa Civil
5120	Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras	Jardín Botánico
5136	Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras	Consejo Dominicano del Café
5171	Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras	Instituto Dominicano para la Calidad
5202	Instituciones de la Seguridad Social	Instituto de Auxilios y Viviendas
5205	Instituciones de la Seguridad Social	Superintendencia de Pensiones
5207	Instituciones de la Seguridad Social	Consejo Nacional de Seguridad Social
7001	Gobiernos Generales Locales	Ayuntamiento del Distrito Nacional
7050	Gobiernos Generales Locales	Ayuntamiento de Jarabacoa
7066	Gobiernos Generales Locales	Ayuntamiento de Las Matas de Santa Cruz
6102	Empresas Públicas no Financieras	Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo

6111	Empresas Públicas No Financieras	Instituto de Estabilización de Precios
6131	Empresas Públicas No Financieras	Refinería Dominicana de Petróleo
5202	Instituciones Públicas Financieras	Banco Central
5004	Instituciones Públicas Financieras	Banco de Reservas de la República Dominicana.

Fuente: Clasificador Institucional, Manual de Clasificadores Presupuestario para el Sector Publico

A partir del 2004, año en el que se inició la reforma financiera en la República Dominicana, los gastos relativos a la deuda pública y a las pensiones civiles, estaban incluidas en la estructura del capítulo del Ministerio de Hacienda, provocando distorsiones en las estadísticas de la ejecución presupuestaria del referido capítulo.

Para solucionar esta distorsión, se crearon dos capítulos virtuales, los cuales fueron incluidos en la Ley General de Presupuesto, quedando sustentado legalmente, cuando el Congreso Nacional aprueba la Ley Anual de Presupuesto General del Estado.

El Capítulo Administración de Obligaciones del Tesoro Nacional, (999), contiene todas las imputaciones del gasto para el pago de las pensiones civiles y Policía Nacional y el Capítulo Administración de Deuda Pública y Activos Financieros (998), para imputar el gasto relativo a deuda pública.

La administración y ejecución del presupuesto de gasto de estos dos capítulos, están bajo la responsabilidad del Ministerio de Hacienda, específicamente en unidades ejecutoras que su marco legal le facultan esas funciones, estas son: Dirección General de Crédito Público, para el Capítulo Administración de deuda Pública y Activos Financieros, y la Dirección General de Pensiones y Jubilaciones, para Administración de Obligaciones del Tesoro Nacional, lo cual evidencia que funcionalmente se puede gestionar y tomar acciones que promuevan las buenas prácticas en cuanto a calidad y transparencia del gasto público.

6.1.3 - Funciones de los Capítulos

- Ser la estructura de mayor nivel institucional, la cual agrega todas las operaciones presupuestarias de los subcapítulos y unidades ejecutoras que dependen de su gestión.
- Ser gestor de velar por el cumplimiento de todas las normas y procedimientos que en materia de ejecución del gasto que emitan los órganos rectores del proceso de ejecución de gasto.
- Asegurar la producción de los bienes y servicios públicos que por mandato legal deben proveer a la ciudadanía.

- El responsable del capítulo participa en el Consejo de Ministro como superior del sector al que pertenece.
- A través del capítulo se rinde cuentas de las ejecutorias de su presupuesto.
- Definir bajo la supervisión de la Dirección General de Presupuesto, la estructura programática requerida para el logro de sus funciones.

6.2 Subcapítulos

El concepto de Subcapítulo es una prerrogativa administrativa, que se aplica para facilitar un mejor funcionamiento a aquellos capítulos que por su naturaleza tienen estructura jerárquica complejas y de similar estatus. En la República Dominicana, este concepto se aplica en algunos capítulos, cuya estructura de aprobación de sus operaciones presupuestarias y financieras, no dependen del ministro responsable del Capítulo, sino que, les delegan la aprobación de sus ejecuciones presupuestarias y pago a otros funcionarios.

El subcapítulo, tiene como finalidad desagregar las funciones de la Dirección Administrativa Financiera (DAF), cuando el capítulo cumple con la condicionalidad descrita en el párrafo anterior.

El Ministro de Hacienda, a solicitud de la máxima autoridad de cada capítulo, de los niveles institucionales contemplados en la Ley Núm.5-07, y con la intervención previa de la Dirección General de Presupuesto, podrá disponer la división de los capítulos en subcapítulos[15].

Para que se dividan los capítulos en más de un capítulo, se deben cumplir los requisitos siguientes:

- Sean instituciones tuteladas por leyes específicas y que tengan un grado de autonomía funcional en la conducción de sus propósitos
- Se corresponda con la prestación de bienes o servicios públicos de la misma naturaleza
- Realice gran cantidad de transacciones financieras
- Administre una cantidad importante de recursos humanos
- Las estructuras programáticas se definirán considerando al subcapítulo

Los Subcapítulos aplicarán toda la normativa vigente relacionada con la Administración Financiera del Estado, y estarán sujetos a las fases de formulación, discusión y aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto

A continuación, se detallan los capítulos que tienen más de un subcapítulo:

15 Artículo 23 del Decreto Núm. 492-07 que aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público

a. Presidencia de la República
b. 01 Ministerio Administrativo de la Presidencia
c. 02 Gabinete de Política Social
d. 04 Contraloría General de la República
e. 05 Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado
f. 06 Ministerio de la Presidencia
g. Ministerio de Interior y Policía
h. 01 Ministerio de Interior
i. 02 Policía Nacional
j. Ministerio de Defensa
k. 01 Ministerio de Defensa
l. 02 Ejército de la República Dominicana
m. 03 Armada de la República Dominicana
n. 04 Fuerza Aérea de la República Dominicana

7. DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

7.1 Marco Legal

- Ley 5-07 del Sistema de Administración Financiera del Estado (SIAFE).
- Artículo 16, Decreto Núm. 492-07 que aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público.

El Artículo 8 de la Ley del SIAFE, establece que, en cada Capítulo del Gobierno Central, de Institución Descentralizada o Autónoma No Financiera y en las Instituciones Públicas de la Seguridad Social, deberá existir una Dirección Administrativa Financiera (DAF), la cual será responsable de cumplir, en el ámbito de su competencia, las normas y procesos que rigen la administración financiera del Estado.

Asimismo, será la que coordine su accionar con el Ministerio de Hacienda y con los órganos rectores del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado, pudiendo el Ministerio de Hacienda aprobar la desconcentración de las funciones de la DAF en los casos en que la organización interna de las instituciones lo ameriten[16].

7.2 ¿Qué es la Dirección Administrativa y Financiera?

Es una unidad de carácter técnico-administrativa, encargada de desarrollar los procesos relacionados con la programación y ejecución presupuestaria, control contable, adquisiciones de

16 Artículo 8 de la Ley 5-07 del Sistema de Administración Financiera del Estado

bienes y servicios, servicios administrativos, pagos a proveedores y administración de recursos humanos, de acuerdo con las políticas establecidas.

Su función básica es la coordinación y acompañamiento a las Unidades Ejecutoras (UEs), bajo su dependencia en todas las fases del ciclo presupuestario, de manera oportuna y eficiente.

Servicios que ofrecen a las UEs:

- Validación y aprobación del anteproyecto institucional
- Revisión y aprobación de las solicitudes de bienes y servicios
- Aprobación de cuotas para comprometer
- Validación y aprobación de las modificaciones presupuestarias institucionales
- Aprobación de las nóminas
- Aprobación y trámite de la orden de pago
- Solicitud de resolución de AF

8.- ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO (SIAFE)

8.1 Organización Administrativa del SIAFE

La organización administrativa de la República Dominicana está compuesta por tres niveles: Estratégico, Táctico y Operativo, cada uno cumple con funciones específicas, a los fines que las instituciones públicas puedan lograr sus objetivos de políticas públicas y ofrecer la producción de bienes y servicios a la ciudadanía.

La Ley Núm.494-06 de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda (hoy Ministerio de Hacienda), le faculta a cumplir con funciones estratégicas que van desde dirigir la política fiscal del gobierno (Ingreso, Gasto y Financiamiento), con un mandato de que la misma debe ser sustentable en el tiempo; dirigir la administración financiera del Sector Público No Financiero y los sistemas relacionados, a través de los sistemas de presupuesto, tesorería, crédito público, contabilidad gubernamental, contrataciones públicas y administración de bienes muebles e inmuebles del Estado. Asimismo, el Ministerio de Hacienda es el responsable de diseñar, operar, mantener y supervisar el Sistema de Información de Gestión Financiera (SIGEF)[17].

El nivel táctico está integrado por los órganos rectores y los órganos conexos del Sistema de Administración Financiera del Estado (SIAFE), los cuales emiten las normas y procedimientos en las áreas de sus competencias.

17 Artículo 3, acápite 1, 6 y 22 de la Ley 494-06 De Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda (Hoy Ministerio de Hacienda)

A continuación, los órganos que integran el nivel táctico:

1. La Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), es el órgano rector del proceso presupuestario, estableciendo toda la normativa y procedimiento que facilitan la operatividad de las instituciones públicas.
2. La Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG), emite las normas y procedimientos para la ejecución del Gasto, ingresos y financiamientos. Además, dictar las normas de contabilidad y los procedimientos y elaborar los manuales de contabilidad general a utilizarse en todo el sector público.
3. Dirección General de Crédito Público (DGCP), como órgano de gestión de la deuda pública, y administra el servicio de la deuda pública.

Organización Institucional de la Administración Financiera del Estado



Fuente: Modelo de Procesos del SIAFE

9.-UNIDADES EJECUTORAS DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS

9.1 ¿Qué son las Unidades Ejecutoras (UE)?

Las unidades ejecutoras como estructura mínima institucional están definidas como la encargada de llevar la ejecución de operaciones encaminadas a la gestión de los fondos que administran, conforme a las normas y procedimientos del Sistema de Administración Financiera del Estado (SIAFE), por tal razón, son responsables directas del registro de los gastos que le asignan en la distribución del presupuesto y del registro contable.

La UE, es el área administrativa dependiente de la unidad de mayor jerarquía responsable, en la que se desagrega parte del ejercicio presupuestario, con el propósito de cumplir con eficiencia su función. La UE puede estar ubicada en un área geográfica distinta a la unidad responsable.

Ejemplo de esta desagregación de UE en el país, son los hospitales de autogestión que pertenecen al Servicio Nacional de Salud, entre otras.

Desde el punto de vista de la administración financiera y presupuestaria, constituye el área responsable de un subcapítulo, con facultades para cubrir compromisos adquiridos o contratados, con la responsabilidad de la administración y ejecución de los programas y todas las categorías que dependen del mismo.

La UE no tienen funciones normativas propias, ya que deben cumplir con las normas que le establecen los órganos rectores y la dirección administrativa financiera que la administra; en los casos que sean creadas por ley, esta incluye la normativa y funciones que deben cumplir, o por el contrario, le delegan funciones expresamente por el Ministerio al que pertenecen.

9.2 Funciones de la Unidad Ejecutora

Las funciones que realizan son de carácter operativo administrativo, entre las que se mencionan:

- Recaudar ingresos
- Contraer compromisos
- Devengar gastos
- Ordenar pagos por delegación del Tesorero Nacional
- Llevar el registro presupuestario y contable
- Elaborar el informe de evaluación del presupuesto

10. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA.[18]

En la República Dominicana, el proceso de evaluación de la ejecución del presupuesto de gasto, está contemplado en el Capítulo VII de la Ley Núm.423-06, Orgánica de Presupuesto, en el que

18 Capítulo VII Evaluación de la Ejecución Presupuestaria, Ley 423-06

se definen las condiciones y características para evaluar la ejecución del presupuesto de gastos públicos, realizada por los organismos del Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas o Autónomas No Financieras, y por las Instituciones Públicas de la Seguridad Social, tanto en forma periódica durante el ejercicio presupuestario, como a1 cierre del ejercicio fiscal.

La normativa establece que para cumplir este cometido las autoridades de los organismos e instituciones objeto de la evaluación deberán realizar las siguientes acciones:

I. Llevar registros permanentes de la información de la producción de bienes y servicios y los beneficiarios atendidos.
II. Hacer su propia evaluación física y financiera, explicando los resultados y los obstáculos e inconvenientes que tienen que superar para mejorar sus procesos de gestión y alcanzar sus objetivos y metas con eficacia y eficiencia.

El resultado de esa evaluación será la base para el informe que la DIGEPRES, remite a la DIGECOG, para que esta elabore el informe de Recaudación e Inversión de las Rentas, el cual debe ser remitido anualmente por el Secretario de Estado de Finanzas, hoy Ministro de Hacienda a la Cámara de Cuentas.[19]

En esta evaluación se deben considerar las condiciones y características definidas en los acuerdos por desempeños que se hayan firmados, tal como establece la Ley Núm.423-06.[20]

19 Artículo 9, acápite 6 de la Ley 126-01 que crea la Direccion General de Contabilidad Gubernamental

20 Artículo 14, Ley 423-06 Orgánica de Presupuesto

BIBLIOGRÁFIA

1. Constitución Política de la República Dominicana. Publicada en la Gaceta Oficial No. 10561, del 26 de enero de 2010.
2. Ministerio de Hacienda; Reforma de la Hacienda Pública; Alfa y Omega; 2007
3. Dirección General de Presupuesto; Clasificadores Presupuestarios para el Sector Público; Impresión Pintería; 2014.
4. Montalvo Claros, Oscar G.; Administración Financiera Básica. Univ. Mayor de San Andrés Facultad de Ciencias Económicas y Financieras. Carrera de Administración de Empresas.
5. Jorge Baldrich: Efectos macroeconómicos de los gastos Extrapresupuestarios y de los Recursos Específicamente Asignados: http://colectivo económico org. 20/11/07/28 (en línea).
6. Galo Viteri Diaz, Ecuador: Estructuración y Modernización Institucional, Eficiencia en la Inversión, Optimización y Austeridad del Gasto Público y Simplificación de Trámites.
7. Galo Viteri Diaz, Reglas Macro fiscales, Responsabilidad y Transparencia Fiscal: Experiencias en países seleccionados de América del Sur, con énfasis en el caso de Ecuador.
8. Laura de Pablo Escobar, Aurelia Valiño Castro, Economía del Gasto Público: Control y Evaluación.
9. Experiencias vividas en el proceso de definición, desarrollo, pruebas e implementación de la reingeniería de la ejecución del presupuesto de gasto, 2008
10. Dirección General de Contabilidad Gubernamental, Norma de Anticipos Financieros (Fondos en Avance, Reponibles y Liquidables), 2015, Rep. Dom.
11. Modelo de Procesos de la Gestión Financiera Gubernamental de la República Dominicana, 2012.
12. Dirección General de Contabilidad Gubernamental, Normas para el Cierre Presupuestario y Contable del Ejercicio Fiscal 2019, y las Disposiciones Operativas de cumplimiento obligatorio para el Sector Público.

GLOSARIO

SPNF - Sector Público No Financiero
SIAFE - Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado
SIGEF - Sistema de Información de la Gestión Financiera
UEPEX - Unidad Ejecutora de Proyectos con Recursos Externos
CGR - Contraloría General de la Republica
CUT - Cuenta Única del Tesoro
DIGECO - Dirección General de Contabilidad Gubernamental
PTC - Portal Transaccional de Compras
DAF - Dirección Administrativa Financiera
SASP - Sistema de Administración de servidores Públicos
UE - Unidad Ejecutora
SIGADE - Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda
AF - Anticipo Financiero

DIGEPRES - Dirección General de Presupuesto
DGCP - Dirección General de Crédito Publico
TN - Tesoreria Nacional
SNIP - Sistema Nacional de Inversión Pública

CAPÍTULO XV
AUTORA

Altagracia Polanco

Nacida en Las Matas de Santa Cruz, Montecristi, República Dominicana. Estudió Economía en la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). Se ha desempeñado en los últimos años como servidora pública en el Ministerio de Hacienda, en el ámbito de la Reforma Financiera Gubernamental, implementando el Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF).

En el ámbito docente, ha desarrollado charlas, cursos, seminarios y talleres en diferentes universidades, y en instituciones gubernamentales y no gubernamentales, sobre la Reforma Financiera y sus avances en la República Dominicana.

CAPÍTULO
XVI

EL MINISTERIO DE HACIENDA COMO ÓRGANO RECTOR DE LA POLÍTICA FISCAL Y LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO

Ricardo Ángel Gutiérrez
Rosa María De La Cruz Yeb

1. ASPECTOS GENERALES DE LA HACIENDA PÚBLICA

Un Estado, para su nacimiento, debe poseer tres elementos, a saber, pueblo, soberanía y territorio; y, para fines de intercambio comercial fuera de su jurisdicción, debe ser reconocido internacionalmente. En lo que respecta a la soberanía, esta se la asocia al hecho de ejercer la autoridad dentro de un territorio y, en principio, está en manos del pueblo que la delega en los Estados. Las constituciones nacionales, aprobadas por los representantes del pueblo, básicamente establecen los derechos y obligaciones de los ciudadanos y organizan el Estado, creando los poderes y las instituciones básicas propias de un régimen republicano, para dar respuesta a las necesidades de aquellos.

Las responsabilidades de los Estados nacionales, para atender las necesidades de sus pueblos, nacieron y evolucionaron a partir de las propias del llamado "estado gendarme" (seguridad interior, justicia, relaciones exteriores, guerra) hasta la actualidad, donde se le asignan las requeridas para el desarrollo político, económico y social de las naciones.

Ahora bien, para conocer las responsabilidades básicas que actualmente debe asumir un Estado ante la sociedad, es importante especificar, aún en forma muy general, los roles que se le han asignado y aquello que se le demanda, todo lo cual, ubicándonos en la región y en forma un tanto subjetiva, tratamos de sistematizar tal como se muestra a continuación: [1]

- ✓ Garantizar la provisión efectiva de los bienes públicos esenciales a todos los habitantes, especialmente los que hacen al derecho a la vida, a la propiedad, al orden público, a la educación, a la salud y a la satisfacción de las necesidades elementales de los seres humanos, especialmente a quienes se encuentran a nivel de pobreza crítica. Entre estos, el derecho a la vida, es absolutamente prioritario.
- ✓ Asegurar la estabilidad macroeconómica.
- ✓ Garantizar a los actores económicos las reglas de juego del mercado, propiciando un marco institucional y financiero, capaz de estimular la producción y el intercambio comercial.
- ✓ Diseñar y aplicar un sistema impositivo equitativo que garantice la solvencia fiscal, que esté basado en impuestos progresivos y a las personas; que estimule la inversión productiva, el turismo receptivo, la creación de puestos de trabajo y el comercio exterior; y que tenga como propósito esencial viabilizar una justa redistribución del ingreso nacional.
- ✓ Asegurar el funcionamiento efectivo de las instituciones públicas que tienen por objeto proteger los derechos de los consumidores y de los usuarios, y la defensa de la competencia.

1 Preparado sobre lecturas de publicaciones relacionadas con el tema del profesor Dr. Joan B. Prats i Catalá.

- ✓ Garantizar el funcionamiento de una justicia rápida y efectiva que actúe con equilibrio, integridad e independencia de los restantes poderes públicos; en definitiva, hacer realidad el postulado de la seguridad jurídica.
- ✓ Fortalecer la democracia y sus instituciones, asegurando la participación de la sociedad en la formulación de las políticas públicas, el diálogo permanente entre los principales actores políticos, la libertad de prensa, la transparencia y la libre accesibilidad a la información estatal.
- ✓ Desarrollar y operar un sistema de relaciones exteriores y de Fuerzas Armadas con alto desarrollo profesional y tecnológico, capaz de asegurar la soberanía nacional y adaptado a los acuerdos regionales e internacionales de los que el país forme parte.
- ✓ Atender al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades, en todo el territorio de un país.

Y aquí nace el gran problema de la hacienda pública: ¿cuentan los Estados con la capacidad administrativa y los recursos financieros necesarios para cumplir todos estos roles y dar respuestas a las demandas de la sociedad? La respuesta ya no pasa por la política, sino que se traslada al campo de la economía en general y de la hacienda pública en particular.

Una gran parte de la literatura especializada considera que una excelente definición de economía, es la aportada por el economista británico Liones Robbins (1980), quien sostiene que esta es la "ciencia que estudia la conducta humana como la relación entre fines dados y medios, estos últimos, escasos y con usos alternativos". El estudio de la economía, sea como economía pura aplicada, o como macro o microeconomía y sus relaciones con la Hacienda Pública, no es objeto de estudio en este capítulo. Pero sí lo es el tema de la relación entre fines y medios escasos.

En relación con lo anterior, la economista Hicks (1956) expresó:

> "Ya que la misión del Estados es la satisfacción de necesidades, la Hacienda Pública es, por esencia una parte de la Economía. Es un aspecto del problema económico el de garantizar la mejor aplicación de medios limitados para asegurar finalidades determinadas, finalidades prescriptas en este caso, no por la demanda de los consumidores en el mercado, sino mediante la política dirigida por los representantes del pueblo, situados en los organismos gubernamentales. […] El hecho que la autoridad pública exista para la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos coloca a la Hacienda Pública firmemente en el campo de la economía. Esto implica que su estudio presupone conocer el funcionamiento del sistema económico".

La Hacienda Pública, como parte de la Teoría Económica, estudia:

a. La actividad financiera del Estado, que comprende la programación y gestión de los ingresos, de los gastos y del financiamiento; sus resultados económico, primario y financiero, así como, la preservación y administración del patrimonio público.
b. La organización, instrumentos, mecanismos de administración y reglas a través de los

cuales se captan, asignan y aplican los recursos financieros públicos.

c. Los efectos económicos de las acciones anteriores, tales como el análisis de costos beneficios, impacto en la redistribución del ingreso, corrección del mercado. etc.;

d. La coordinación de las medidas hacendales con otras medidas de política económica para alcanzar determinados fines, su aplicación y el análisis de su impacto.

También Hicks (1956) nos dice que:

> "…la Hacienda Pública está estrechamente relacionada con la política, o arte de gobernar. Esto por necesidad debe ser así, ya que la Hacienda Pública está directamente relacionada con la actividad de los organismos gubernamentales. La ordenación apropiada de las finanzas de un país es un aspecto del Gobierno y, en realidad, un aspecto que no puede ser estudiado aisladamente. En efecto, la organización política total es importante para la comprensión de las finanzas públicas".

Ahora bien, tratándose del Estado y su funcionamiento, no podemos dejar de considerar el derecho público como ciencia relacionada con la Hacienda Pública, dado que este proporciona los instrumentos legales que establecen su ámbito de competencia y soportan las decisiones del área. Específicamente es el derecho financiero, como parte de aquel, el que se ocupa de los temas propios de la hacienda pública.

Tampoco debemos olvidar que, en los últimos años, se ha impuesto el mandato social de que la dirección y gestión de la hacienda pública se realice en un marco de moralidad y transparencia (FMI, 2001).

En definitiva, la Hacienda Pública es una disciplina donde confluyen la economía, la política, el derecho y la moral.

Desde el punto de vista absolutamente pragmático, sería válido decir que, así como en el caso del sector privado, los recursos los asigna el mercado, en el caso del sector público, este rol le corresponde proponerlo a la hacienda pública, que lo realiza mediante su principal instrumento que es el proyecto de presupuesto.

Sin duda alguna, los Estados nacionales, especialmente en la región, afrontan un problema fundamental de muy difícil solución, qué es cómo responder de la mejor forma posible a la problemática de una multitud de necesidades insatisfechas y a la disponibilidad de recursos escasos y, en este contexto, ofrecer una respuesta que asegure la aceptabilidad de la sociedad.

De lo anterior, deriva la importancia de los Ministerios/Secretarías de Hacienda/Finanzas en las estructuras administrativas públicas, que tienen a su cargo el rol más difícil del Estado, esto es, captar los recursos que la ley ha establecido y proponer[2] su asignación, seleccionando entre

2 En los regímenes republicanos los presupuestos son aprobados por el Poder Legislativo, previa conformidad

la múltiples demandas de la sociedad y tratando de que su aplicación se realice con eficacia, eficiencia y calidad, así como, que se logren los resultados previstos, todo ello en un marco de sostenibilidad fiscal.

Por último, una interesante reflexión sobre nuestra materia:

> "El éxito de la Hacienda Pública depende de un equilibrio juicioso entre estabilidad y flexibilidad: estabilidad porque un cambio innecesario es costoso y afloja los resortes de mando establecidos, flexibilidad porque en un mundo cambiante, la Hacienda Pública necesita mantenerse a tono con la situación". (Hicks, 1956).

2. BREVE HISTORIA DE LOS MINISTERIOS DE HACIENDA/FINANZAS EN IBEROAMÉRICA

2.1. Época colonial

EN LA REGIÓN

El profesor ATCHABAHIAN (1999), en su libro *Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública* relata:

> "Durante la época de la conquista y colonización americana, España tenía un gobierno de concepción absoluta, donde la monarquía hereditaria desempeñaba sin trabas el poder; el resto de influencia de los señoríos locales y de las autoridades comunales desapareció con el advenimiento al trono español de la casa de los Austria. El monarca implantaba los impuestos y ordenaba a su arbitrio los gastos; no existía el menor asomo de presupuesto como acto limitativo de la facultad de gastar. Las cargas fiscales se regulaban de acuerdo con las necesidades del tesoro real. Como consecuencia natural, análogo régimen absoluto fue establecido en tierras de América. Los impuestos y regalías eran fijados por el monarca, sin Intervención alguna de las autoridades actuantes en el territorio de Indias; sólo ciertos servicios divisibles eran retribuidos con tasas establecidas por los cabildos. Los impuestos reales, entre los que sobresalían por su importancia el quinto y el diezmo reales sobre los productos de las minas, eran recaudados por los funcionarios de la real hacienda, quienes cumplían también funciones de pago de las libranzas expedidas por los virreyes y gobernadores. Pero toda esta gestión se desenvolvió dentro de los límites establecidos por el rey, excepto en materia de gastos imprevistos o urgentes, en que las autoridades locales podían ordenar las expensas, con cargo de dar cuenta inmediata".

ESPAÑA

El Ministerio de Hacienda de España, a través de su portal institucional[3], expone la siguiente historia sobre su institución:

---

de la autoridad máxima del Poder Ejecutivo y en algunos casos también de los gabinetes o consejos de ministros.

3 Véase el Portal Institucional del Ministerio de Hacienda de España https://www.hacienda.gob.es/es-Es/Paginas/Home.aspx, "Las raíces históricas del Departamento", última consulta del 20 de junio de 2020.

"El Ministerio de Hacienda fue creado en el siglo XVIII por la administración borbónica. Fue un intento de solución a la grave crisis en que había entrado el sistema financiero de la Corona durante el reinado de la Casa de Austria, además de concebirse como un instrumento de la centralización de los antiguos reinos hispánicos.

El sistema tradicional de la Real Hacienda se articulaba en torno a una serie de organismos, independientes para las coronas de Castilla y Aragón. La primera contaba con el Consejo de Hacienda, creado en 1523 y reformado profundamente en 1658; la Contaduría Mayor de Cuentas, creada en 1476; y la Superintendencia General de Hacienda, creada en 1687. La Corona de Aragón contaba con las siguientes instituciones: el Baile General y el Maestre Racional de la Corte. En ambos casos y durante los siglos XVI y XVII existía una para cada uno de los reinos integrantes de la Corona aragonesa.

Como resultado de la Guerra de Sucesión las instituciones catalano-aragonesas fueron suprimidas entre 1707 y 1716, y sus competencias fueron absorbidas por las instituciones de corte castellano. Así, puede señalarse que las instituciones hacendísticas tradicionales que pervivían al iniciarse el siglo XVIII eran castellanas: Consejo, Contaduría y Superintendencia.

No obstante, el modelo tradicional castellano tampoco funcionaba de una forma deseable, debido a su propia estructura organizativa y a la grave situación en que se encontraban las rentas de la Corona. Muchas de ellas habían sido arrendadas a particulares durante el siglo XVII, mermando los ingresos del erario real.

En 1705 se crearon dos Secretarías del Despacho Universal: una para los asuntos de Guerra y Hacienda y otra para el resto de los asuntos que concernían a la Monarquía. Este es el embrión del actual sistema de Gobierno.

En 1714, se decidió ampliar las Secretarías a cinco: de Estado, de Asuntos Eclesiásticos, de Justicia y de Jurisdicción de los Consejos; de Guerra; de Indias; de Marina y de Hacienda. Las cuatro primeras tenían como titular a un Secretario de Estado y del Despacho, y la de Hacienda tenía como responsable al Intendente Universal de la Veeduría General (primigenia denominación del actual cargo de Ministro de Hacienda). Esta división duró poco tiempo, desapareció en 1716. A partir de ese momento, los negocios de Hacienda correrían unidos a los asuntos de Justicia e Indias.

Las reformas sociales y políticas abordadas durante el siglo XVIII necesitaban de un sistema financiero sólido, incompatible con el sistema de arrendamiento de las rentas de la Corona, y de un mecanismo burocrático adecuado. Se inicia entonces un largo camino en este sentido que durará prácticamente lo que resta de la centuria.

Durante el reinado de Fernando VI se inició un largo proceso de recuperación de la administración directa de las principales rentas e impuestos, reconstituyéndose el patrimonio de la Hacienda pública. Esto implicó que en 1754 se crease, ya de manera definitiva, la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Hacienda como órgano encargado de la administración y control de las rentas de la Corona en la Península. La Hacienda de las posesiones ultramarinas era responsabilidad en ese momento de la Secretaría de Estado y del Despacho de Indias.

Desde 1754 la Dirección de Rentas Generales se perfiló como el órgano encargado de controlar los principales impuestos y rentas existentes. Fundamentalmente la renta de Aduanas y las provinciales.

Durante el reinado de Carlos IV comienza a producirse una crisis económica en España, agravada por la inestabilidad política europea surgida a raíz de la Revolución francesa. El reflejo en la organización de la Administración es inmediato: en 1790 desaparece la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Indias. Los asuntos de la fiscalidad americana son incorporados a la de Hacienda y existen desde ese momento y hasta 1836, salvo en períodos concretos, dos áreas hacendísticas dentro del mismo Departamento: España e Indias.

En 1793 comenzó para España un periodo de conflictividad bélica que no se verá frenado hasta 1845. Su impacto en el sistema financiero de la Corona fue inmediato y catastrófico, agravado por la independencia de las posesiones americanas. Su prolongación en el tiempo llegará hasta finales del siglo XIX. La falta de recursos implicó el crecimiento de la Deuda pública y de la adopción de diferentes medios para sufragarla:

Todo lo dicho tiene un reflejo orgánico. En 1795 se suprimió la Superintendencia de Hacienda, asumiendo sus funciones la Secretaría de Estado y del Despacho. Entre 1808 y 1814 coexistirán dos Ministerios de Hacienda, uno josefino y otro borbónico. Ambos ensayarán medidas que prosperarán a lo largo de todo el siglo XIX.

Con Fernando VII se reestructura la Secretaría en 1816 y 1824, con el objeto de desarrollar un instrumento capaz de salvar la Hacienda pública de la catastrófica situación generada por la guerra. La reforma de 1824 dio lugar a la Dirección General del Tesoro como órgano redistribuidor de los caudales públicos.

En 1836, se disuelven las oficinas encargadas de la Hacienda de Indias".

2.2. En la región a partir de la Independencia

MÉXICO

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, mediante el documento "Antecedentes históricos de la SHCP"[4], publicado en su portal institucional, señala la siguiente historia sobre su institución:

"El 8 de noviembre de 1821, se expidió el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, por medio del cual se creó la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, aun cuando desde el 25 de octubre de 1821 existía la Junta de Crédito Público.

En 1824, el Congreso Constituyente otorgó a la Hacienda Pública el tratamiento acorde a su

4 Véase el documento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México titulado "Antecedentes históricos de la SHCP", del subportal institucional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México https://www.gob.mx/hacienda, última consulta en fecha 25 de junio de 2020.

importancia, para ello expidió el 16 de noviembre del mismo año la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, por la que la Secretaría de Hacienda centralizó la facultad de administrar todas las rentas pertenecientes a la Federación, inspeccionar las Casas de Moneda y dirigir la Administración General de Correos, la Colecturía de la Renta de Lotería y la Oficina Provisional de Rezagos.

Para el despacho de las nuevas funciones atribuidas, se conformaron los siguientes Departamentos: Departamento de Cuenta y Razón, antecedente de la Contaduría Mayor de la Federación, creado para subrogar a las Contadurías Generales; Tesorería General de la Federación; Comisaría Central de Guerra y Marina, encargada de la formulación de las cuentas del Ejército y la Marina; y la Contaduría Mayor, órgano de control que estuvo bajo la inspección de la Cámara de Diputados, con la función principal de examinar los presupuestos y la memoria que debería presentar anualmente la Secretaría.

El 26 de enero de 1825, se expidió el Reglamento Provisional para la Secretaría del Despacho de Hacienda, considerado como el primer Reglamento de la Hacienda Republicana y en el cual se señalaron, en forma pormenorizada, las atribuciones de los nuevos funcionarios constituidos conforme a la citada ley del 16 de noviembre de 1824.

Al transformarse el país en una República Central, se expidió la ley del 3 de octubre de 1835, misma que precisó la forma en que se manejarían las rentas de los Estados que quedaban sujetos a la administración y vigilancia de la Secretaría de Hacienda.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 14 de junio de 1843, le dieron a la Secretaría el carácter de Ministerio de Hacienda. En 1853 se le denominara por primera vez Secretaría de Hacienda y Crédito Público".

COLOMBIA

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, a través de su portal institucional[5], narra la siguiente historia sobre su institución:

"El presidente de la Gran Colombia, Simón Bolívar, en una decisión que marcaría la historia de las finanzas de nuestro país, designó el 7 de octubre de 1821 a José María del Castillo y Rada como Secretario de Hacienda, encomendándole la organización económica de la Gran Colombia, ocupando este cargo hasta 1827, convirtiéndose así en el primer hacendista de nuestra nación, dejando su legado por medio de tres memorias correspondientes a los años de 1823, 1826 y 1827, las cuales reposan en la Biblioteca Pública del Ministerio de Hacienda.

Posteriormente, por medio de la ley 68 del 4 de julio de 1866 se crea la Secretaría de Hacienda y del Tesoro, que se transformó en el Ministerio de Hacienda por la Constitución Política de 1886 de acuerdo con el título XII "De los Ministros de Despacho". Posteriormente la Ley 7 del 25 de agosto de 1886, aprobada por Rafael Núñez reglamentó su conformación".

5 Véase el Portal Institucional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/Minhacienda, última consulta en fecha 28 de mayo de 2020.

PERÚ

El Ministerio de Economía y Finanzas de Perú, a través de su portal institucional[6], publica la siguiente historia sobre su institución:

> "Luego de proclamada la independencia del Perú por el Generalísimo don José de San Martín, el 28 de julio de 1821, era necesario que la transición entre el régimen colonial y la República tuviera una administración adecuada para consolidar la libertad definitiva.
>
> Con este propósito, San Martín expidió el Decreto de 3 de agosto de 1821, creando los ministerios de Estado y Relaciones Exteriores a cargo de don Juan García del Río; el de Guerra y Marina a cargo del Teniente Coronel don Bernardo Monteagudo; y el de Hacienda a cargo del doctor don Hipólito Unanue. Los ministerios eran llamados en ese entonces Secretarías de Estado y el primer régimen de organización interna de cada uno de ellos fue dictaminado por San Martín al día siguiente de su creación.
>
> Dos años después, la Constitución Política promulgada el 12 de noviembre de 1823, dispuso en su Artículo 82º que habría tres ministerios: de Gobierno y Relaciones Exteriores; de Guerra y Marina; y de Hacienda.
>
> Posteriormente, el 21 de marzo de 1824, el Libertador Simón Bolívar –considerando la necesidad de una organización Administrativa de la República– expidió un Decreto mediante el cual redujo los tres anteriores Ministerios a uno solo, que despacharía el Ministro o Secretario General de los Negocios de la República Peruana.
>
> Sin embargo, poco tiempo después y por orden del Libertador, la Junta de Gobierno derogó dicho decreto restableciendo los tres ministerios, quedando a cargo del doctor don José Sánchez Carrión, la cartera de Estado y Relaciones Exteriores.
>
> El 1º de junio de 1826, el Consejo de Gobierno presidido por José de La Mar –por viaje de Bolívar a las ciudades de Arequipa, Cuzco y Piura– decretó la creación de seis secretarías de Estado: de Relaciones Exteriores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Interior, Hacienda, Guerra y Marina.
>
> Asimismo, por Decreto del 12 de junio, las seis secretarías se distribuyeron entre cuatro ministerios: Relaciones e Interior, a cargo de José María de Pando; de Justicia y Negocios Eclesiásticos, a cargo de Hipólito Unanue; de Hacienda, a cargo de José Larrea y Laredo; y Guerra y Marina, reservados para el Libertador.
>
> A finales de ese mismo año, Bolívar redacta la Constitución Vitalicia, la misma que fue jurada el 9 de diciembre y que establecía en su Capítulo III la creación de cuatro Secretarías de Despacho que estarían bajo las órdenes del Vicepresidente, las cuales eran equivalentes a los cuatro ministerios mencionados en el Decreto de 12 de junio de ese año.
>
> Esta Constitución que nombraba Presidente Vitalicio del Perú a Simón Bolívar duró escasos

6 Véase Portal Único del Estado peruano https://www.gob.pe/mef, última consulta en fecha 25 de junio de 2020.

quince meses (11 de julio de 1827), producto de un movimiento revolucionario que motivó que el Congreso nombrara como Presidente al Mariscal La Mar en agosto del mismo año y luego dictara –el 18 de marzo de 1828– una nueva Constitución.

De acuerdo a dicha Constitución, el 15 de octubre de 1829 se promulga una Ley mediante la cual se dispuso que habría tres ministerios de Estado: uno de Gobierno y Relaciones Exteriores; otro de Guerra y Marina; y otro de Hacienda.

Sin embargo, esta Constitución fue remplazada por la del 10 de junio de 1834, y, mediante Decreto de 7 de enero de 1835, se dispuso que el despacho de los tres ministerios se reconcentrara en una Secretaría General. Posteriormente, mediante Decreto de 20 de mayo de 1835, se volvió a los tres ministerios creados por San Martín en 1821".

PARAGUAY

El Ministerio de Hacienda de Paraguay, a través de su portal institucional[7] expone la siguiente historia sobre su institución:

"El Ministerio de Hacienda es la primera y la más antigua de las secretarías de Estado de la República del Paraguay, cuyo precedente es la Oficina de la Real Hacienda, importante repartición del gobierno colonial español en el Paraguay.

Cuando en 1811 se produce la Independencia del Paraguay, la Oficina de la Real Hacienda pasó a denominarse Ministerio de Hacienda, pero siguiendo con las mismas funciones y roles de la entidad administradora de los bienes públicos del país. Durante muchos años fue la única cartera ministerial, hasta la creación del Ministerio de Guerra, oficina desprendida de aquella".

GUATEMALA

El Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, a través de su portal institucional[8], indica la siguiente historia sobre su institución:

"El 7 de octubre del año 1825, cuatro años después de la Independencia Patria, se crea la Dirección General de Hacienda, Dependencia del Despacho de Guerra y Hacienda. Esta fecha ha marcado la historia para el Ministerio de Finanzas Públicas, inclusive se ha tomado esta fecha para celebrar el Día del Financista.

Dos años después del surgimiento de la Dirección General de Hacienda, se le cambió su denominación social a Secretaría de Hacienda y Crédito.

7 Véase el portal institucional del Ministerio de Hacienda de Paraguay https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php, última consulta en fecha 25 de junio de 2020.

8 Véase el portal institucional del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala https://www.minfin.gob.gt/, última consulta en fecha 25 de junio de 2020.

En el año de 1945 se eleva a la categoría de Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En 1971 el Congreso de la República, consciente de las múltiples funciones y atribuciones que tenía la hacienda pública del Estado, consideró oportuno generar una separación de dichas funciones y atribuciones con la finalidad de generar un incremento en los ingresos, cambiando como primer paso la denominación social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a Ministerio de Finanzas Públicas que, dentro de sus atribuciones, está formular la política fiscal y financiera de corto, mediano y largo plazo con base en la política económica y social del Gobierno. De esta manera, el Ministerio de Finanzas Públicas fue legalmente constituido a través del Decreto 106-71 del Congreso de la República de Guatemala".

3. MODELOS ACTUALES DE ORGANIZACIÓN DE LOS MINISTERIOS DE HACIENDA/FINANZAS EN IBEROAMÉRICA. SELECCIÓN [9]

3.1. España

El Ministerio de Hacienda de España[10], conforme el portal de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, es el departamento de la Administración General del Estado a cargo de la propuesta y ejecución de la política del gobierno en materia de hacienda pública, presupuestos, gastos y empresas públicas; asimismo, es competencia de este ministerio la aplicación y gestión de los sistemas de financiación autonómica y local y la provisión de información sobre la actividad económico-financiera de las distintas Administraciones Públicas[11].

La estructura administrativa, de conformidad con el Real Decreto Núm. 139/2020, del 28 de enero de 2020, está dispuesta con el siguiente orden:

El primer nivel está integrado por dos Secretarías de Estado, una de Hacienda, y otra de Presupuestos y Gastos, así como, por la Subsecretaría de Hacienda.

A su vez, la Secretaría de Estado de Hacienda está compuesta por los siguientes órganos directivos: la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, con rango de Subsecretaría, la Dirección General de Tributos, la Dirección General del Catastro, la Dirección General de Ordenación del Juego y el Tribunal Económico-Administrativo Central, con rango de dirección general.

9 Países de la región ordenados por PBI nominal total – Fuente: FMI 2019.

10 Conforme el artículo 2.2, letra J de la Ley Núm. 50/1997, del 27 de noviembre de 1997, le corresponde al Presidente del Gobierno la creación, modificación y supresión, por real decreto, de los Departamentos Ministeriales, así como de las Secretarías de Estado. El Real Decreto Núm. 2/2020, del 12 de enero de 2020, dispone la reestructuración de los departamentos ministeriales y crea el Ministerio de Hacienda.

11 Véase https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-12265&tn=1&p=20180908, última consulta en fecha 24 de junio de 2020.

La Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos se encuentra formada por los siguientes órganos directivos: la Dirección General de Presupuestos, la Dirección General de Costes de Personal y la Dirección General de Fondos Europeos.

La Subsecretaría de Hacienda está constituida por los siguientes órganos directivos: la Secretaría General Técnica, la Dirección General del Patrimonio del Estado, la Inspección General, la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación y la Intervención General de la Administración del Estado, esta última con rango de subsecretaría.

Las entidades públicas adscritas del Ministerio son la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, el organismo autónomo Instituto de Estudios Fiscales, y la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (Real Casa de la Moneda).

3.2. México

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México[12], conforme el portal institucional del Gobierno mexicano, tiene como misión proponer, dirigir y controlar la política económica del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingresos y deuda pública, con el propósito de consolidar un país con crecimiento económico de calidad, equitativo, incluyente y sostenido, que fortalezca el bienestar de los mexicanos.

La estructura administrativa básica[13] está dispuesta con el siguiente orden:

Dentro del primer nivel, existen tres Subsecretarías: la de Hacienda y Crédito Público, la de Ingresos y la de Egresos, así como, la Oficialía Mayor, la Procuraduría Fiscal de la Federación y la Tesorería de la Federación.

La Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público está integrada por la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, Unidad de Crédito Público, Unidad de Banca de Desarrollo, Unidad de Banca, Valores y Ahorro, Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social y la Unidad de Asuntos Internacionales de Hacienda.

La Subsecretaría de Ingresos comprende la Unidad de Política de Ingresos No Tributarios, Unidad de Legislación Tributaria, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas y la Unidad de Ingresos sobre Hidrocarburos.

12 Esta Secretaría integra el gabinete legal del Presidente de México y es el despacho del Poder Ejecutivo Federal con funciones de Ministerio de Economía.

13 Véase el portal http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n171.pdf, última consulta en fecha 23 de junio de 2020.

La Subsecretaría de Egresos está compuesta por la Unidad de Inversiones, Unidad de Política y Control Presupuestario, Unidad de Evaluación del Desempeño y la Unidad de Contabilidad Gubernamental.

Como dependencias directas del Secretario, se ubican la Unidad de Comunicación Social y Vocero, Unidad de Productividad Económica, Unidad de Inteligencia Financiera y el Órgano Interno de Control.

Las entidades descentralizadas de la Secretaría son el Servicio de Administración Tributaria, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y la Autoridad Federal para el Desarrollo de Zonas Económicas Especiales.

3.3. Colombia

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, conforme su portal institucional[14], tiene como misión coordinar la política macroeconómica; definir, formular y ejecutar la política fiscal del país; incidir en los sectores económicos, gubernamentales y políticos; y gestionar los recursos públicos de la Nación, desde la perspectiva presupuestal y financiera, mediante actuaciones transparentes, personal competente y procesos eficientes, con el fin de propiciar las condiciones para el crecimiento económico sostenible, y la estabilidad y solidez de la economía y del sistema financiero; en pro del fortalecimiento de las instituciones, el apoyo a la descentralización y el bienestar social de los ciudadanos.

La estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, aprobada por el Decreto 848 de 2019, es la siguiente:

En el primer nivel se ubican dos despachos de viceministros: uno General y el otro Técnico, así como, la Secretaría General.

El Despacho del Viceministro General está integrado por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, y la Dirección General de Participaciones Estatales, así como, por la Oficina de Control Interno y la Oficina Asesora de Planeación. Por su parte, el Despacho del Viceministro Técnico está formado por la Dirección General de Política Macroeconómica y la Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social. En cuanto a la Secretaría General, esta se encuentra constituida por la Oficina de Control Disciplinario Interno y la Subdirección Jurídica y asimismo, tiene bajo su dependencia la Dirección Administrativa y la Dirección de Tecnología.

14 Véase el portal institucional https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/Minhacienda, última consulta en fecha 28 de mayo de 2020.

Dependiendo directamente del despacho del Ministro de Hacienda, se encuentran la Oficina Asesora de Jurídica, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional y la Dirección General de Apoyo y Fiscal.

Las entidades adscritas son la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la Contaduría General de la Nación, la Unidad de Información y Análisis Financiero, la Unidad de Protección Normativa y Estudios de Regulación Financiera, la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Superintendencia de Economía Solidaria, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, el Fondo Adaptación y el Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales,

3.4. Perú

El Ministerio de Economía y Finanzas de Perú, conforme su portal institucional[15], tiene como misión armonizar la política económica y financiera, a través de la transparencia y responsabilidad fiscal, contribuyendo al crecimiento económico sostenido del país.

El Ministerio tiene dos despachos viceministeriales, uno de Hacienda y otro de Economía.

El Despacho Viceministerial de Economía está integrado por los siguientes órganos: la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal, la Dirección General de Política de Ingresos Públicos, la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones, la Dirección General de Mercados Financieros y Previsional Privado, la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad, y la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada.

El Despacho Viceministerial de Hacienda está compuesto por los siguientes órganos: Dirección General de Presupuesto Público, Dirección General de Contabilidad Pública, Dirección General del Tesoro Público, Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos y la Dirección General de Abastecimiento.

Como dependencias directas del Despacho Ministerial se encuentran la Procuraduría Pública, la Defensoría del Contribuyente y Usuario Aduanero, el Tribunal Fiscal, el Órgano de Control Institucional y la Secretaría General (Oficina de Comunicaciones, Oficina General de Administración, Oficina General de Tecnologías de la Información, Oficina General de Servicios al Usuario, Oficina General de Inversiones y Proyectos, Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, Oficina General de Asesoría Jurídica y la Oficina General de Integridad Institucional y Riesgos Operativos).

15 Véase el portal institucional https://www.mef.gob.pe, última consulta en fecha 28 de mayo de 2020.

Las entidades públicas adscritas al Ministerio son la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), la Oficina de Normalización Previsional (ONP), la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión) y la Central de Compras Públicas (Perú Compras).

Como empresas vinculadas, se encuentran el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) y el Banco de la Nación (BN).

3.5. Paraguay

El Ministerio de Hacienda de Paraguay, conforme su portal institucional[16], tiene como misión conducir la política económica nacional, recaudar impuestos y administrar los recursos del Estado, contribuyendo efectivamente a la prosperidad y bienestar de la Nación.

La estructura administrativa está dispuesta con el siguiente orden[17]:

Dentro del primer nivel están tres Subsecretarías de Estado: la de Economía, la de Tributación y la de Administración Financiera.

La Subsecretaría de Estado de Economía está integrada por la Dirección de Estudios Económicos, la Dirección de Política Macro-Fiscal, la Dirección de Política de Endeudamiento, la Dirección de Integración, la Dirección General de Inversión Pública y la Dirección General de Empresas Públicas.

La Subsecretaría de Estado de Tributación está integrada por la Dirección de Asistencia al Contribuyente y de Créditos Fiscales, la Dirección General de Grandes Contribuyentes, la Dirección General de Recaudación y de Oficinas Regionales, la Dirección General de Fiscalización Tributaria, la Dirección de Planificación y Técnica Tributaria, la Dirección de TIC's y la Dirección de Apoyo y de Administración de Finanzas.

La Subsecretaría de Estado de Administración Financiera está integrada por la Dirección General de Presupuesto, la Dirección General del Tesoro Público, la Dirección General de Contabilidad Pública, la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones, la Dirección de Pensiones No Contributivas, la Dirección General de Administración de Servicios Personales y Bienes del Estado, la Dirección General de Crédito y Deuda Pública, la Dirección General de Información y Comunicaciones y la Unidad de Departamentos y Municipios.

16 Véase el portal institucional https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php, última consulta en fecha 25 de junio de 2020.

17 Véase https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/archivo, última consulta en fecha 25 de junio de 2020.

Como dependencias directas del Ministro, se ubican: la Dirección de Gabinete, la Secretaría General, la Dirección Administrativa, la Dirección Anticorrupción, la Dirección de Gestión Legislativa, la Dirección de Inclusión Financiera y la Dirección General de Personas y Estructuras Jurídicas y de Beneficiarios Finales, así como, la Auditoría Interna, la Abogacía del Tesoro, la Dirección de Modernización e Innovación, el Servicio Nacional de Catastro, Dirección de Administración del Capital Humano y Capacitación, y la Dirección de Comunicación.

Entre las entidades adscritas, se identificaron la Dirección Nacional de Aduanas (DNA), la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) y el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos.

3.6. Guatemala

El Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, conforme su portal institucional[18], tiene la misión de contribuir a la implementación de una política fiscal sostenible, mediante la gestión eficiente y transparente de los ingresos, los egresos y la deuda pública, para fortalecer el desarrollo social y el crecimiento económico nacional. Asimismo, es responsable de hacer cumplir todo lo relativo al régimen jurídico hacendario del Estado, incluyendo la formulación de la política fiscal, administración de los ingresos fiscales, gestión de financiamiento interno y externo, ejecución presupuestaria, registro, control y administración de los bienes que constituyen el patrimonio del Estado.

La estructura administrativa está dispuesta con el siguiente orden:

En un primer nivel de la estructura ministerial, se ubican los Viceministerios de Administración Financiera, Ingresos y Evaluación Fiscal, Transparencia Fiscal y Adquisiciones del Estado y, por último, el de Administración Interna y Desarrollo de Sistemas.

Del Viceministro de Administración Financiera, dependen la Dirección Técnica del Presupuesto, la Tesorería Nacional, la Dirección de Contabilidad del Estado y la Dirección de Crédito Público.

Del Viceministro de Ingresos y Evaluación Fiscal, la Dirección de Análisis y Política Fiscal, la Dirección de Bienes del Estado y la Dirección de Fideicomisos.

Del Viceministro de Transparencia Fiscal y Adquisiciones del Estado, la Dirección de Transparencia Fiscal, la Dirección de Formación y Desarrollo Profesional en Adquisiciones del Estado, el Registro General de Adquisiciones del Estado y la Dirección General de Adquisiciones del Estado.

18 Véase el portal institucional https://www.minfin.gob.gt/, última consulta en fecha 25 de junio de 2020.

Del Viceministro de Administración Interna y Desarrollo de Sistemas, la Dirección de Recursos Humanos, la Dirección Financiera, el Taller Nacional de Grabados en Acero, la Dirección de Asuntos Administrativos, la Dirección de Tecnologías de la Información y la Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal.

Como dependencias directas del Ministro, se encuentran la Secretaría General, la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional, la Dirección de Asesoría Jurídica, la Dirección de Comunicación Social, la Dirección Asesoría Específica y la Dirección de Auditoría Interna.

Como entidad descentralizada, se ha ubicado a la Superintendencia de Administración Tributaria.

3.7. Sobre los nombres actuales

Como producto de la lectura de la información disponible en los portales institucionales regionales, hemos identificado los siguientes nombres de los ministerios que identifican a los órganos nacionales responsables de la administración de la hacienda pública en Iberoamérica:

PAÍS	NOMENCLATURA
Argentina	Ministerio de Economía
Brasil	Ministerio da Economía (incluye la Secretaría Especial da Fazenda)
Bolivia	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Chile	Ministerio de Hacienda
Colombia	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Costa Rica	Ministerio de Hacienda
Cuba	Ministerio de Finanzas y Precios
Ecuador	Ministerio de Economía y Finanzas
España	Ministerio de Hacienda
El Salvador	Ministerio de Hacienda
Guatemala	Ministerio de Finanzas Públicas
Honduras	Secretaría de Finanzas
México	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Nicaragua	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Panamá	Ministerio de Economía y Finanzas
Paraguay	Ministerio de Hacienda
Perú	Ministerio de Economía y Finanzas (incluye el Despacho Viceministerial de Hacienda)
Portugal	Ministerio das Finanças
República Dominicana	Ministerio de Hacienda
Venezuela	Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas (incluye Viceministerio de Hacienda y Presupuesto Público).

3.8. Consideraciones generales

De la lectura de lo expuesto en este apartado, se pueden extraer algunas breves consideraciones generales, sobre los órganos responsables de administrar la hacienda pública/ finanzas públicas de un país de la región, las que presentaremos agregadas en tres ítems:

a. **Áreas que abarca**

En general, todos tienen bajo su control las áreas críticas de las finanzas públicas, las diferencias aparecen con la incorporación o no a sus responsabilidades, de la programación macroeconómica y la administración de la inversión pública. Esto último está muy relacionado con la existencia o no, en la misma jurisdicción, de otros sectores responsables de la planificación o la economía. Dentro de los países seleccionados que hemos desarrollado anteriormente, en los casos de México, Perú y Colombia han incorporado la función de programación macroeconómica; y en los casos de México y Perú, también la de inversión pública. Otras áreas absorbidas, responden a temas puntuales.

b. **Sobre el nombre**

En primer lugar, es de observar que la inclusión en el nombre del ministerio/secretaría de la palabra "economía" o no está muy relacionada con la inclusión en sus competencias de responsabilidades propias de esta área, como, por ejemplo, la programación macroeconómica.

La otra gran cuestión es si corresponde usar la palabra "hacienda" o "finanzas" en el nombre del ministerio/secretaría. Nuestra opinión es que ambas reflejan sustancialmente lo mismo, sin dejar de reconocer que la palabra "finanzas", sin la calificación de "públicas", en varios países de la región se la asocia a relaciones con el crédito y la banca.

Estimamos también innecesario agregar al nombre del ministerio/secretaría de hacienda/ finanzas, la expresión "Crédito Público". Esta responsabilidad está incluida en las responsabilidades propias de aquellas.

c. **Sobre la jerarquía**

En los casos de México y Honduras, se observa el nombre de "Secretaría", lo cual no implica una menor jerarquía de las responsabilidades institucionales, dado que ello responde al tipo de organización constitucional estatal. Sin embargo, en otros casos, como por ejemplo Brasil, Bolivia, Panamá, Perú y Venezuela, las responsabilidades hacendales o de finanzas públicas, sí aparecen en un segundo nivel.

Como conclusión de lo visto en este punto, de aquí en adelante, a los efectos de este capítulo, adoptaremos el nombre de "Ministerio de Hacienda", como modelo a utilizar, por entender que ello es lo que mejor se adapta a las razones doctrinales, históricas y comparativas vistas.

4. ATRIBUCIONES BÁSICAS REQUERIDAS POR UN MINISTERIO DE HACIENDA / TIPO

El propósito de este apartado, es identificar las funciones y macroprocesos principales que requiere tener bajo su competencia un Ministerio de Hacienda tipo de la región, para poder hacer frente a la responsabilidad de conducir la política y gestión fiscal de un país.

Ahora bien, hemos visto que en la región se observan casos en que los ministerios que han incorporado funciones propias de las áreas económicas, tales como la planificación y los resultados asociados a esta, la programación macroeconómica y la inversión pública. Nuestra propuesta parte del supuesto de la existencia, en el país seleccionado, de un órgano público con dichas responsabilidades. Si no fuera el caso, las últimas dos deberían incorporarse a las que se mencionan en el listado que se muestra más adelante.

Otro supuesto pasa por considerar que las funciones propias de las direcciones de impuestos y de aduanas se llevan a cabo por medio de instituciones adscriptas o descentralizadas, en forma separada o fusionadas, como es el caso de la mayor parte de los países de la región.

Por último, debe aclararse que la propuesta de funciones y macroprocesos que seguidamente se formula, no implica de modo alguno agrupamientos organizacionales o niveles jerárquicos.

En materia de política fiscal:

- Marco fiscal de mediano y largo plazo.[19]
- Política fiscal.
- Presupuesto Plurianual Marco del gasto a mediano plazo.

En materia de ingresos:

- *Política anual de ingresos públicos (tributarios y no tributarios).*
- *Legislación de los regímenes tributario y aduanero.*
- *Exoneraciones de los impuestos, tasas y derechos. Costo tributario.*
- *Negociación de acuerdos internacionales relacionados con impacto en los ingresos.*
- *Programación, seguimiento de la ejecución y evaluación de los ingresos.*
- *Relaciones fiscales con estados/provincias/departamentos o municipios.*
- *Catastro Nacional.*
- *Inteligencia Fiscal.*

19. Es importante dejar sentado que la preparación y aprobación del marco fiscal de mediano y largo plazo es actividad previa al inicio de cualquier proceso de planificación económica y social, por su aporte de realismo sobre los recursos financieros disponibles para los programas y proyectos que requieran de estos.

En materia de gastos:

- *Política presupuestaria anual.*
- *Presupuesto anual (formulación, coordinación de la ejecución y evaluación).*
- *Política salarial y del gasto recurrente en personal.*
- *Jubilaciones y pensiones a cargo del Estado.*
- *Transferencias y subsidios legales o recurrentes a cargo del Estado.*
- *Contrataciones públicas de bienes, obras, servicios y concesiones.*
- *Consolidación presupuestaria en todas las fases del ciclo presupuestario.*
- *Evaluación de la ejecución presupuestaria.*

En materia de financiamiento:

- *Estrategia y Plan Anual de Financiamiento.*
- *Información sobre el mercado de capitales y recepción de ofertas de crédito.*
- *Relaciones con organismos multilaterales de crédito.*
- *Negociación y contratación de préstamos.*
- *Emisión y colocación de títulos valores.*
- *Avales.*
- *Administración de pasivos y operaciones de mitigación de riesgos.*
- *Riesgos fiscales potenciales. (asociaciones público-privadas, concesiones, fideicomisos, jubilaciones y pensiones a cargo del Estado, etc.).*
- *Programación a atención del servicio de la deuda.*

En materia de Administración del Tesoro:

- *Programación de Caja.*
- *Administración de la Cuenta Única del Tesoro.*
- *Colocación de valores intraanuales.*
- *Gerenciamiento de la liquidez.*
- *Recuperación de los créditos a favor del Estado.*
- *Mecanismos de recuperación de los créditos a favor del Estado.*
- *Custodia de valores.*

En materia de inventarios y administración del patrimonio:

- *Bienes de dominio privado Estado (muebles, inmuebles e intangibles).*

- *Bienes de dominio público.*
- *Patrimonio Financiero (acciones, préstamos, títulos, etc.).*
- *Existencias y Almacenes.*

En materia de información y rendición de cuentas:

- *Contabilidad Pública o del Estado y cierre de cuentas.*
- *Estadísticas Fiscales.*
- *Rendición de Cuentas y evaluación del desempeño.*
- *Ética y transparencia sobre la información financiera y la producción pública.*

Dependencias ministeriales de apoyo tipo:

- *Secretaría General.*
- *Planificación y desarrollo institucional.*
- *Innovación y reforma de la Administración Financiera del Estado.*
- *Asuntos Jurídicos/Procuraduría Fiscal.*
- *Secretaría de Gestión Administrativa (recursos humanos. materiales, financieros y tecnológicos).*
- *Auditor Interno/Control Interno.*

Instituciones adscriptas generalmente tutorizadas por los Ministerios de Hacienda:

- *Dirección General de Impuestos.*
- *Dirección General de Aduanas.*
- *Superintendencia de Bancos.*
- *Superintendencia de Valores.*
- *Superintendencia de Seguros.*
- *Lotería, Casinos y Juegos de Azar (empresa si es operativa).*
- *Instituto de Estudios, Investigaciones y Capacitación en Política y Gestión Fiscal.*
- *Banco oficial (si lo hay).*

Como ya se señaló, en caso de no existir ministerios de economía o planificación, al anterior listado, se deben incorporar, como mínimo, las funciones de programación macroeconómicas y de inversiones públicas.

En la región se registraron casos en que los ministerios responsables de la hacienda pública, sin otro tipo de aditamentos, absorbieron algunas responsabilidades propias de la regulación y promoción económica, tales como, competencia y productividad, promoción de la inversión

privada, producción (industria/agricultura y ganadería/minería), comercio (interior y/o exterior), energía y combustibles, trasporte y comunicaciones, entre otras.

5. EL MINISTERIO DE HACIENDA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

5.1. Breve historia

La hacienda pública dominicana tiene sus inicios con el nacimiento del Estado.[20] Fue con la primera Constitución de la República Dominicana que se instauró el Despacho del Ministro Secretario de Estado de Hacienda y Comercio[21], junto con el decreto del general Pedro Santana, cuando este conforma el primer gabinete y encomienda el Ministerio de Hacienda y Comercio al agrimensor Ricardo Miura, para organizar las finanzas nacionales.

En el ministerio del naciente Estado se tomaron varias medidas con el objetivo de organizar su cartera institucional[22], entre ellas, las siguientes: i) publicación del reglamento de organización, que crea una administración general con asiento en Santo Domingo y ramificaciones en las provincias y comunas, y oficinas de aduanas y tesorerías; y ii) normas provisionales para recaudar de las importaciones y las exportaciones, los derechos de puertos, de papel sellado, las patentes de industria y comercio.

El 12 de junio de 1845 se promulga la Ley de Hacienda, Núm. 42, la cual le asigna al ministerio las funciones de recaudar y llevar las cuentas del tesoro, manejar el catastro, las aduanas y suministro; asimismo, crea una Contaduría General y una estructura provincial del Ministerio en Puerto Plata.

En ese mismo año, se sanciona la primera Ley de Gastos Públicos de la República Núm. 47, del 28 de junio de 1845[23].

20 Véase el artículo 109 de la Constitución de 1844.

21 La primera Constitución crea cuatro Ministerios de Secretarios de Estado, Justicia e Instrucción pública, Interior y Policía, Hacienda y Comercio, y la Guerra y Marina.

22 Véase La Hacienda Pública 1844-2000.

23 El peso dominicano es creado 102 años después con la Ley Orgánica del Banco Central, Núm. 1529, del 9 de octubre de 1947.

Para 1846 se promulga la Ley Núm. 75, del 7 de mayo, sobre la Administración de la Hacienda Pública, instruyendo modificaciones a la Ley núm. 45, en lo que se refiere al orden y tiempo para la presentación de las cuentas, que amplía las facultades de los consejos administrativos, centraliza las cuentas generales en la Contaduría General, crea oficinas de Aduana en Azua y Samaná, ordena organizar un depósito de Aduana en Santo Domingo y un hospital militar en Santiago, y especifica las obligaciones y penas de los empleados que incurran en faltas.

El ministerio, durante su vida institucional, tuvo como titular de la cartera a personajes históricos de la talla del prócer de la Patria, Matías Ramón Mella, José Manuel Caminero, Jacinto de la Concha y José Joaquín Puello.

Asimismo, con el paso de los años, el ministerio cambió de nomenclatura en diversas oportunidades, entre las que se citan "Secretaría de Estado de Hacienda", "Secretaría de Estado de Hacienda, Trabajo y Comunicaciones", "Secretaría de Estado del Tesoro", "Secretaría de Estado del Tesoro y Crédito Público", "Secretaría de Estado de Finanzas", "Secretaría de Estado de Finanzas y Bancas", "Ministerio de Finanzas" y "Secretaría de Estado de Finanzas".

Los cambios de nombre trajeron consigo nuevas atribuciones para el ministerio y la creación de nuevas dependencias, entre las cuales se destacan: i) en 1859, la Contaduría General creó las secciones de descentralización, de dominios nacionales y de tesorería, así como, los comisarios ordenadores del Ejército; ii) entre 1916 y 1930, se crearon la Auditoría de la República, la Dirección General de Estadísticas, la Tesorería de la República –departamento de pagos y bienes nacionales–, la Oficina de Suministros del Gobierno, la Dirección General de Rentas Internas y la Administración de la Lotería Nacional; iii) en 1941, con el reintegro al Gobierno dominicano de las aduanas se crea, bajo la dependencia del ministerio, la Dirección General de Aduanas; iv) en 1954, la Dirección General de Presupuesto se pone bajo la dependencia del ministerio; v) entre 1959 y 1961, se cambia el nombre de la Dirección General de Presupuesto a Dirección del Servicio de Economía y Coordinación para los Gastos del Gobierno, y se crean la Oficina del Control de Pensiones, Jubilaciones y Subvenciones y la Dirección General Impositiva; vi) entre el 1961 y 1963, se reestablece el Negociado de Exoneraciones, se asignan las funciones del Director de Crédito Público al Subsecretario de Estado de Finanzas y se pone bajo la supervisión del ministerio la Dirección General de Catastro Nacional.

Aunado a lo anterior, a partir de 1996 el Gobierno dominicano dio inicio, con la revisión legal, institucional y de procedimientos de la Secretaría de Estado de Finanzas de ese entonces, debido a que, producto del análisis realizado por el incipiente proyecto de Administración Financiera Pública se diagnosticó el estado de situación vigente. En tal contexto, se identificaron las dificultades que requerían mejora, entre estas, la fragmentación de las funciones de la administración financiera pública, relativas a la gestión del gasto, del ingreso y de la deuda pública[24], la ausencia de una política presupuestaria, la falta de información

24 El ministerio solo tenía la responsabilidad de recaudación y administración tributaria y de administración del

oportuna sobre los resultados fiscales, la existencia de un sistema de recaudación obsoleto, el alto poder discrecional del Poder Ejecutivo en la ejecución del gasto al disponer del Fondo 1401, el desconocimiento del endeudamiento interno, la existencia de innumerables cuentas bancarias en la tesorería pública, el uso de cheques como medio de pago exclusivo, las deficiencias contables al llevar la Contraloría un registro exclusivamente presupuestario y de fondos, así como, la obsolescencia en el uso de las tecnologías de información, entre otras. [25].

Como resultado del programa de modernización de las finanzas públicas, nace el Ministerio de Hacienda con la Ley Núm. 494-06, del 27 de diciembre de 2006, de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda[26], la cual unifica la formulación, ejecución y evaluación de las finanzas públicas nacionales, la política fiscal y la administración financiera, en una sola institución como órgano rector del régimen de la hacienda pública dominicana, desarrollando así, un nuevo modelo de organización que imprime coherencia y consistencia a las decisiones de política, coadyuva al desarrollo económico y social, y supera las debilidades estructurales en la conducción de la gestión fiscal.

5.2. Ley Núm. 494-06, de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda

Conforme lo estipulado en la Ley Núm. 494-06, del 27 de diciembre de 2006, de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda, y según el artículo 2 de la referida ley, el actual Ministerio de Hacienda es el órgano rector de las finanzas públicas nacionales y, como tal, tiene la misión de elaborar y proponer al Poder Ejecutivo la política fiscal del Gobierno, con sus componentes de ingresos, gastos y financiamiento del sector público, así como, conducir la ejecución y evaluación de la referida política, asegurando la sostenibilidad fiscal en el corto, mediano y largo plazo, en el marco de la política económica del gobierno[27].

La citada Ley Núm. 494-06, le otorga al ministerio la dirección general de la Administración Financiera del Gobierno, de forma que, el Poder Ejecutivo pueda realizar una acción más oportuna y eficaz en la dirección de la administración pública. Asimismo, asegura el vínculo entre la política fiscal y la formulación del presupuesto, a través de la dirección y elaboración del Presupuesto Plurianual del Sector Público no Financiero y su compatibilización con el Plan Plurianual del Sector Público.

Aunado a ello, enfatiza en el análisis, diseño y evaluación de la política de ingresos públicos, provengan estos del régimen tributario, que comprende impuestos, tasas y contribuciones

tesoro, el Banco Central realizaba el registro de la deuda pública; los temas de presupuesto e inversión pública no eran abordados en la institución.

25 Véase Plan Estratégico Institucional 2011-2015.

26 Por medio del Decreto Núm. 56-10, se cambia la denominación de las Secretarías de Estado por la de Ministerios, conforme la Constitución Política de 2010.

27 Véase los artículos 1 y 2 de la Ley Núm. 494-06.

especiales, o tengan cualquier otra procedencia, todo ello, en el marco de la política macroeconómica y fiscal.

En lo relativo a la capacitación, promueve la cualificación de los recursos humanos que participan en los procesos de las finanzas públicas, mediante la creación del Centro de Capacitación en Políticas y Gestión Fiscal.

El Ministerio de Hacienda, conforme establece la citada Ley Núm. 494-06, tiene las siguientes atribuciones:

- Dirigir la política fiscal global del Gobierno y sus componentes: ingresos, gastos y financiamiento; garantizando que esta sea sustentable en el corto, mediano y largo plazo.
- Desarrollar, implantar y mantener el sistema de estadísticas fiscales.
- Realizar estudios económicos y fiscales, analizando y evaluando el comportamiento de los ingresos, los gastos, el financiamiento público y sus resultados, así como, sus efectos y la relación de estos con las políticas monetaria y de balanza de pagos.
- Elaborar 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 de Ministros.
- Dirigir el proceso de formulación del Presupuesto General del Estado, 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 estos.
- Dirigir la Administración Financiera del Sector Público No Financiero y sus sistemas relacionados, a través de los sistemas de presupuesto, tesorería, crédito público, contabilidad gubernamental, contrataciones públicas y administración de bienes muebles e inmuebles del Estado.
- Analizar, diseñar y evaluar la política de ingresos públicos, que provienen del régimen tributario, que comprende impuestos, tasas y contribuciones especiales o tengan cualquier otra procedencia, todo ello, en el marco de la política macroeconómica y fiscal.
- Elaborar y proponer la legislación de los regímenes tributario y aduanero, así como, realizar los estudios económicos y jurídicos necesarios para ello.
- Velar por que los regímenes tributario y aduanero operen en un marco de legalidad, eficiencia y transparencia.
- Vigilar el cumplimiento de la normativa legal en materia de exoneraciones de los impuestos, tasas y derechos, establecidas por las disposiciones legales vigentes.

- Coordinar la negociación de acuerdos internacionales relacionados con la política y gestión fiscal y participar en la elaboración de la política comercial externa de la República Dominicana.
- Formular políticas que tiendan a la contención del gasto y al mejoramiento del resultado fiscal, así como, a mejorar la eficacia, eficiencia y calidad del gasto público.
- Participar en la definición de la política salarial y previsional del sector público.
- Celebrar, conjuntamente con el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y en coordinación con el Ministerio de Administración Pública, contratos por resultados y desempeño con entidades públicas.
- Aprobar la política de contrataciones públicas de bienes, obras y servicios, y velar por su adecuada ejecución y transparencia.
- Organizar, llevar y administrar el inventario de los bienes muebles e inmuebles.
- Presidir el Consejo de la Deuda Pública y, a través de él, proponer la política y estrategia de endeudamiento público, así como, su límite máximo.
- Regular y conducir los procesos de autorización, negociación y contratación de préstamos o emisión y colocación de títulos y valores, así como, dirigir y supervisar el servicio de la deuda pública.
- Implantar y supervisar la aplicación de mecanismos eficaces de recuperación de los créditos a favor del Estado.
- Registrar y custodiar los valores financieros y los fondos públicos, emitir y custodiar las especies timbradas, así como, administrar las fianzas y garantías recibidas.
- Supervisar y administrar la implantación del Sistema de Cuenta Única del Tesoro.
- Diseñar, operar, mantener y supervisar el Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF).
- Emitir y supervisar la aplicación de las políticas y normas contables, aplicables al Sector Público No Financiero, así como, llevar la contabilidad general integrada del Gobierno Central.
- Elaborar y publicar en forma periódica los estados presupuestarios, financieros y económicos consolidados del Gobierno Central y de las demás instituciones que conforman el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos.
- Presentar anualmente a la Cámara de Cuentas, previa intervención de la Contraloría General de la República, el estado de recaudación e inversión de las rentas, en los términos establecidos en los artículos 13 y 14 de la Ley Núm. 126-01, del 27 de julio de 2001.
- Facilitar el libre acceso de la ciudadanía a la información pública en el área de su competencia y de acuerdo con la legislación vigente.
- Definir la estrategia y política de sensibilización, capacitación y entrenamiento orientados al perfeccionamiento del personal del sector público relacionado con la política y gestión

fiscal y la Administración Financiera del Estado, así como, desarrollar los programas de capacitación y entrenamiento.

- Supervisar y administrar la aplicación de las Leyes Núm. 1896 y 379, sobre Pensiones y Jubilaciones a cargo del Estado.
- Ordenar y otorgar las licencias respectivas a todos los juegos de azar, tales como, la Lotería Nacional, sorteos, rifas benéficas, casinos y establecimientos de juegos de azar, máquinas tragamonedas y otros juegos electrónicos, bingos y cualquier otra manifestación de ellos, así como, inspeccionar el cumplimiento de las normativas relativas a dichas actividades.
- Fijar la política y supervisar las actividades de seguros.
- Determinar los procedimientos de liquidación, administración y fiscalización de las recaudaciones, correspondientes al impuesto al consumo de combustibles fósiles y derivados del petróleo.
- Determinar los procedimientos de administración, liquidación y fiscalización de las recaudaciones correspondientes al impuesto al consumo de combustibles fósiles y derivados del petróleo establecidas por la Ley Núm. 112- 00 y sus modificaciones.
- Presidir el Consejo Superior de la Administración Tributaria.
- Realizar las funciones y actividades que le confieren otras disposiciones legales.
- La organización del Ministerio de Hacienda, aprobada por la indicada ley, está configurada por tres Subsecretarías, hoy denominados Viceministerios[28]:
- Viceministerio del Tesoro, que se encargará de la formulación y evaluación de la política y legislación relacionada con la captación de los recursos financieros, el manejo del Tesoro Público y del sistema previsional regulado por las Leyes Núm. 1896 y 379. Coordinará las funciones para la obtención de los ingresos y financiamiento que requiere el Estado, cualquiera sea el concepto que permita su captación y provengan estos de fuentes internas o externas, y supervisará la programación y administración de pagos que realiza el Tesoro Público. En el caso de los recursos obtenidos mediante operaciones de financiamiento, vigilará que estos no alteren el límite de endeudamiento público aprobado, ni los criterios que aseguran la sostenibilidad de la deuda pública a corto, mediano o largo plazo y que se cumpla, cabalmente, con las obligaciones de atención de los servicios asumidos, preservando el crédito público del país.
- Viceministerio de Presupuesto, Patrimonio y Contabilidad, que tendrá a su cargo la formulación y evaluación de la política relacionada con la asignación, administración y registro de los recursos financieros y materiales del Estado, a través del ejercicio de las funciones de presupuesto, de contrataciones públicas de bienes, obras, servicios y concesiones, de administración de los bienes muebles e inmuebles y de la contabilidad gubernamental.

28 Véase el Decreto Núm. 56-10, que cambia la denominación de las Secretarías de Estado por la de Ministerios, conforme la Constitución Política de 2010

- Viceministerio Técnico-Administrativo, que se encargará de prestar servicios de apoyo a las diversas dependencias del Ministerio de Hacienda.

5.3. Modificaciones a la Ley Núm. 494-06

La Ley Núm. 494-06, fue promulgada el 27 de diciembre de 2006 y, desde esa fecha hasta el presente, se han realizado modificaciones a las normativas de relevancia que transformaron la estructura del Estado, así como, la organización y funcionamiento de la administración pública dominicana.

Entre los cambios, están los consagrados por la Constitución de la República Dominicana, de fecha 26 de enero de 2010, que fueron confirmados por la reforma proclamada el 13 de junio de 2015, relativos a las finanzas públicas y la estructura de los ministerios, entre los que se citan, la elaboración, modificación y vigencia del presupuesto, la erogación de los fondos y la obligación de identificar fuentes; los criterios de asignación del gasto público, la publicación de la cuenta general, la rendición de cuentas del Presidente de la República, el mandato de creación por ley de ministerios conformados por el ministro y los viceministros que se consideren necesarios.

- Asimismo, se destacan las modificaciones estipuladas en otras leyes que impactan significativamente en la organización de la Administración Pública dominicana en general, y, en particular, en la estructura del Ministerio de Hacienda, a saber:
- Ley Núm. 5-07, del 8 de enero de 2007, que crea el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado, establece que el Ministerio de Hacienda, es el órgano responsable de organizar, coordinar y dirigir el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAFE) y tendrá la responsabilidad de administrar, así como, de dirigir- el Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF).
- Ley Núm. 41-08, del 16 de enero de 2008, de Función Pública, y que crea la Secretaría de Estado de Administración Pública; dispone la regulación de las relaciones de trabajo en el Estado.
- Ley Núm. 247-12, del 9 de agosto de 2012, Orgánica de la Administración Pública, estipula en sus disposiciones las atribuciones comunes de los ministros y viceministros, y expresa que recae en los ministros la suprema dirección de su sector. Asimismo, norma que la organización interna de cada ministerio debe realizarse en forma conjunta entre el ministro del área y el Ministro de Administración Pública. Por otra parte, establece que la ley de cada ministerio determinará los viceministerios que se necesiten en él, nunca más de seis, para dirigir, coordinar evaluar y controlar un subsector homogéneo de la actividad sustantiva asignada al ministerio.
- Ley Núm. 253-12, del 9 de noviembre de 2012, sobre el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, establece atribuciones para el Ministerio de Hacienda, dentro de las que se destacan:

i) el establecimiento o modificación de cobros por servicios que sean recaudados por instituciones gubernamentales, deberán contar con la no objeción del ministerio; ii) las instituciones gubernamentales que administren leyes que contemplen exenciones o exoneraciones a favor de determinados sectores o grupos sociales deberán someter al ministerio, previo conocimiento de la solicitud de clasificación, el estudio de factibilidad para que se elabore un análisis costo-beneficio de los incentivos que se otorgarán; en cuyo marco el ministerio deberá otorgar la no objeción para la clasificación de los beneficiarios de incentivos; y iii) los juegos de azar, las loterías, los sorteos, rifas benéficas, casinos y establecimientos de juegos de azar, máquinas tragamonedas y otros juegos electrónicos, bingos y cualquier otra manifestación de estos, para operar en el país, deberán solicitar una licencia del ministerio.

- Ley Núm. 107-13, del 6 de agosto de 2013, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, establece los derechos y deberes de las personas en sus relaciones con la Administración Pública, los principios que sirven de sustento a esas relaciones y las normas de procedimiento que rigen la actividad administrativa.

- Ley Núm. 150-14, del 8 de abril de 2014, sobre el Catastro Nacional, indica la relación jerárquica de la Dirección General del Catastro Nacional como dependencia desconcentrada del Ministerio de Hacienda.
- Ley Núm. 126-15, del 17 de julio de 2015, para la transformación del Banco Nacional de Fomento para la Vivienda y la Producción (BNV) en el Banco Nacional de las Exportaciones (BANDEX), estipula que el Ministro de Hacienda es el miembro presidente del Consejo de Administración del banco y su adscripción al Ministerio de Hacienda.
- Ley Núm. 155-17, del 1.o de junio de 2017, contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo que busca sustituir y derogar la Ley Núm. 72-02, sobre el lavado de activos provenientes del tráfico ilícito de drogas, del 7 de junio de 2002, establece la relación jerárquica de la Unidad de Análisis Financiero como entidad adscrita del Ministerio de Hacienda, las responsabilidades de la Dirección de Casinos y Juegos de Azar para el caso de los sujetos obligados, cuando estos sean casino, bancas de lotería, concesionarios de loterías y juegos de azar, así como la designación del Ministro de Hacienda como miembro presidente del Comité Nacional contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo.
- Ley Núm. 47-20, del 20 de febrero de 2020, de Alianzas Público-Privadas, dispone once atribuciones para el Ministerio de Hacienda relacionadas con las alianzas público-privadas, entre las que se destacan: i) la evaluación de las implicaciones presupuestarias, firmes o contingentes, de cada iniciativa de alianza público-privada, así como, su impacto en las finanzas públicas; ii) la evaluación de la asignación de riesgos y el impacto macrofiscal de cada alianza público-privadas para el corto, mediano y largo plazo; y iii) la emisión de opinión técnica, debidamente fundamentada, sobre los compromisos financieros públicos, firmes o contingentes, de cada una de las iniciativas propuestas de alianza público-privada,

recomendando su aprobación o aprobación con ajustes o desestimando su aprobación.

5.4. Recientes modificaciones a la estructura administrativa aprobada por la Ley Núm. 494-06

En el marco de la referida Ley Núm. 247-12, se dictan los siguientes nombramientos a nivel de viceministros del Ministerio de Hacienda:

-Decreto Núm. 472-12, que designa al Viceministro de Presupuesto, Patrimonio y Contabilidad;

-Decreto Núm. 519-12, del 30 de agosto de 2012, que designa a: Viceministro de Política Fiscal, Viceministro de Crédito Público, Viceministro del Tesoro y el Viceministro de Monitoreo de Instituciones Descentralizadas del Sistema Financiero;

-Decreto Núm. 527-12, del 31 de agosto de 2012, que designa al Viceministro Administrativo;

-Decreto Núm. 334-14, del 23 de septiembre de 2014, que designa al Viceministro del Área de Políticas Tributarias, sustituyendo al Viceministro de Política Fiscal; y

-Decreto Núm. 215-16, del 6 de septiembre de 2016, que nombra al Viceministro Técnico-Administrativo, sustituyendo al Viceministro Administrativo.

Lo anterior modifica la estructura administrativa dispuesta en el Decreto Núm. 489-07, del 30 de agosto 2007, Reglamento Orgánico Funcional de la Secretaría de Estado de Hacienda conforme con la Resolución del Ministerio de Hacienda Núm. 129-2014, de fecha 9 de julio de 2014, refrendada por el Ministerio de Administración Pública, la estructura básica actual del Ministerio de Hacienda formalmente aprobada, a nivel de Viceministerios y Direcciones Generales, es la siguiente:

- Viceministerio del Tesoro:
  - Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado.
  - Tesorería Nacional.
  - Dirección de Fiscalización de Hidrocarburos.
- Viceministerio de Políticas Tributarias:
  - Dirección General de Análisis y Política Fiscal.
  - Dirección General de Política y Legislación Tributaria.
- Viceministerio de Presupuesto, Patrimonio y Contabilidad:
  - Dirección General de Presupuesto.
  - Dirección General de Contrataciones Públicas.
  - Dirección General de Contabilidad Gubernamental.
- Viceministerio de Crédito Público:
  - Dirección General de Crédito Público.
- Viceministerio de Monitoreo de Instituciones Descentralizadas del Sistema Financiero:
  - Dirección General de Bienes Nacionales.
  - Dirección General de Catastro Nacional.

- Técnico-Administrativo:
  - Lotería Nacional.

Dependencias directas del Ministro:

- Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional.
- Dirección Jurídica.
- Dirección de Coordinación del Despacho.
- Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal.
- Dirección de Comunicaciones.
- Departamento de Relaciones Internacionales.

Instituciones adscritas:

- Dirección General de Aduanas.
- Dirección General de Impuestos Internos.
- Banco de Reservas de la República Dominicana.
- Superintendencia de Seguros.
- Unidad de Análisis Financiero.
- Caja de Ahorros para Obreros y Monte de Piedad.

5.5. Reformas legales que se aconsejan

Los planes estratégicos institucionales del Ministerio de Hacienda de 2011-2015 y de 2017-2021, establecieron- luego de los diagnósticos de identificación interna del ministerio, que la misión institucional es "garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas para contribuir a la estabilidad macroeconómica, a través de un eficiente y equitativo diseño y ejecución de las políticas de ingresos, gastos y financiamiento, que impulse el bienestar de la sociedad dominicana"[29].

En lo que respecta a este último Plan Estratégico Institucional, centró su objetivo principal en facilitar la articulación y direccionalidad de todo el quehacer del ministerio hacia un mismo propósito. En ese sentido, se consideró el plan como una herramienta básica de mejora continua, integrado por siete (7) focos estratégicos fundamentales, los cuales se presentan a continuación:

- Foco 1: Liderazgo Institucional.
- Foco 2: Fortalecimiento Institucional.
- Foco 3: Gestión Eficaz y Eficiente del Sistema Presupuestario.

29 Véase el portal institucional https://www.hacienda.gob.do, última consulta en fecha 28 de mayo de 2020.

• Foco 4: Gestión de la Deuda Pública.
• Foco 5: Evasión, Elusión Fiscal y Racionalización del Gasto Tributario.
• Foco 6: Sistema de Administración Financiera y Tecnología.
• Foco 7: Comunicación Institucional.

En el marco de tales propósitos focales y el desarrollo de los aspectos neurálgicos que debe atender un Ministerio de Hacienda, en un país que cuenta con una Ley de Planificación e Inversión Pública, Ley Núm. 498-06, como es el caso de República Dominicana, las principales responsabilidades sustantivas a atender por este órgano y sin que ello implique una propuesta de estructura administrativa, se pueden agrupar en los siguientes grandes agregados funcionales:

i. Política Fiscal;
ii. Ingresos públicos;
iii. Gastos públicos;
iv. Financiamiento y tesorería;
v. Administración del patrimonio público; e
vi. Información contable y fiscal.

Para ello, y para incorporar las modificaciones constitucionales y legales que han impactado en la Ley Núm. 494-06 desde su promulgación, así como, por razones operativas y técnicas oportunamente diagnosticadas y discutidas, se proponen las siguientes modificaciones:

MODIFICACIONES POR RAZONES CONSTITUCIONALES:

- Elevar la categoría de la Ley de Organización del Ministerio de Hacienda a nivel de "ley orgánica", en el marco de lo establecido por el artículo 112 de la Constitución de la República Dominicana.

- Disponer que el Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas sea entregado directamente al Congreso Nacional, tal como lo dispone el artículo 93 numeral 2 literal a, de la Constitución de la República Dominicana.

INCORPORAR COMO ATRIBUCIONES

- Incorporar las disposiciones organizacionales sobre los ministerios establecidas en el artículo 134 de la Constitución de la República Dominicana, así como, lo relativo a las normas del ejercicio de la función administrativa, de regulación de las relaciones

de trabajo en el Estado, los derechos y deberes de las personas en sus relaciones con la Administración Pública, los principios que sirven de sustento a esas relaciones y las normas de procedimiento que rigen la actividad administrativa dispuestos en las disposiciones de las Leyes Núm. 247-12, Orgánica de la Administración Pública, 41-08 de Función Pública y 107-13 de Procedimientos Administrativos.

Incorporar las atribuciones de la Ley Núm. 253-12, del 9 de noviembre de 2012, dentro de lo que se destaca lo relativo a las funciones de la administración de la clasificación de los beneficiarios de incentivos, del establecimiento o modificación de cobros por servicios que sean recaudados por instituciones gubernamentales, y de la expedición de licencias del sector de casinos y juegos de azar.

Incorporar las atribuciones que le otorga la Ley Núm. 47-20, del 20 de febrero de 2020, de Alianzas Público-Privadas, ya referida.

MODIFICACIONES ESTRUCTURALES

- Otorgar a la actual Unidad de Estudios y Política Fiscal una jerarquía de primer nivel organizativo del Ministerio.
- Crear la Dirección General de Modernización y Sistemas de Información de la Administración Financiera del Estado, con dependencia directa del Ministro, sobre la base del anterior Programa de Administración Financiera Integrada (PAFI). Sus funciones más relevantes serán dirigir la reforma y actualización permanente del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAFE) y del Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF).
- Crear la Secretaría General del Ministerio, con dependencia directa del Ministro, sobre la base del actual Despacho Ministerial, incorporando y centralizando los servicios de mesa de entradas, gestión de expedientes y documentación, análisis y tramitación de proyectos normativos, centro de atención al usuario, entre otros, de todo su ámbito institucional.
- Crear la Secretaría de Gestión Operativa del Ministerio, con dependencia directa del Ministro, centralizando en una sola dependencia la administración de todos los recursos (humanos, materiales, financieros y tecnológicos), de todo su ámbito institucional.
- Crear la Unidad de Inteligencia Fiscal, la cual tendrá entre otras atribuciones, realizar estudios e investigaciones especializadas en elusión, evasión, fraude, contrabando y sobre otras irregularidades con impacto en los ingresos fiscales.
- Crear la Unidad de Riesgos Potenciales, la cual tendrá, entre otras atribuciones, la de analizar, con anterioridad a su formalización, los potenciales riesgos financieros derivados de los proyectos de contratos de asociación público-privada, de concesiones, fideicomisos y avales que sean tramitados por los entes y órganos públicos, así como, los originados por el régimen de jubilación y pensiones a cargo del Estado y otros de similar tipo; determinando en cada caso los pasivos contingentes.

- Crear la Dirección de Gabinete, en el marco de lo establecido por la Ley Núm. 247-12.
- Crear el Instituto Superior de Estudios Fiscales, sobre la base del actual Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal (CAPGEFI) y descentralizarlo por razones operativas.

MODIFICACIONES FUNCIONALES:

- Establecer que la Dirección Jurídica tenga la responsabilidad de realizar asesoramiento especializado en temas legales a todas las dependencias del ministerio, y que será responsable de conocer los recursos jerárquicos de las distintas dependencias sujetas al control jerárquico del ministerio, así como, de los entes públicos de los cuales tenga tutela administrativa.
- Establecer que el Ministro de Hacienda refrendará las resoluciones que emita la Dirección General del Catastro Nacional sobre la valoración catastral de inmuebles.

INCORPORAR COMO INSTITUCIONES A TUTELAR

- Incorporar al ministerio la tutela de:
  -Dirección General del Catastro Nacional (Ley Núm. 150-14, del 8 de abril de 2014);
  -Banco Nacional de las Exportaciones (Ley Núm. 126-15, del 17 de julio de 2015); y
  -Unidad de Análisis Financiero (Ley Núm. 155-17, del 1.o de junio de 2017).

Con las modificaciones expuestas, entendemos que el Ministerio de Hacienda de la República Dominicana, quedaría dotado de todas las atribuciones legales y unidades administrativas requeridas para su eficaz funcionamiento.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado del Reino de España:

Ley Núm. 50/1997, del 27 de noviembre de 1997, del Gobierno.

Real Decreto Núm. 1113/2018, de 7 de septiembre de 2018, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda.

Real Decreto Núm. 139/2020, del 28 de enero de 2020, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

Atchabahian, A. (1999): Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública, Segunda Edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, República Argentina.

Casanova, O. y Rodrigo, A. J. (2016): Compendio de Derecho Internacional Público, Editorial Tecnos, Madrid-España.

Congreso Nacional de la República Dominicana:

Constitución Política de la República Dominicana. Proclamada el 6 de noviembre de 1844.

Constitución Política de la República Dominicana. Proclamada el 13 de junio de 2015.

Ley Núm. 494-06, de fecha 27 de diciembre de 2006, de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda.

Ley Núm. 498-06, del 28 de diciembre de 2006, de Planificación e Inversión Pública.

Ley Núm. 5-07, del 8 de enero de 2007, que crea el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado.

Ley Núm. 41-08, del 16 de enero de 2008, de Función Pública y que crea la Secretaría de Estado de Administración Pública.

Ley Núm. 247-12, del 9 de agosto de 2012, Orgánica de la Administración Pública.

Ley Núm. 253-12, del 9 de noviembre de 2012, sobre el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible.

Ley Núm. 107-13, del 6 de agosto de 2013, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.

Ley Núm. 150-14, del 8 de abril de 2014, sobre el Catastro Nacional.

Ley Núm. 126-15, del 17 de julio de 2015, para la transformación del Banco Nacional de Fomento para la Vivienda y la Producción (BNV) en el Banco Nacional de las Exportaciones (BANDEX).

Ley Núm. 155-17, del 1ero. de junio de 2017, contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo que busca sustituir y derogar la Ley No. 72-02, sobre el lavado de activos provenientes del tráfico ilícito de drogas, del 7 de junio de 2002.

Ley Núm. 47-20, del 20 de febrero de 2020, de Alianzas Público-Privadas.

Fondo Monetario Internacional, Departamento de Finanzas Públicas (2001): Manual de transparencia fiscal, Washington.

Hicks, U. K. (1956): Hacienda Pública, Aguilar, Madrid, 1956

Ministerio de Hacienda de la República Dominicana:

(2000): Libro La Hacienda Pública 1844-2000, Crónica Histórica de la Secretaría de Estado de Finanzas, Santo Domingo de Guzmán.

(2009): Libro La Reforma de la Hacienda Pública, Santo Domingo de Guzmán.

(2010): Plan Estratégico Institucional 2011-2015, Santo Domingo de Guzmán.

Resolución Núm. 129-2014, de fecha 9 de julio de 2014.

(2019): Plan Estratégico Institucional 2017-2021, Santo Domingo de Guzmán.

Poder Ejecutivo de la República Dominicana:

Decreto Núm. 56-10, del 6 de febrero de 2010, contentivo de los cambios de denominación de las Secretarías de Estado por la de Ministerios, conforme la Constitución Política de 2010.

Decreto Núm. 472-12, del 17 de agosto de 2012, contentivo de nombramientos.

Decreto Núm. 519-12, del 30 de agosto de 2012, contentivo de nombramientos.

Decreto Núm. 527-12, del 31 de agosto de 2012, contentivo de nombramientos.

Decreto Núm. 334-14, del 23 de septiembre de 2014, contentivo de nombramientos

Decreto Núm. 215-16, del 6 de septiembre de 2016, contentivo de nombramientos.

Robbins, L. (1980): Ensayo sobre la Naturaleza y significación de la Ciencia Económica, Ed. F.C.E. México.

Portales institucionales

GOBIERNO DE MÉXICO: subportal institucional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México https://www.gob.mx/hacienda

MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS DE GUATEMALA: portal institucional https://www.minfin.gob.gt/

MINISTERIO DE HACIENDA DE ESPAÑA: portal institucional https://www.hacienda.gob.es/es-Es/Paginas/Home.aspx

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO DE COLOMBIA: portal institucional https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/Minhacienda

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS DE PERÚ: portal institucional https://www.mef.gob.pe

MINISTERIO DE HACIENDA DE PARAGUAY: portal institucional https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php

MINISTERIO DE HACIENDA DE REPÚBLICA DOMINICANA: portal institucional https://www.hacienda.gob.do

PLATAFORMA DIGITAL ÚNICA DEL ESTADO PERUANO: https://www.gob.pe/mef

CAPÍTULO XVI
AUTORES

Ricardo Ángel Gutiérrez

Contador Público, egresado de la Universidad Nacional del Sur de Argentina, especializado en Administración Pública (CICAP-OEA). Con una prolífera carrera profesional en la que ha ocupado importantes cargos públicos, entre ellos el de Presidente del Banco de la Provincia de Buenos Aires y del holding financiero Grupo Bapro S.A.(1989-2003), además de Secretario de Hacienda de la República Argentina (1991-1996). En esta última gestión fue el autor principal y responsable del proyecto de Ley Núm. 24156-1992 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. También condujo la preparación del Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental del Estado Nacional, elaborado y publicado en el año 1992, así como su ejecución durante el período 1992-1996.

Fue docente universitario en asignaturas relacionadas con la Administración Pública, en las universidades nacionales de La Plata, Buenos Aires y del Litoral de Argentina, siendo en esta última titular de la cátedra afín. Ha dictado innumerables cursos y conferencias nacionales e internacionales, sobre temas relacionados con la Administración Financiera del Estado. También se ha desempeñado como experto internacional en administración financiera y presupuestaria en Bolivia, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela, contratado por las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el BID y por los gobiernos de Ecuador y República Dominicana.

Rosa María de la Cruz Yeb

Egresada de la carrera de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra; cuenta con maestrías en: Estudios Internacionales, Derecho de Administración del Estado, Administración Financiera y Hacienda Pública. Labora en el Ministerio de Hacienda desde el 2010, donde ha participado en la redacción de diversas normas, entre las que destacan los anteproyectos que crea el Sistema de Administración de Bienes Nacionales y el que modifica la Ley Núm. 494-06.

Es docente universitaria, con diplomados en Pedagogía Universitaria y en Administración de Proyectos y Preparación a la Certificación PMP. Ha publicado sobre Control en el Manual sobre Presupuestación, Ejecución y Control del Gasto Público para España e Hispanoamérica. Asimismo, ha impartido curso sobre patrimonio público: Sistema de Administración de Bienes del Estado en Iberoamérica.

APÉNDICE

I

ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Paola Johnson

ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL ESTADO DOMINICANO, SEGÚN LA CONSTITUCIÓN Y LA LEGISLACIÓN VIGENTE

La Constitución dominicana, como Carta Magna, y norma de mayor jerarquía, ha organizado el Estado dominicano; otorgando la característica de unitario, (artículos 7 y 193), según el cual la organización territorial se basa en los principios de unidad, identidad, racionalidad política, administrativa, social y económica. La Ley No. 176, sobre el Distrito Nacional y los municipios; dispone (artículo 3), que la independencia municipal en sus funciones y competencias, está limitada por las restricciones legales y constitucionales, conforme con los principios de coordinación, concurrencia, descentralización y subsidiariedad.

El Distrito Nacional, los municipios y distritos municipales, deben gestionar los asuntos de su competencia bajo su propia responsabilidad, pero en cooperación y coordinación con los órganos de la Administración Pública Central y de las entidades descentralizadas funcionalmente, según el Principio de Coordinación (Ley No. 247-12, artículo 47).

La República Dominicana, es un Estado de naturaleza unitaria; el sistema político dominicano es una democracia republicana, y ha dividido sus poderes del Estado en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los roles de cada uno de los poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), son indelegables (Constitución, 73).

La Ley 247-12, del 9 de agosto de 2012, es la Ley Orgánica de la Administración Pública, indica que la Administración Pública está integrada por entes y órganos administrativos (Ley 247-12, artículo 6), la primera es la estructura organizativa creada por el legislador, para la realización de propósitos públicos y dotada de personalidad jurídica. A su vez, puede estar compuesto por diversos órganos. Como un ente de derecho, la Administración Pública se concreta a través de sus órganos, los cuales se consolidan con funcionarios que carecen de personalidad jurídica individual.

Para la Constitución y la Ley 247-12, son entes públicos el Estado, el Distrito Nacional, los municipios, los distritos municipales y los organismos autónomos y descentralizados provistos de personalidad jurídica, competencia y prerrogativas de índole pública (artículo 6), quienes ejercen sus competencias a través de los órganos que fueron creados para este objetivo.

La teoría del órgano explica la integración de los funcionarios y empleados en una unidad funcional administrativa, de modo que, en tanto personas físicas no representan la Administración Pública. Hans Kelsen (2003), plantea: La imputación de un acto a la persona del Estado lo convierte en un acto estatal y a su autor, que es un hombre, en un órgano del Estado. La personalidad jurídica del Estado tiene, pues, exactamente, el mismo carácter que las demás personas jurídicas. Como expresión de la unidad de un orden jurídico, es un punto de imputación, y únicamente la necesidad de representarse concretamente una 73 noción tan

abstracta, induce demasiado a imaginar detrás de un orden jurídico a un Estado que sería, otra cosa que tal orden. (p, 154).

Poder Legislativo

Se encuentra representado por el Congreso Nacional, que, a su vez, se conforma por dos cámaras legislativas; el Senado de la República, y la Cámara de Diputados. El primero, ente de representación territorial, con 32 representantes, uno por cada provincia que constituye al país, y uno por el Distrito Nacional. La segunda, se compone por 178 escaños, representantes de cada circunscripción territorial del Distrito Nacional y las provincias, por densidad poblacional, cinco diputados por acumulación de votos, y siete diputados en representación de la comunidad exterior (Constitución, artículo 81).

El Senado de la República, es el órgano responsable, de manera exclusiva, de aprobar o desaprobar a los embajadores y jefes de misiones permanentes, elegir los miembros de la Cámara de Cuentas, Junta Central Electoral y Defensor del Pueblo. Asimismo, es responsable de autorizar la presencia de tropas extranjeras en territorio dominicano, y aprobar o desaprobar el envío de tropas a misiones de paz.

Se regula por su reglamento interno, adoptado a partir de agosto del año 2010, en el cual se establecen, las disposiciones de operación de este órgano legislativo. En su artículo 6, dicho reglamento adoptado bajo el ejercicio de las potestades constitucionales de los senadores, establece que el Senado de la República tiene autonomía política, normativa, administrativa, presupuestaria y financiera, conforme lo determine la propia Constitución, las leyes y los reglamentos.

Este enunciado de autonomía, le otorga a las entidades y órganos constitucionales, facultades para "gobernarse" a sí mismas, con la posibilidad de ejecutar acciones y cumplir con sus responsabilidades de manera independiente, asumiendo directamente y de manera íntegra, las consecuencias que de ellas se derivan.

Sin embargo, esta autonomía presupuestaria y financiera, pudiera considerarse en conflicto con una normativa de jerarquía superior; la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, No. 423-06, la cual en su artículo 3 y subsiguientes, establece de manera expresa quienes son los organismos del sector público que están sujetos a estas regulaciones.

Por su parte, la Cámara de Diputados de manera exclusiva, deberá acusar ante el Senado la comisión de faltas graves al ejercicio de funciones de los funcionarios elegidos por voto popular, someter las ternas para la Cámara de Cuentas y el Defensor del Pueblo.

De igual modo, su operación interna es regulada por un reglamento dictado por sus miembros en agosto del 2010, más no hace indicación alguna sobre autonomía o no, en materia financiera y/o presupuestaria.

De manera mancomunada, ambas cámaras son responsables de convocar al pleno de cada una para rendir informes de las actividades legislativas, administrativas y financieras de cada período, en el mes de agosto de cada año (Constitución, artículo 91). Asimismo, son los organismos responsables de legislar y fiscalizar en representación del pueblo, estableciendo impuestos, conocer de las leyes sometidas a cualquiera de las dos cámaras, creación de regiones, provincias, municipios, distritos municipales; votar anualmente la Ley de Presupuesto General del Estado, legislar en lo relativo a las deudas públicas, así como, atribuciones en materia de fiscalización y control, establecidos a partir del numeral dos del artículo 93 de la Constitución dominicana.

Finalmente, y a pesar de la promulgación de todo un dossier de normativas durante la reforma del sector hacendario en el país, existe una ley no derogada, No. 46-97, la cual otorga autonomía presupuestaria a ambas cámaras del Congreso Nacional, junto al Poder Judicial, en la cual se les faculta a sus titulares inclusive, a solicitar la destitución y la inhabilitación de ocupar cargos públicos a los funcionarios que no cumplan con el presupuesto ordenado en esta norma (artículo 3, Ley 46-97), que otorga autonomía administrativa y presupuestaria al Poder Legislativo y Poder Judicial).

Poder Ejecutivo

El Presidente de la República (Constitución, artículo 122), ostenta la condición de jefe de Estado, es el responsable de la administración pública y las fuerzas armadas (artículo 128.1e).

En caso de falta definitiva del Presidente, lo sustituye el Vicepresidente de la República y a falta de éste, el presidente de la Suprema Corte de Justicia (artículo 129). La función ejecutiva consiste en la ejecución y cumplimiento del ordenamiento jurídico aprobado y actual, así como, de las decisiones emanadas del Poder Judicial, convertidas en jurisprudencia. El Poder Ejecutivo actúa mediante decisiones llamadas decretos.

Tradicionalmente, el poder público concebía a una única autoridad quien tenía la potestad de emanar de su persona todas las atribuciones del gobierno, lo que fue cambiando y empezándose a separar los diferentes poderes del Estado, para garantizar la tutela efectiva de sus funciones, y fungir como ente de limitación entre ellos. Actualmente, uno produce las leyes, otro las aplica y el otro las ejecuta. En el Poder Ejecutivo se ejerce la administración pública, es el lugar donde reposan los actos relativos al Estado, se administran las relaciones con otros Estados, y se mantiene vigente la gestión pública.

El Presidente de la República, puede reglamentar, basado en la Constitución (artículo 128.1b), todo aquello que no esté previamente concebido por la propia Constitución y que las leyes no le otorgan a cualquiera de los otros dos poderes del Estado. Es a éste a quien corresponden los actos de administración. Sus limitaciones se basan en mantenerse al margen

de las atribuciones legislativas, ya que estos tres poderes, son independientes en el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo, a su vez, encabezado por el Presidente, como órgano unipersonal, incorpora a los ministerios de la República, con una condición de subordinación a este (Constitución, artículos 134-136), para el despacho de los asuntos de la administración. El Estado dominicano, consta de una macroestructura, que de manera descendente cuenta con ministerios, viceministerios, direcciones generales y/o ejecutivas, direcciones de áreas, departamentos, divisiones y secciones. Esto así, aprobado por el Ministerio, creado para estos fines, de Administración Pública.

Según la Ley Orgánica de Administración Pública (LOAP), 247-12, los ministerios son los órganos de planificación, dirección, coordinación y ejecución de la función administrativa del Estado, y son las unidades básicas del Poder Ejecutivo. Todos en su conjunto, junto al Vicepresidente, y al Presidente de la República, conforman el Consejo de Ministros.

La República Dominicana tendrá para el despacho de los asuntos de gobierno, ministerios creados por ley; actualmente tiene 23 ministerios, y 3 ministros sin cartera, regulados por la LOAP, los cuales pueden determinar los viceministerios que requieran, pero nunca jamás serán más de 6, y su responsabilidad es la de dirigir, coordinar, evaluar y controlar un subsector homogéneo de la actividad sustantiva del ministerio al que pertenecen.

El Estado dominicano se compone de la siguiente manera:

- Ministerio de la Presidencia y Ministerio Administrativo de la Presidencia: entidades creadas con el objetivo de ser los despachos a cargo de los asuntos de responsabilidad de la Presidencia de la República. Uno, responsable de los asuntos técnicos y el otro a administrativos, ambos creados por la Ley No. 10 del 24 de septiembre del 1965.
- El Ministerio de la Presidencia es la institución encargada de auxiliar al Primer mandatario de la Nación en el logro de los objetivos, definidos en la Estrategia Nacional de Desarrollo y el Plan de Gobierno, mediante la ejecución de acciones y proyectos priorizados por el Presidente, y la coordinación con los distintos estamentos del Estado, en la implementación de las políticas públicas con transparencia, eficacia y eficiencia, como fundamento del Estado Social y Democrático de Derecho.
- El Ministerio Administrativo de la Presidencia, tiene por finalidad supervisar y coordinar las actividades de apoyo administrativo que genera el despacho de todos los asuntos a cargo de la Presidencia de la República, así como, velar por el buen funcionamiento de las dependencias a su cargo.
- Ministerio de Administración Pública, creado mediante la Ley No. 41-08, sobre Función Pública, y surge de la transformación de la Oficina Nacional de Administración de Personal (ONAP).

- Su objeto principal es ser rector del empleo público y de los distintos sistemas y regímenes previstos por la presente ley, del fortalecimiento institucional de la Administración Pública, del desarrollo del gobierno electrónico y de los procesos de evaluación de la gestión institucional.
- Ministerio de Agricultura, tuvo rango constitucional cuando fue creado por primera vez en el 1854, denominándose Secretaria de Estado de Interior, Policía y Agricultura. Actualmente, las funciones de este ministerio han sido otorgadas mediante la Ley No. 8 de Septiembre de 1965, en la cual se determinan las Funciones del Ministerio de Agricultura.
- Ministerio de Cultura, creado mediante la Ley 41-00, como instancia de nivel superior, encargada de coordinar el Sistema Nacional de Cultura de la República Dominicana, y que será la responsable de la ejecución y puesta en marcha de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo cultural, sin perjuicio del proceso formativo establecido en la Ley General de Educación.
- Ministerio de Deportes y Recreación, fue creado mediante la Ley No. 97 de 1974, encargada de incentivar, fomentar, dirigir, controlar y regular la práctica del deporte, la actividad física y la recreación sana en la República Dominicana, de cualquier género y a todos los niveles de la población, con la finalidad de contribuir con el buen desarrollo físico y mental de todos los ciudadanos.
- Ministerio de Educación, órgano del Poder Ejecutivo, tiene como misión garantizar a los dominicanos y dominicanas una educación de calidad, mediante la formación de hombres y mujeres libres, éticos, críticos y creativos; capaces de construir una sociedad libre, democrática, justa y solidaria y de esta forma, contribuir al desarrollo nacional y al suyo propio.
- Ministerio de Educación Superior Ciencia y Tecnología, en el ramo de la educación superior, la ciencia y la tecnología, encargado de fomentar, reglamentar y administrar el Sistema Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. Tiene como responsabilidad la supervisión del Sistema como un todo. Por ello, vigila el cumplimiento de las políticas, la evaluación de todos los órganos y la coordinación de sus labores. Fue creado mediante la Ley No. 139-01, se crea la Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SEESCyT), con tres Subsecretarías: Educación Superior, Administración y Ciencia y Tecnología.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, articula la conducción del sistema de planificación con los demás sistemas transversales del Estado Dominicano, tales como los sistemas de presupuesto, de contabilidad gubernamental, de tesorería, de crédito público, entre otros, en pro de asegurar un desarrollo con unidad económica, social, territorial y administrativa. Fue creado por la Ley No. 496-06, del 28 de diciembre de 2006, como Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD).
- Ministerio de Defensa, órgano directamente subordinado al Presidente Constitucional de República Dominicana, quien es, por mandato de la Constitución, la Autoridad Suprema de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional; para el cumplimiento de su misión;

se constituye por tres instituciones que son: el Ejército de República Dominicana, que abarca las fuerzas que protegen y defienden nuestras fronteras terrestres, la Armada de República Dominicana, que es aquella llamada a velar y defender la integridad nacional en los espacios marítimos, fluviales y lacustres, y Fuerza Aérea de República Dominicana, integrada por las fuerzas militares que defienden, protegen y resguardan el espacio aéreo de la nación. Ley No. 873 del 1978.

- Ministerio de Hacienda, es la institución encargada de administrar las finanzas públicas, definiendo, supervisando y controlando la Política Tributaria, aplicando criterios de eficiencia, transparencia y modernización, acorde con las necesidades presupuestarias, de endeudamiento externo e interno, y patrimonio del Estado Dominicano. Tiene como misión, el mantener y asegurar la disciplina y sostenibilidad fiscal, contribuyendo a la estabilidad macroeconómica, mediante el diseño y conducción de una eficiente y equitativa política de ingresos, gastos y financiamiento públicos. Creado por la Ley No. 494-06, de Organización del Ministerio de Hacienda, y su Reglamento de Aplicación, No. 489-07, conforman la columna vertebral de su marco legal.
- Ministerio de Industria y Comercio, institución gubernamental responsable de formular y aplicar la política industrial, comercial, minera y de PYMES, en la primera Carta Magna de la Nación, en el año 1844, el Poder Ejecutivo se estructuró con cuatro secretarías y una de ellas fue el "Secretaría de Hacienda y Comercio". Mediante la Ley 37-17 el 3 de febrero de 2017, se reorganiza como el Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes.
- Ministerio de Interior y Policía, es la institución que tiene como objetivo principal velar por el mantenimiento de la seguridad pública en todo el país, y asesorar el régimen administrativo de las provincias y municipios. Además, supervisar las actividades migratorias. Tiene como misión el garantizar la seguridad ciudadana y el ejercicio de los derechos de la población, promoviendo el orden público, a través de cultura de paz, y una política de integridad institucional que involucre la sociedad, para mantener los valores democráticos. Fue instituido En el año el 1854, por la Carta Magna, como Secretaría de Estado de Interior, Policía y Agricultura, y se le otorgaron funciones generales.
- Ministerio de la Juventud, tiene como misión el propiciar el desarrollo integral de las y los jóvenes dominicanos en edades de 15 a 35 años, en el marco de una coordinación efectiva para la ejecución de las políticas juveniles en los procesos de toma de decisión, ejecución y acción, con un sentido pluralista y democrático, guiados por un enfoque de género en el marco de los Derechos Humanos. Es una institución creada el día 06 de febrero del 2010, mediante el Decreto 56-10.
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, tiene como misión el regir la gestión del medio ambiente, los ecosistemas y los recursos naturales, para contribuir al desarrollo sostenible y a los bienes que conforman el patrimonio nacional. Esta entidad fue creada mediante Ley general, No. 64-00, sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Ministerio de la Mujer, es el organismo del Estado que dirige, racionaliza y articula los esfuerzos relacionados con la promoción de la igualdad y equidad de género de las diversas

instituciones gubernamentales existentes, y coordina esfuerzos con instituciones de la sociedad civil. Fue creada mediante Decreto Núm. 46, del 17 de agosto de 1982, y que colocaba a la misma como una dependencia de la Presidencia de la República.

- Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, es la institución encargada de planificar, proyectar, construir y conservar adecuadamente las obras públicas necesarias, para el crecimiento económico sostenido del país, asegurando su explotación con calidad y seguridad, respetando el medio ambiente introduciendo sistemas de administración y tecnología moderna. Fue creado en el 1854 como Secretaría de Estado de Guerra, Marina y Obras Públicas, pero a final de ese mismo año fue suprimido este ministerio como resultado de una reforma constitucional. Resurge en el año 1887, cuando se crea el Ministerio de Fomento y Obras Públicas.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, tiene como misión garantizar el acceso equitativo a servicios integrales de salud con calidad, promoviendo la producción social de salud, a través del ejercicio de la rectoría y funciones esenciales de la Salud Pública, para satisfacer las necesidades de la población, con énfasis en los grupos prioritarios, la Ley General de Salud Núm. 42-01 de 2001, instituye a la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social, como la institución rectora del Sistema Nacional de Salud para formular las políticas y un plan nacional de salud.
- Ministerio de Turismo, en 1979, la Ley No.84 dispuso que la Dirección Nacional de Turismo e Información fuera elevada a Secretaría de Estado, con el objetivo de tener un organismo rector del sector turístico del más alto nivel; es la entidad catalizadora del Sector Turístico de la República Dominicana. Contribuye a la identificación de oportunidades para la creación de mercados social, ecológico y económicamente productivos para el país.
- Ministerio de Trabajo, es la institución responsable de elaborar Políticas Nacionales en materia de empleo, así como, de propiciar una mayor autonomía de los sectores sociales para regular las relaciones de trabajo. Es la más alta autoridad por ley en materia de administración del trabajo asalariado. Igualmente, el Ministerio de Trabajo diseña una modalidad de control de la aplicación de las normas y regularización laboral, asumiendo un rol más educativo de cara a la concienciación que a la implementación de las medidas en forma coercitiva. El 20 de abril de 1948, cuando se promulga la Ley Núm. 1682, que instituye por primera vez un organismo exclusivo para los asuntos laborales.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, es el responsable de implementar la Política Exterior en beneficio de los intereses del país y sus nacionales, orientada a la defensa y salvaguarda de su soberanía, a la promoción de la paz y la seguridad internacionales, así como, reforzar los mecanismos de carácter multilateral y bilateral en apoyo a la Estrategia Nacional de Desarrollo, y a la solución de los problemas y temas comunes de la comunidad internacional, conforme a los principios políticos, económicos, sociales, éticos y jurídicos establecidos en la Constitución.
- Procuraduría General de la República Dominicana, es la máxima jerarquía del Ministerio Público, el cual constituye uno de los pilares del sistema de administración de justicia.

El Ministerio Público coopera en la administración de justicia, velando por el interés del Estado, de la sociedad y de los particulares, mediante el ejercicio de las acciones pertinentes, haciendo observar las leyes y promoviendo la investigación y represión de los delitos.

- Ministerio de Energía y Minas, órgano de la Administración Pública, dependiente del Poder Ejecutivo, encargado de la formulación y administración de la política energética y de minería metálica y no metálica nacional. Le corresponde la formulación, adopción, seguimiento, evaluación y control de las políticas, estrategias, planes generales, programas, proyectos y servicios relativos al sector energético y sus subsectores de energía eléctrica, energía renovable, energía nuclear, gas natural y minería.

El Presidente de la República, se podrá auxiliar, de consejos consultivos que únicamente pueden ser creados por ley, y comisiones presidenciales e interministeriales que pueden ser creadas por decreto presidencial, con el objetivo de examinar y considerar materias específicas en las que intervienen más de 2 sectores.

Poder Judicial

Es el órgano del Estado, responsable de la función de administrar la justicia, para decidir sobre los conflictos de las personas físicas o jurídicas, tanto en derecho público como en derecho privado. Su ejercicio les corresponde a los tribunales de la República, y goza de autonomía funcional, administrativa y presupuestaria. Su máxima autoridad de administración y disciplina, es el Consejo del Poder Judicial, responsable de la administración financiera y presupuestaria, así como, del control disciplinario de los jueces, funcionarios y empleados dentro del Poder Judicial.

Se organiza sobre la estructura de una Suprema Corte de Justicia, órgano jurisdiccionalmente superior a todos los organismos judiciales, integrada por 16 jueces (Constitución artículo 152). Le siguen, de manera descendente, las Cortes de Apelación, Juzgados de Primera Instancia, y como primer nivel de intermediación judicial, los Juzgados de Paz.

Este poder, está a su vez regulado por la Ley de Organización Judicial No. 821 del 1927, y sus modificaciones, y la Ley 46 del 1997, que otorga autonomía presupuestaria, indicando que la Oficina Nacional de Presupuesto asignará una partida correspondiente a la duodécima parte del presupuesto general de la nación de cada ano, en favor del Poder Legislativo y Poder Judicial (artículo 1, Ley 46-97). Esta misma ley, le otorga facultades a su máxima autoridad, de crear las unidades necesarias para el manejo autónomo de sus presupuestos.

El poder judicial, para que exista como unidad integral, cuenta con un Consejo Nacional de la Magistratura, compuesto por el Presidente de la República, Presidente del Senado, Presidente de la Cámara de Diputados, un senador y un diputado seleccionados por sus cámaras de bloque opuesto al presidente de cada una; el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, un juez de la Suprema Corte de Justicia quien funge como secretario, y el Procurador General de la República (Constitución, 178).

A pesar de ser un tribunal autónomo administrativa y presupuestariamente (Constitución, 184), y de control constitucional, sigue comprendiéndose dentro del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional creado mediante el artículo 184 de la Constitución de la República Dominicana. Es el tribunal responsable de la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales.

Jurisdicciones Especializadas

Estas jurisdicciones son creadas cuando hubieran razones de interés público o de eficiencia del servicio para el tratamiento de algunas materias, dentro de la cual se encuentra la jurisdicción contencioso administrativa, responsable de conocer los recursos contra las decisiones y asuntos administrativos, tributarios, financieros y municipales; asimismo, los recursos contra los actos, actuaciones y disposiciones de las autoridades administrativas, contrarias al derecho y como consecuencia de las relaciones entre la administración del Estado y los particulares, así como, de decidir, sobre los recursos de casos surgidos entre la administración pública y sus funcionarios (Constitución, artículos 164, 165 y 168).

Otro órgano creado por la Constitución es el Ministerio Público, como órgano del sistema de justicia responsable de la formulación e implementación de la política del Estado, contra la criminalidad dirige la investigación penal y ejerce la acción pública en representación de la sociedad. Este órgano, constitucionalmente es un ente autónomo funcional, administrativa y presupuestariamente (Constitución, artículo 170).

Este organismo, goza de autonomía funcional, presupuestaria y administrativa, a quien se le asigna anualmente un presupuesto directamente desde el Presupuesto General del Estado, y su autonomía es tal, que administra los recursos independientemente a los controles externos del gasto público, establecidos en la constitución (Ley 133-11 Orgánica del Ministerio Público, artículo 2).

Está integrado por el Procurador General de la República, quien lo dirige, y su órgano de gobierno es el Consejo Superior del Ministerio Público.

Del Control Constitucional y el Tribunal Constitucional

Es la propia Carta Magna, que, de manera independiente, y con el objetivo de controlar y defender el orden constitucional y los derechos fundamentales, crea el Tribunal Constitucional, como órgano integrado por trece miembros.

Defensor del Pueblo

Esta figura, es creada a partir de la Ley 19-01, con la misión de salvaguardar los derechos fundamentales de las personas frente a las acciones u omisiones ilegales o arbitrarias de los funcionarios públicos, los órganos del Estado y entidades prestadoras de servicios públicos.

La ley que lo crea, le otorga autonomía funcional, administrativa y presupuestaria (artículo 1, Ley 19-01). Conforme la Constitución, en su artículo 190, se crea la figura como una autoridad independiente y también tiene autonomía administrativa y presupuestaria.

Organización Municipal

Un municipio es la subdivisión territorial básica de carácter público, para el Poder Ejecutivo, se encuentra representado en un gobernador, y que, para los moradores del territorio, se compone por las Alcaldías. Para que exista un municipio, se requiere un territorio común, la población y la organización (Muñoz Machado, 2005). Los ayuntamientos cuentan con personería jurídica descentralizada y autonomía política, fiscal, administrativa y funcional; cuentan con patrimonio propio y capacidad de realizar los actos jurídicos que fueran necesarios, para poder llevar a cabo su gestión en el marco legal vigente y de la Constitución.

La autonomía municipal, se refiere de manera exclusiva a la política, fiscal, administrativa y funcional, patrimonio propio y capacidad de realizar los actos jurídicos para su demarcación, ya que a nivel de Derecho Administrativo deben acogerse a los principios y reglas de éste; están sujetos al cumplimiento pleno de la ley y el derecho. Al igual que el resto de la Administración Pública, el gobierno local está sujeto a las decisiones de los tribunales y a sus controles ejercidos.

La administración local, goza de patrimonio propio y autonomía presupuestaria (Constitución, 199), y su patrimonio será obtenido partiendo de los arbitrios que tienen potestad de establecer en el ámbito de su demarcación. Esto quiere decir, que su presupuesto surge de los arbitrios y tasas que recolecten de los servicios que brindan a la población que lideran. Sin embargo, esta autonomía debe adecuarse siempre al cumplimiento de las normas vigentes y la Constitución. Están las alcaldías y juntas de distritos, obligados a formular y ejecutar conforme los servicios que están establecidos en la ley (Constitución, 205).

Contamos con Juntas Distritales y Alcaldías, esta última, compuesta a su vez por un Concejo de Regidores y la Alcaldía. La creación de una o de la otra, responde a la cantidad de habitantes por territorio, lo que ocasiona la creación de una provincia o municipio.

La autonomía de estos Gobiernos Locales, es otorgada de manera especial mediante la Ley de Autonomía Municipal No. 5622 del 1962, asimismo, como la Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y 1os Municipios.

Órganos Electorales

El Estado dominicano, con el objetivo de organizar las elecciones presidenciales, congresuales y municipales, cuenta con la Junta Central Electoral, como órgano autónomo con personalidad jurídica e independencia técnica, administrativa, presupuestaria y financiera (Constitución 212).

La Junta Central contará a su vez con juntas electorales, cada una de ellas en un municipio, con funciones administrativas y contenciosas. En lo relativo a lo contencioso, estarán sujetas al Tribunal Superior Electoral.

Este tribunal, es el órgano competente para juzgar y decidir sobre los asuntos contencioso-electorales, y sus jueces son nombrados por el Consejo Nacional de la Magistratura.

La Junta Central Electoral, es un órgano autónomo con personalidad jurídica e independencia técnica, administrativa, presupuestaria y financiera, cuya finalidad principal es organizar y dirigir las asambleas electorales (Constitución, 212).

Está integrada por un presidente y cuatro miembros, elegidos por el Senado de la República, por un período de 4 años. Es un órgano de derecho público, cuyo patrimonio es propio e inembargable (Ley Orgánica de Régimen Electoral No. 15-19, artículo 9).

El presupuesto de la Junta Central Electoral, es otorgado mediante el Presupuesto General de la Nación, y nunca podrá ser menor al 1.5% de éste, sin perjuicio de los gastos extraordinarios que puedan aplicar en un proceso electoral.

A su vez, es un órgano electoral, el Tribunal Superior Electoral, como un órgano extra poder que ejerce la función de juzgar y decidir exclusivamente y con carácter definitivo sobre los asuntos contenciosos electorales (Constitución, 214). Sus jueces son designados por el Consejo Nacional de la Magistratura.

Contraloría General de la República

Como órgano rector del control interno de la nación, la Contraloría es el ente responsable de ejercer la fiscalización interna y evaluar del debido recaudo, manejo, uso e inversión de los recursos públicos, y autorizar las órdenes de pago, previa comprobación del cumplimiento de los trámites legales y administrativos (Constitución, 247).

Se regula por la Ley No. 10-07, que instituye el Sistema Nacional de Control Interno, el cual regula la gestión pública institucional y su interrelación con la responsabilidad por la función pública. Este sistema es aplicable de manera exclusiva al Poder Ejecutivo, ya que el párrafo III del artículo 2, establece que los poderes Legislativo y Judicial, para garantizar la independencia y coordinación de los Poderes, así como la Cámara de Cuentas y la Junta Central Electoral, tendrán sus propios sistemas de auditoría interna.

Cámara de Cuentas

En contraposición al control interno que hemos indicado precedentemente, el control externo es ejercido por la Cámara de Cuentas, órgano constitucional creado para fiscalizar los recursos públicos, los procesos administrativos y el patrimonio del Estado. Tiene personalidad jurídica, autonomía administrativa, operativa y presupuestaria (Constitución, 248).

Sus miembros, que son 5, son elegidos por el Senado de la República, de ternas sometidas por la Cámara de Diputados.

Su ley fue creada en el 2004, la número 10, y estatuye el Sistema Nacional de Control y Auditoría, el cual es aplicable a todos los poderes del Estado, órganos constitucionales y sus dependencias, así como, la administración pública en general. De manera concreta, es aplicable a todas las entidades que utilicen fondos públicos.

La Cámara de Cuentas como órgano, goza de autonomía administrativa, operativa y presupuestaria, y le corresponde el examen de las cuentas generales y particulares de la República, mediante la elaboración de auditorías, estudios e investigaciones.

Su presupuesto es aprobado mediante la Ley General de Presupuesto, cada año.

Las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y Consejo de Seguridad y Defensa Nacional

Estos órganos han sido creados con el objetivo de defender a la Nación; por su parte, las Fuerzas Armadas tienen la custodia, supervisión y control de las armas y pertrechos militares y equipos de guerra, mientras que, por otra parte, la Policía Nacional es el cuerpo armado, técnico y profesional bajo la autoridad del Presidente de la República, para salvaguardar la seguridad ciudadana, prevenir y controlar los delitos, perseguir las infracciones legales y mantener el orden público (Constitución 254 y 255).

La Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas No. 139-13 del año 2013, crea el Ministerio de Defensa, como principal asesor del Presidente en materia de seguridad y defensa, y responsable de la elaboración y ejecución de la política de defensa y estrategia militar del país. Este órgano, deberá someterse a los mecanismos de supervisión y control de las actividades presupuestarias de planificación y financiera, que establezca la Contraloría General de la República, y las normas de la Dirección General de Presupuesto (Ley No. 139-13, párrafo II del artículo 38).

Finalmente, la seguridad y la defensa, recae sobre un Consejo, el cual es un órgano consultivo que asesora al Presidente en la formulación de las políticas y estrategias en esta materia.

De su lado, la Policía Nacional, tiene una ley orgánica relativamente nueva, No. 590-16, que reordena este órgano, y lo define como un cuerpo armado de naturaleza policial, cuyo mando supremo corresponde al Presidente de la República, sin embargo, es una dependencia del Ministerio de Interior y Policía; está subordinada operativamente, pero su presupuesto deviene del Presupuesto General del Estado (Ley No. 590-16, numeral 3 del artículo 28).

BIBLIOGRAFÍA

AMIAMA, MANUEL A. Prontuario de Legislación Administrativa Dominicana. (Revisado, anotado y puesto al día por el Dr. Raymundo Amaro Guzmán). Publicaciones SEAP, 2008.

Constitución de la República Dominicana.

-GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. Democracia, Ley e Inmunidades del Poder. Palestra. 2004. Págs. 34-38.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ. Curso de Derecho Administrativo I. 1ª. Edición Argentina. La Ley. 2006. Págs. 201-207.
KELSEN, HANS. Teoría pura del derecho. Buenos Aires, Argentina. 2003.

Ley 107-13, del 6 de agosto del 2013. (De los Derechos y Deberes de las personas en sus relaciones con la Administración Pública y de Procedimiento Administrativo).

Ley 13-07, del 5 de julio del 2007. (De transición al control jurisdiccional de la actividad administrativa estatal).

Ley 133-11 Orgánica del Ministerio Público.

Ley 1494, del 1947. (De la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

Ley 200-04, del 28 de julio del 2004. (De Transparencia).

Ley 41-08, del 16 de enero del 2008. (De Función Pública).

Ley 46 del 1997, que otorga autonomía presupuestaria al Poder Judicial.

Ley de Organización Judicial No. 821 del 1927.

Ley No.10-2004 que instituye el Sistema Nacional de Control y Auditoria.

Ley No. 10 del 24 de septiembre del 1965, que crea la Secretaría Técnica de la Presidencia y la Secretaria Administrativa de la Presidencia
Ley No. 10-07 que instituye el Sistema Nacional de Control Interno.

Ley No. 176-07, del 17 de julio de 2007, del Distrito Nacional y los Municipios.

ley No. 19-01 que crea el Defensor del Pueblo.

Ley No. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional

Ley Orgánica de la Administración Pública, No. 247-12, del 14-8-2012.

Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas No. 139-13 del año 2013

MOYA PONS, FRANK. Manual de Historia Dominicana. Editora Corripio, 2002, 13ª. Edición. Santo Domingo, República Dominicana.

MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO. Diccionario de Derecho Administrativo. Tomo 1. Edición 2005. Iustel. Págs. 294-304.

OLIVO A. RODRÍGUEZ HUERTAS, Derecho Administrativo Dominicano y de Principios Generales.
RODRÍGUEZ HUERTAS, OLIVO. Ponencia reunión Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo Valladolid-España, sept. 2008.

TRONCOSO DE LA CONCHA, MANUEL DE JESÚS. Elementos de Derecho Administrativo Dominicano, Cuarta Edición, página 7.

APÉNDICE I
AUTORA

Paola Johnson Mendoza

Abogada de profesión, con más de 15 años de experiencia laboral en el sector financiero y hacendario, así como, en el ámbito de la función pública. Actualmente, se desempeña como Directora de Gabinete del Ministerio de la Presidencia. Durante su trayectoria, ha formado parte del desarrollo e implementación de proyectos de impacto nacional, como el Sistema Nacional de Acreditación y Certificación Hacendaria y el Programa Servidor Público Digital.

Especialista en Administración del Estado por la Universidad de Salamanca de España, y como Alto Potencial Directivo del Sector Público. Cuenta con certificaciones internacionales en Transformación Digital y Big Data, Desarrollo Organizacional y Gestión del Cambio. Ha sido reconocida por sus aportes a la creación y articulación del Sistema Nacional de Capacitación y Certificación Hacendaria (SINACCAH), y el diseño e implementación del Programa Servidor Público Digital.

Esta primera edición del
MANUAL DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO
se terminó de imprimir en el mes de Julio de 2020 en los talleres de
impresión de Egraf digital.



CENTRO DE CAPACITACION EN POLITICA Y GESTION FISCAL
del Ministerio de Hacienda

Santo Domingo, Rep. Dom.
2020