Oficina Nacional de Presupuesto de la  República Dominicana

**Conferencia Internacional**
**"Modernización del Estado: Gestión por Resultados"**

**Presentación:**

# Estado Actual de  Aplicación de las Técnicas Presupuestarias en República Dominicana.


***LUIS A. HERNANDEZ G.***
**Director Nacional de Presupuesto**


**Santo Domingo D. N. República Dominicana**
Del 23 al 27 de Octubre del 2006

# Contenido.

Pág.


| | |
|---|---|
| ¡. Propósitos de esta Presentación. | 4 |
| 1. Antecedentes. | 5 |
| 2. Avances y Mejoramiento del Sistema Presupuestario Dominicano. | 7 |
| 3. Descripción del Proceso Presupuestario Actual de la República Dominicana. | 11 |
| 4. Método de Identificación de Necesidades de Producción Pública. | 14 |

*CONTINUA...*

5. Experiencia de la Rep. Dom. en Priorizar la Producción Pública. 16

6. Experiencia de la Rep. Dom. en el seguimiento de la Producción Pública. 19

7. Agenda de Modernización Presupuestaria. 20

8. Reflexiones Finales. 24

# Propósitos de esta Presentación.

- Examinar los antecedentes del proceso presupuestario actual, indicar los obstáculos y debilidades que han impedido un mayor progreso del mismo, presentar los avances logrados, así como las medidas adoptadas para su mejoramiento

- Mostrar en forma resumida una descripción del proceso presupuestario actual de la República Dominicana.

- Identificar los principales actores institucionales y los instrumentos utilizados en el proceso presupuestario.

- Realizar algunas reflexiones sobre nuestras experiencias respecto a los procesos de implementación de Reformas de la Administración Financiera del Estado.

# Antecedentes.

**En la República Dominicana, como en mucho de nuestros países, han existido una serie de obstáculos y debilidades que han impedido un mayor desarrollo en el mejoramiento de nuestro sistema presupuestario:**

- Carecíamos de una base de datos única e integrada para el registro de las operaciones presupuestarias.

- Los sistemas de registros de Presupuesto, Contabilidad y Tesorería no estaban totalmente integrados.

- No se efectuaba la planificación estratégica a nivel institucional.

- Existía escasa participación en el proceso presupuestario de otros actores institucionales, como el STP, ONAPLAN, Finanzas y las demás unidades ejecutoras.

- La Formulación presupuestaria reflejaba la insuficiencia de lineamientos de políticas y prioridades.

- No se lograba una coherencia adecuada entre las políticas públicas, estos es, entre la política fiscal y la política monetaria.

- La ausencia de un método de Programación de la Ejecución Financiera del Presupuesto, no permitía lograr la compatibilización de los montos de gastos con los ingresos efectivamente recaudados, a fin de que se pudiera lograr el equilibrio fiscal.

# Avances y Mejoramiento del Sistema Presupuestario Dominicano.

**Los principales obstáculos al desarrollo presupuestario Dominicano que han sido referidos en los antecedentes, se han ido superando gradualmente con las siguientes medidas y acciones adoptadas por las autoridades:**

- En 1996 el Poder Ejecutivo dictó el Decreto No. 581/96 para la creación del **Programa de Administración Financiera Integrada (PAFI)** con la asistencia técnica y financiera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este Programa ha venido aportando las herramientas básicas para mejorar la consistencia entre las decisiones sobre el gasto, la inversión y el financiamiento.

- Se ha establecido el ***Sistema Integrado de Gestión Financiera*** **(SIGEF)**, el cual incluye los siguientes módulos: Presupuesto, Contabilidad, Tesorería y Control Interno. Se encuentran en proceso de inclusión los módulos: Crédito Público y Compras y Contrataciones del Estado, así como el modulo de Unidades Ejecutoras de Proyectos de Financiamientos Externos (UEPEX).

- Se ha desarrollado e implementado un nuevo Manual de Clasificadores Presupuestarios del Sector Público, con el propósito de incluir institucionalmente, el clasificador geográfico y los nuevos municipios creados a partir del año 2002, constituyendo un nuevo modulo denominado **Sistema Integrado de Finanzas Municipales (SIFMUN**), el cual forma parte del **SIGEF.**

- Se ha incorporado a la clasificación económica de los ingresos y gastos, así como en el resultado presupuestario, la cuenta-ahorro-inversión-financiamiento.

- Se han establecidos normativas para regular los excedentes presupuestarios, a fin de que sean distribuidos entre las instituciones por la vía congresional.

  Este mecanismo sustituye el procedimiento anterior que lo destinaba para uso del Poder Ejecutivo y a incrementar la reserva presupuestaria.

  Estas ultimas partidas fueron compensadas con apropiaciones presupuestarias equivalentes al 5.0% y 1.0%, respectivamente, eliminando la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en el uso de estos recursos.

- Se ha desarrollado una metodología de ruta crítica para programar las labores de la formulación presupuestaria, con el propósito de cumplir las diferentes etapas del proceso, en las fechas previstas.

- En años recientes fueron diseñadas matrices de producción institucional del sector público, que permitían determinar los perfiles de los productos y servicios gubernamentales, sus prioridades y resultados esperados. Este instrumento fue descontinuado, pero será retomado próximamente.

- Por último, dentro de estos avances del proceso presupuestario, se debe mencionar la elaboración y presentación al Congreso Nacional, de un proyecto de Ley, que sustituye la actual Ley Orgánica de Presupuesto del Sector Público No. 531, el cual fue concensuado con las instituciones involucradas del Gobierno y de la Sociedad Civil. Dicho proyecto introduce importantes cambios en la estructura y funciones de ONAPRES, a los cuales nos referiremos más adelante.

# Descripción del Proceso Presupuestario Actual de la República Dominicana.

**En la actualidad, el presupuesto de la República Dominicana se elabora siguiendo la metodología de Presupuesto por Programas, el cual está estructurado por capítulos y programas.**

- En su elaboración, participan los siguientes actores institucionales: El Consejo Nacional de Desarrollo que preside el Presidente de la República, el Secretariado Técnico de la Presidencia, la Secretaria de Estado de Finanzas, la Oficina Nacional de Planificación y la Oficina Nacional de Presupuesto, así como las demás instituciones ejecutoras del gasto.

- Las fases del proceso que seguimos en la elaboración del presupuesto comprenden las siguientes:

**- A)** ***La Formulación***, que se inicia con los lineamientos generales que establece el Consejo Nacional de Desarrollo, continua con las estimaciones de ingresos y gastos, en base a las proyecciones de las principales variables macroeconómicas (PIB, Tasa de Cambio, inflación, etc.), se establecen y discuten con las unidades ejecutoras, los techos presupuestarios de gastos, para luego incluir las inversiones del Gobierno.

Luego se elabora el anteproyecto de presupuesto, el cual se envía al Poder Ejecutivo para ser conocido por el Consejo Nacional de Desarrollo y una vez aprobado por este, se somete a la consideración del Congreso Nacional.

**- B)** Para la ***Ejecución*** del presupuesto, se elabora la programación de cuotas trimestrales de compromisos, distribuidas por mes a nivel de capítulos y programas, con la participación de la Tesorería Nacional, ONAPLAN y las informaciones de Crédito público. Estas cuotas son detalladas posteriormente por las unidades ejecutoras a nivel de subcuentas, a través del SIGEF; las cuales proceden luego a solicitar a ONAPRES la aprobación del gasto, según sus necesidades. Estas solicitudes de compromisos (recursos) son validadas por la Contraloría General de la República, las cuales pasan a la Tesorería Nacional, para que sean ejecutados los pagos correspondientes.

**- C)** El ***Registro y Control*** de las operaciones presupuestarias es realizado, en el primer caso, por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental y en el segundo caso, por la Contraloría General de la República y la Cámara de Cuentas, actuando como fiscalizadores del control interno y externo del gasto, respectivamente.

**- D)** El proceso de ***Evaluación*** presupuestaria se limita al análisis de la ejecución financiera, para determinar que las diferentes instituciones públicas han hecho uso de los recursos de acuerdo con las apropiaciones y las cuotas que les fueron aprobadas.

# Método de Identificación de Necesidades de Producción Pública.

**El presupuesto público debe ser un instrumento de racionalidad en el que se puedan contemplar los recursos para generar el nivel de producción pública destinada a cubrir las necesidades de la sociedad, asignándolos al financiamiento de los gastos e inversiones públicas.**

- Para la identificación de la necesidades de producción pública, la metodología más utilizada en la República Dominicana, es a través de las consultas a las diferentes comunidades sobre los requerimientos de obras de infraestructura, soluciones a los problemas de salud y educación, entre otras, las cuales son recogidas, priorizadas e incluidas en los planes del Gobierno

- Otro método es el de la matriz de producción, a través del cual se determinan los requerimientos de productos a entregar a la sociedad de acuerdo a los objetivos que establecen las instituciones. Esta metodología será retomada por ONAPRES, pero actualmente es utilizada, principalmente, por la Secretarias de Estado de Salud Pública, la de Educación, así como la de Trabajo. En esta ultima, se identifican las necesidades de sus servicios, a través de análisis de clientes y actores externos en talleres de planeación estratégica.

- Se realizan también estudios especiales, los cuales se utilizan cuando se trata de determinar la viabilidad y los beneficios de macroproyectos públicos.

# Experiencia de la Republica Dominicana en Priorizar la Producción Pública.

**En nuestro país, el Gobierno Dominicano ha determinado como prioridades la salud, la educación y el medio ambiente, entre otras. En el presupuesto correspondiente al presenta año 2006, estos sectores fueron favorecidos con un 10.3%, 9.3%, y 1.2%, respectivamente, lo cuales representan el 1.6%, 2.1% y 0.1% del PIB, en cada caso.**

**Los indicados porcentajes se mantiene por debajo de los limites razonables, los cuales esperamos ir mejorando en los próximos años.**

**Asimismo, con respecto a la rigidez presupuestaria, existen unas series de partidas cuyos montos en el presupuesto están establecidas por leyes u otras regulaciones, las cuales se convierten en condicionantes para la producción pública.**

## En cuanto a las Prioridades:

- En la salud pública se establece la prioridad, por medio del trabajo participativo, que se basa en la importancia de los problemas de salud, tomando en consideración la gravedad, la frecuencia y la evolución en el tiempo.

- En cuanto a la Educación, existe un mandato que establece un monto de recursos equivalente a un 4.0% del PIB. Lo cual aun no ha podido ser cumplido totalmente.

## En cuanto a las Condicionantes:

- Dentro de estas condicionantes, están las partidas de gastos establecidas por ley como porcentaje fijo del presupuesto. Este es el caso de los Poderes del Estado y los Ayuntamientos o Municipios.

  En el primer caso, se incluye al Congreso Nacional, el Poder Judicial, la Procuraduría General de la República y la Cámara de Cuentas, a los cuales les corresponde en conjunto un 7.5% de los recursos ingresados al Fondo General. Mientras que en el segundo caso, la proporción es de 10.0% de los Ingresos de Fuentes Internas.

***CONTINUA...***

El Gobierno Dominicano, también determina prioridades para la asignación de recursos dentro del gasto público, atendiendo a reclamos de organizaciones comunitarias.

- Otras de las condicionantes en la asignación de las prioridades, es el pago de la deuda pública externa, exigido contractualmente, así como por organismos internacionales. El servicio de la deuda para este año 2006, es de RD$62.900.0 millones que representa el 6.0% del PIB y el 32.6% de los ingresos internos del país.

- Existen condicionantes definidas por acuerdos internacionales firmados por el país, donde se compromete a lograr determinadas metas. Tal es el caso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, protocolo suscrito con las *Naciones Unidas,* para lo que se debe incrementar el Gasto Social en 0.8% del PIB (RD$8,000.0 millones) durante el año 2006.

# Experiencias en el Seguimiento de la Producción Pública.

**En la actualidad, son muy reducidos los avances en el seguimiento de la producción pública, limitándose al análisis del balance de la ejecución financiera del presupuesto. Aunque la Oficina Nacional de Presupuesto no da seguimiento a la producción publica; algunas Secretarias de Estado realizan un autocontrol y gestión interna como es el caso de la Secretaria de Estado de Educación, de Salud Pública y de Trabajo, tal como indicáramos en comentarios anteriores.**

# Agenda de Modernización Presupuestaria.

**Luego de aprobado el Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público se obtendrán numerosos beneficios que permitirán mejorar la asignación de los recursos, promover la disciplina fiscal y garantizar una gestión transparente de los recursos del Estado.**

**A partir de la aprobación del proyecto de ley referido, será necesario desarrollar e implementar un plan maestro dirigido a avanzar en diferentes áreas y adoptar nuevos instrumentos presupuestarios contemplados en el mismo:**

- Integración institucional de la Oficina Nacional de Presupuesto a la nueva Secretaria de Hacienda, que sustituirá a la actual Secretaria de Estado de Finanzas, con el propósito de concentrar en ese ministerio, la actividad financiera del Gobierno, incluyendo al presupuesto, en adición a las recaudaciones, gastos y deuda pública y tesorería.

- Se podrá integrar el presupuesto de un consolidado del sector público no financiero.

- Se podrá establecer un marco de gastos a mediano plazo (incluyendo presupuesto plurianual).

- Estudio e incidencia de la producción pública, en los objetivos de la política de desarrollo.

- Informe anual al Congreso Nacional, sobre el desempeño macroeconómico y fiscal, a la comisión mixta de ese organismo.

- Informe periódico de la ejecución física y financiera de presupuesto.

- Reestructuración y rediseño de ONAPRES, en la eras de Formulación, Ejecución y en la de Evaluación de Gasto Publico.

- Diseño e implementación de esquemas de incentivos monetarios y no monetarios a nivel institucional y de grupos de trabajos.

- Estructuras organizacionales y relaciones de cargos, anexo al anteproyecto de presupuestos de las instituciones.

- Diseño e implantación de contratos de desempeños, para altos directivos públicos, vinculados al presupuesto plurianual.

- Uso generalizado de los indicadores de evaluación de desempeño institucional y su integración al presupuesto.

# Reflexiones Finales

- Las experiencias y conclusiones que podemos extraer del análisis realizado de este proceso presupuestario sugiere que, la superación de la falta de continuidad en el mejoramiento del mismo, es el principal desafío a enfrentar. No obstante los avances logrados, este no ha progresado con el ritmo y la sostenibilidad deseada, principalmente porque no ha sido aprobada aun la nueva Ley Orgánica de Presupuesto.

- Las modificaciones del marco legal son un requisito importante para la reforma presupuestaria, pero no son suficientes para su exitosa implementación, debido a que el éxito de toda reforma depende, fundamentalmente, de la contratación, desarrollo y retención de recursos humanos calificados, tales como, técnicos, profesionales y altos directivos, principalmente en las áreas de planificación, presupuesto y gestión de las instituciones.

- El proceso de Reforma Presupuestaria, no ocurre aislado del contexto general de la Reforma de la Administración Financiera del Estado. Con este propósito el Gobierno Dominicano ha introducido un conjunto de proyectos de leyes de las cuales ya están aprobadas las de Crédito Público, Contabilidad Gubernamental, Tesorería, Compras y Contrataciones, y pendiente de aprobación, la Ley Orgánica de Presupuesto, Ley de la Secretaria de Planificación y Desarrollo, Ley de la Secretaria de Hacienda y Ley de Control Interno, entre otras.

  Finalmente, en estos esfuerzos de modernización presupuestaria, la Oficina Nacional de Presupuesto está requiriendo de asistencia técnica y financiera que permita orientar nuestro proceso presupuestario hacia la ***gestión por resultado.***

## *MUCHAS GRACIAS*