

CAPÍTULO IX.

HACIA UN SISTEMA DE RENDICION DE CUENTAS Y DESEMPEÑO EN LA REPUBLICA DOMINICANA

Ana Bellver, Pedro Arizti y Theo Thomas

1. Introducción

1. En los últimos años la RD ha reformado el marco legal para los procesos de **planificación, inversión y presupuestación**. Estas reformas tratan de mejorar la transparencia, la disciplina fiscal y la rendición de cuentas a través de mejores controles y equilibrios institucionales¹.

2. El objetivo de esta Nota de Política es ofrecer sugerencias para la **implementación de las reformas**. Primero, describimos la intención de la reforma y el modelo de gestión por resultados que pretende implementar. Segundo, identificamos los avances realizados y los desafíos enfrentados. Tercero, y basados en la experiencia de países de la OCDE, sugerimos políticas para consolidar la reforma.

2. La reforma: objetivos y estado de situación

2.1. Fundamentos, atributos y requerimientos

3. Las reformas tienen dos pilares: a) **una administración financiera gubernamental** y b) **un sistema de planificación de políticas con objetivos de largo, mediano y corto plazo**. Esos pilares pretenden construir un modelo de gestión centrado en el cumplimiento y en la rendición de cuentas por metas de política explícitamente definidas. Si bien esas reformas no incluyen la adopción técnica del Presupuesto por Resultados sientan las bases para avanzar en ella. Por eso esta Nota presta particular atención a lo que ese avance requeriría.

2.2. Marco analítico para la reforma

4. Según el nuevo marco legal, la gestión por resultados es *el modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de acciones estratégicas establecidas en un plan, en un período de tiempo determinado*². Es un modelo que postula que la gestión de las instituciones públicas debe orientarse a lograr los resultados que se persiguen, con los recursos presupuestados. Es de vital importancia para el éxito del esquema asignar claras responsabilidades para la obtención de resultados.

¹ En el *Anexo I* se hace un resumen de las principales leyes que se han aprobado en los últimos años. Entre las innovaciones más importantes destaca la creación de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo; la Secretaría de Estado de Hacienda y el Sistema Nacional de Inversión Pública y Planificación.

² Ver *Gestión orientada a Resultados y Contratos por Resultado y Desempeño*, SEEPYD, 2008.

5. Este modelo se apoya en subsistemas estrechamente relacionados: a) **planificación pública**, b) **presupuesto orientado a prioridades de política**, c) **administración de recursos** y d) **control de gestión (monitoreo y evaluación)**.³ La interacción entre ellos se produce a nivel *macro* (entre la Estrategia Nacional de Desarrollo y la Programación Macroeconómica), *sectorial* (entre los Planes Sectoriales y el Presupuesto Plurianual) e *institucional* (entre los Planes Estratégicos Institucionales, la Programación Anual Preliminar y los Presupuestos Institucionales). Las distintas fases de estos procesos están entrelazadas y requieren coordinación entre los órganos rectores (Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD) y Secretaría de Estado de Hacienda (SEH)), constituyendo el desafío fundamental en la implantación del sistema. En el cuadro siguiente mostramos los instrumentos.

Tabla 1. Instrumentos de planificación de largo, mediano y corto plazo.

	Largo y Mediano Plazo	Corto Plazo
Nivel Macro	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia Nacional de Desarrollo • Programación Macroeconómica de Mediano Plazo <ul style="list-style-type: none"> ○ Marco Fiscal de Mediano Plazo • Plan Plurianual del Sector Público • Presupuesto Plurianual del Sector Público 	<ul style="list-style-type: none"> • Programación Macroeconómica Anual • Política Presupuestaria Anual • Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos
Nivel Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Planes Sectoriales • Planes Estratégicos Institucionales • Contratos por Resultado y Desempeño 	<ul style="list-style-type: none"> • Programación Anual Preliminar • Presupuestos Institucionales

6. Estos instrumentos permitirán a las instituciones públicas y a los órganos rectores suscribir los *Contratos por Resultados y Desempeño* previstos en la Ley Orgánica de Presupuesto. Los que podrán celebrar entre SEEPYD, la SEH, la SEAP, la máxima autoridad de un organismo y el Secretario de Estado al que dicho organismo esté adscrito. En estos contratos, se definen compromisos sobre:

- cumplimiento de políticas y metas verificables mediante indicadores bien definidos.

³ Por ejemplo, las leyes que establecen el Sistema Nacional de Planificación y el Sistema de Presupuesto (No. 423-06 y No. 498-06), y sus decretos reglamentarios, prescriben una modalidad de fuerte relación e interdependencia entre el proceso presupuestario y el proceso de planeamiento.

- tipo y monto de incentivos presupuestarios que se otorgan a los organismos y/o funcionarios durante el período del contrato, por parte de los órganos rectores⁴.

Las instituciones públicas:

- explicitan, para el largo y mediano plazo, los resultados que se comprometen alcanzar y los mecanismos para alcanzarlos.
- Definen anualmente tanto sus metas como procesos y recursos que dichas metas le insumirán.
- Formulan indicadores de desempeño, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.
- Establecen acuerdos entre ellas para obtener resultados y otros compromisos.
- Gestionan los recursos para obtener los productos y resultados que ha comprometido.
- Enfatizan la transparencia; hacen que terceros independientes evalúen su desempeño.\
- Reportan la evaluación a la sociedad y explican el porqué de las brechas entre metas y resultados.

7. **Los órganos rectores deberán fortalecer su capacidad de seguimiento y evaluación.**

La Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo ha definido en su Plan Estratégico Institucional el desarrollo de sistemas de seguimiento de políticas y la estructuración gradual del seguimiento de compromisos institucionales y administración de incentivos⁵. Coherente con el modelo, las modificaciones al Sistema Nacional de Control Interno sientan las bases para el desarrollo de una estrategia de control superadora del control previo para transitar hacia un control posterior, con delegación de autonomía a las instituciones y más centrado en el desempeño que en los aspectos administrativos y financieros.

2.3 La experiencia de implantación del presupuesto por resultados

2.3.1. Variedades de modelos de mejora de los sistemas presupuestarios

8. **Desde hace muchos años, se han venido realizando esfuerzos en países, tanto de la OECD como de América Latina, para introducir mejoras en los sistemas presupuestarios** como la implantación del presupuesto por programas y las iniciativas de implantación del presupuesto por resultados. El Presupuesto por Programas está orientado a los productos y su relación con los recursos económico/ financieros. El Presupuesto por Resultados relaciona la asignación de recursos con resultados mensurables⁶.

En la tabla siguiente se señalan los tipos de indicadores de desempeño utilizados con mayor frecuencia.

⁴ Ver Artículo 14 de la Ley 423-06 y *Gestión Orientada a Resultados y Contratos por Resultados y Desempeño*, SEEPYD, 2008.

⁵ SEEPYD, *Plan Estratégico Institucional 2008-2012*, Santo Domingo, 2008.

http://stp.gov.do/Uploads/2008120421393_Plan_Estrategico_SEEPYD.pdf

⁶ OECD, *Modernizing Government: The Way Forward*, OECD Publishing, Paris, 2005.

Tabla 2. Tipo de indicadores de desempeño.

INDICADORES DE DESEMPEÑO MÁS USUALES		
Productos	Cantidad, Calidad, Costo y Tiempo	
Eficiencia	Costo / Producto	
Productividad	Producto / insumo	
Metas de política alcanzadas	Resultados intermedios (consecuencias directas de los productos)	Estas medidas basadas en resultados son válidas solo cuando hay una clara relación causa con los productos.
	Resultados finales (atribuibles de manera significativa a los productos)	
Efectividad	Contribución el producto al resultado deseado (intermedio o final)	
Costo - efectividad	Costo / resultado (intermedio o final)	

Fuente: Ketelaar, Manning y otros OECD, 2007

Es posible distinguir tres categorías de presupuesto basado en resultados (Ver *Tabla 3*)⁷.

Tabla 3. Relación entre la asignación de recursos y la información de desempeño.

Relación entre la asignación de recursos e información de desempeño			
		Fuerte	Débil
Grado de institucionalización	Alto	Presupuesto por Método Directo o Fórmula <i>(Uso limitado a pocos países de la OECD y en sectores muy específicos)</i>	Presupuesto Basado en Información de Desempeño <i>(Es el uso más extendido en los países de la OECD)</i>
	Ad hoc	No hay casos	Uso Presentacional <i>(Uso limitado a pocos países de la OCDE)</i>

Basado en: WORLD BANK, 2008, Performance-Informed Budgeting in Latin American. Experience and Opportunities

Tabla 2: Tipos de presupuestos por desempeño

- El **presentacional** utiliza la información de desempeño como antecedente en el documento de presupuesto. Es de carácter complementario y no juega un rol en la asignación de recursos; persigue el propósito de rendir cuentas y enriquecer el diálogo con legisladores y ciudadanos.
- El **presupuesto por método directo o fórmula** propone una relación más fuerte entre asignación de recursos y resultados. El vínculo entre asignación y unidad de desempeño –

⁷ Performance Budgeting at OECD Countries, OECD, Paris, 2007.

generalmente, productos- es directo y puede estar basado en una fórmula/contrato asociada a resultados alcanzados. Este tipo de presupuesto es utilizado en un número limitado de países de la OECD y aplicada a sectores muy específicos.

- El **presupuesto basado en información de desempeño** utiliza los datos de desempeño para la decisión presupuestaria, pero éstos no son determinantes de la asignación de recursos. Estas informaciones son consideradas junto con las referidas a restricciones fiscales.

2.3.2. Requerimientos de un presupuesto informado por desempeño

9. De acuerdo a la experiencia internacional, la implementación de un presupuesto basado en información de desempeño requiere de avances en las siguientes áreas:

- **Presupuestos por Programas** que reflejen las prioridades de políticas, según los procesos productivos del aparato público, con identificación de sus productos y determinación de las relaciones insumo-producto.
- **Presupuesto anual con proyecciones macroeconómicas plurianuales**, objetivos fiscales y techos de **Sistema Integrado de Información de Gerencia Financiera** con aportes en la formulación, la ejecución y la evaluación presupuestaria.
- **Monitoreo y Evaluación con identificación de metas e indicadores de resultados** de proyectos, programas y políticas sectoriales que faciliten el análisis de su efectividad y eficiencia⁸.
- **Control de Gestión**, con un plan sistemático de auditorías -internas y externas- de los organismos de control que aborden plenamente la dimensión del desempeño.
- **Información de desempeño con indicadores** que abarquen progresivamente todas las dimensiones del desempeño.

Cuadro 1. Experiencias internacionales en Marcos Presupuestarios de Medio Plazo.

En la mayoría de los países de la OCDE, los procesos presupuestarios se han reorientado para cubrir el periodo que abarcan los marcos fiscales. Aunque la forma específica varía, la mayor parte de los Marcos Presupuestarios de Mediano Plazo (MPMPs) incluye claros supuestos de políticas fiscales, proyecciones macroeconómicas de medio a largo plazo y establecen la tendencia esperada de las cifras agregadas de ingresos y déficits durante los siguientes 3-5 años. En general se requiere que los Ministerios de Línea se mantengan dentro de sus asignaciones presupuestarias en el año fiscal y que calculen explícitamente el impacto en el gasto de otras medidas de medio plazo.

Los objetivos del MPMP incluyen:

- Mejorar la disciplina fiscal y la predictibilidad estableciendo objetivos fiscales y estrategias sectoriales de “arriba a abajo”, y un conjunto integrado de objetivos macroeconómicos y fiscales, y proyecciones consistentes con la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica.
- Mejorar la planificación, la asignación y la ejecución de recursos hacia prioridades estratégicas. La estructura ofrece una mejor planificación de los programas y gasto de inversión que se realizaran en los próximos años.
- Aumenta la eficiencia del gasto público ofreciendo mayor certeza a los actores que manejan recursos sobre la disponibilidad de recursos futuros, al tiempo que ofrece un mecanismo para pedirles cuentas por los recursos que les fueron asignados.

El diseño del MPMP es crítico para su éxito. En la Unión Europea, la mayor parte son marcos multianuales flexibles,

⁸ Complementando estos sistemas sectoriales o ‘verticales’ en los países de la OCDE se ha observado un esfuerzo por realizar evaluaciones de carácter transversal u ‘horizontal’ que analizan diferentes escenarios con diferentes niveles de financiación y aportan valiosa información para una priorización de los programas y los recursos de todo el presupuesto más allá de una visión sectorial.

con objetivos fiscales que cubren preferentemente la totalidad del gobierno central para abarcar todo el impacto de las políticas públicas. Los estudios destacan también “la relación entre la calidad de las instituciones de planificación presupuestaria a medio plazo y la capacidad para lograr cumplir los objetivos de gasto.” (EC, 2007). Entre las lecciones que se desprenden de los MPMPs de la OECD se incluyen:

- Se requiere un alto apoyo político para que el compromiso con políticas fiscales sostenibles sea creíble.
- Los MPMPs se basan en sistemas de gestión financiera integrados sólidos y consolidados (i.e. presupuesto, tesorería, compras públicas, informes, etc.) que generan presupuestos anuales creíbles y transparentes. Tiene que haber también una fuerte conexión entre el MPMP y el presupuesto anual.
- Las agencias presupuestarias centrales, como los Ministerios de Finanzas y Planificación, desempeñan un papel fundamental en hacer cumplir las reglas del juego y coordinar la actuación de las agencias públicas a todos los niveles de gobierno. Sin embargo, sólo cuando existe suficiente capacidad y sistemas instalados en los Ministerios de Línea, las proyecciones detalladas “de abajo a arriba” serán de utilidad.
- Existe en general un dilema entre el período a cubrir y el nivel de detalle de los Marcos Presupuestarios de Mediano Plazo, por ejemplo en países en los que los Marcos Presupuestarios de Mediano Plazo no son revisados cada año estos tienden a incluir únicamente niveles agregados para ingresos y gastos.
- A menudo se utilizan proyecciones moderadas de ingreso y crecimiento, combinadas con reservas presupuestarias, para introducir cierto grado de flexibilidad en el MPMP..

Fuente: European Economy, No 3, Public Finances, 2007, EC y OECD Economic Outlook, No. 81, June 2007 y World Bank.

Cuadro 2. Experiencias internacionales sobre incentivos para la gestión por resultados

La experiencia en los países OCDE confirman que una estructura de incentivos para cimentar una gestión por resultados y el presupuesto por resultados, es clave. Estos incentivos recaen en agencias y en los gerentes de mayor jerarquía, quienes son responsables de producir y alcanzar las metas y de alinearlas con los objetivos del gobierno. Además, las reformas de gestión deben venir acompañadas de medidas que desemboquen en el presupuesto por resultados; sin antecederlo ya que si se hace de forma independiente a las reformas del proceso presupuestario, estas tienden a ser más limitadas en su alcance. Entonces la introducción de acuerdos de gestión basada en desempeño, que por lo general se enfocan en el servicio civil de mayor antigüedad, son de alcance limitado, enfocándose en “la calidad de los productos de las agencias y no en la capacidad de respuesta ante los cambios de prioridades del gobierno”.

Establecer acuerdos de gestión de desempeño dentro del contexto del presupuesto por resultados puede vincular los incentivos de los funcionarios a las prioridades políticas en sentido amplio como en los Estados Unidos, Francia y Reino Unido, donde los acuerdos de desempeño de las agencias derivan directamente en “acuerdos” de desempeño para la gerencia. Para ello es importante tener visión clara a través del laberinto gubernamental de objetivos y metas de desempeño, y tener en mente que el uso más productivo de las mediciones de desempeño es el diálogo y no el control.

Los países de la OCDE han concedido a sus ministros y gerentes mayor discrecionalidad para escoger la combinación de insumos que ayuda a la prestación más eficiente de servicios, pero una mayor delegación requiere un sistemas de rendición de cuentas sólido. En el Reino Unido, muchos ministerios tienen libertad para utilizar los fondos provistos para cada programa de la forma que deseen, sujetos únicamente a dos restricciones mínimas: en primer lugar, que no se incremente la cantidad de dinero provista para la contratación de personal y, en segundo lugar, que el dinero no puede trasladarse de la cuenta de capital a la de gastos corrientes.

Pero la simple delegación de autoridad a las agencias de gasto sin fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas por el uso de los recursos aumenta las oportunidades para la malversación. Para prevenirlo se debe cambiar la naturaleza de los controles de gasto, la introducción de mecanismos formales para asegurar que la rendición de cuentas se base en resultados de programas, manteniendo o fortaleciendo la autoridad financiera y la rendición de cuentas a nivel de agencia de gasto para asegurar que los presupuestos sean efectivamente ejecutados. En Francia existe un sistema por el cual los administradores están identificados claramente con cada programa, tanto a nivel nacional como local, creando una cadena de responsabilidades.

Pero, ¿cómo cambiar esta cultura de control? En primer lugar, los sistemas que formalmente enfatizan el control financiero, con ministerios de finanzas centralizados, como Francia, España y muchos casos en América Latina deben estar dispuestos a delegar fondos y responsabilidades a los agentes ejecutores. Además, las agencias de gestión deben tener la capacidad, los incentivos y la voluntad de adoptar el cambio y aceptar la responsabilidad. Todo esto conlleva tiempo y perseverancia. En la OCDE, la medición de desempeño y las metas a menudo se utilizan entre acuerdos estructurados como los contratos o cuasi-contratos, y estos contratos se interpretan de manera flexible en la realidad más para informar que para determinar de forma mecánica unas consecuencias sobre recursos y programas. Además, los contratos tampoco hacen que los programas sean inmunes a las intervenciones políticas cuando los riesgos son altos.

En América Latina, las posibilidades de aumentar la delegación y de elaborar contratos orientados a la obtención de resultados son limitadas. Se requerirían importantes reformas administrativas en varias de las administraciones centralizadas de América Latina para implementar sistemas de delegación. La solución podría ser la introducción de un enfoque de *informalidad formalizada* - es decir, acuerdos formales entre las agencias de línea y los ministerios de finanzas y presidencias a fin de que reconozcan explícitamente que la información de desempeño es la base para un diálogo continuo y no el desencadenante de

acciones relacionadas a la gestión o acción presupuestaria. Estos contratos necesitarán una normativa marco a fin de asegurar su cumplimiento, calidad y contraste con la realidad.

Fuente: Ketelaar, A., N. Manning and E. Turkisch (2007), "Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences", *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/5, OECD Publishing. doi:10.1787/160726630750; World Bank, Public Sector and Governance Unit, Latin America and the Caribbean Region (2008), "Performance-Informed Budgeting in Latin America, Experiences and Opportunities"

3. Diagnóstico: Avances y desafíos en la implementación de las reformas

3.1. Estado de los precursores del presupuesto en base a resultados

10. **Presupuesto por programas:** Por Decreto No. 492-07, que aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, se ha adoptado la técnica del Presupuesto por Programa. Su Artículo 8 establece:

“los presupuestos anuales de los organismos públicos se elaborarán, ejecutarán y evaluarán atendiendo a los principios presupuestarios establecidos en la Ley y aplicarán la técnica del presupuesto por programas, la cual deberá expresar claramente los planes estratégicos, las relaciones insumo-producto, enfatizar en el desarrollo metodológico y la aplicación de los indicadores de resultados y lograr que los responsables de los programas presupuestarios definan rigurosamente sus productos, los revisen y actualicen, establezcan los correspondientes indicadores para permitir la evaluación de la ejecución y provean información detallada sobre sus logros y dificultades”⁹.

11. **A pesar de de la reforma todavía hay una brecha entre la ley y la implementación.** Esto porque para fines presupuestarios no existe una definición precisa de lo que es un “programa”; por otro lado tampoco están bien definidos los “productos” y por lo tanto es difícil definir los insumos. Además, existe confusión en el uso de la categoría programática de proyecto, incluyendo en algunos casos la diferencia entre gastos de capital y gastos corrientes. Hasta el ejercicio fiscal 2008, el presupuesto no incluyó información sobre la producción física, ni en la fase de formulación ni en la de ejecución.

12. **En materia de planificación y presupuesto se han sancionado instrumentos plurianuales y se está formulando la primera Estrategia Nacional de Desarrollo (END) y el primer Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) con los que se da inicio al desarrollo de la Programación Macroeconómica de Mediano Plazo y el Marco Financiero Fiscal Plurianual.**

13. **En el desarrollo de los instrumentos de mediano plazo** no se han definido los procesos participativos; en algunos casos, falta completar la reglamentación del nuevo marco legal¹⁰ y no se cuenta con el marco fiscal de mediano plazo que sustente los instrumentos de planificación en desarrollo.

14. **El sistema integrado de información financiera** ha tenido un importante desarrollo: Se ha dispuesto, en el Artículo 14, de la Ley 5-07, la creación de un Sistema de Información Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) como soporte del Sistema Integrado de Administración

⁹ Artículo 8 del Decreto No. 492-07, Reglamento de Aplicación de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público.

¹⁰ Por ejemplo, el Reglamento para la Elaboración del Marco Financiero Plurianual, así como para el diseño del seguimiento y la evaluación de su ejecución.

Financiera del Estado (SIAFE). El SIGEF ha tenido un importante desarrollo, no obstante: a) aún no contiene la información relativa a la totalidad del gasto del sector público, b) presenta debilidades en el registro de los momentos del gasto, en especial en lo que se refiere al compromiso y al gasto devengado, c) aún no posee funcionalidades que le permitan dar cuenta de la programación y de la ejecución de metas y volúmenes de trabajo.

15. **La Ley Orgánica de Presupuesto establece la evaluación física y financiera de la ejecución presupuestaria.** No obstante, al no contener el presupuesto información sobre la producción institucional, y al haber fuertes déficits en los sistemas de información de las instituciones públicas sobre los bienes y servicios generados, esta evaluación se limita al aspecto financiero y no aborda ninguna dimensión vinculada al desempeño.

16. **El nuevo marco legal moderniza el sistema de control de gestión desplazando el foco de actuación del control *ex ante* al *ex post*.** No obstante, sigue imperando el control *ex ante* centrado en aspectos administrativos, financieros y legales por parte de la Contraloría General de la República, en especial, en materia de intervención previa en los libramientos de pago. Por otra parte, el órgano de control externo, la Cámara de Cuentas de la República, ha incorporado en su plan estratégico el desarrollo de auditorías de gestión, acogiendo los conceptos de eficacia, resultados e impacto de la aplicación de los recursos públicos. Sin embargo, en la práctica, realiza básicamente auditorías de tipo financieras.

17. **La Secretaría de Estado de Administración Pública ha iniciado un ambicioso programa de calidad de la gestión pública,** que incluye la obtención de certificaciones de las organizaciones públicas conforme a modelos de gestión de calidad y la implantación de evaluaciones del desempeño del personal que se articulen con las metas de la institución en cuestión. Dicho programa, que se encuentra todavía en una fase preliminar, es una iniciativa para atender debilidades en la calidad de la información de desempeño institucional.

18. **Se requiere un sistema para implementar todas las iniciativas enumeradas arriba,** que ofrezca la información de desempeño de manera oportuna. Para ello, es importante la participación de la Oficina Nacional de Estadística, así como mejorar los registros administrativos de las instituciones. Dando conformidad a la ley de Acceso a la Información Pública.

3.2 Articulación de la planificación y el presupuesto

19. **El carácter incipiente del proceso de formulación del Plan Nacional Plurianual del Sector Público y Presupuesto Plurianual del Sector Público, no permite verificar el grado de consistencia entre los instrumentos.** Si bien la SEEPYD y la SEH han realizado avances, armonizando procesos y concertando documentos metodológicos, falta lograr una coordinación efectiva que satisfaga las exigencias del modelo adoptado, de fuerte relación e interdependencia.

20. **Diversas instituciones públicas han venido desarrollando planes sectoriales estratégicos** ¹¹, pero los presupuestos institucionales no reflejan dichos planes; esto por las

¹¹ Sólo a modo de ejemplo, se pueden citar: el Plan Decenal de Educación 2008-2018, Plan Decenal de Salud 2006-2015, el Plan Nacional de Alimentación y Salud (PLANAN) 2000-2010, Plan Estratégico para Erradicación de las Peores Formas de Trabajo

siguientes razones: a) no expresan la producción de bienes y servicios para el ejercicio anual, b) la estructura programática no es consistente con lo expuesto en los planes y c) la asignación de recursos se realiza sobre la base de criterios históricos. En algunos casos, los productos son expresados de forma vaga y no permiten una traducción presupuestaria.

21. Los distintos planes institucionales existentes no fueron formulados bajo orientaciones metodológicas comunes. La producción de documentos metodológicos comunes, que colaboren con la articulación plan-presupuesto en el nivel institucional continúa siendo una deuda de la SEEPYD y SEH.

22. Se concretaron avances cuando SEEPYD, SEH y SEAP¹² firmaron contratos de desempeño y resultados a través de “Actas Acuerdo” para iniciar las experiencias con cuatro secretarías de línea (Secretarías de Estado de Educación, de Salud Pública, de Agricultura y de Trabajo).

23. La SEEPYD ha avanzado en la elaboración de un manual de gestión por resultados y de aplicación de los contratos¹³ que establece seis fases: 1) Incorporación de instituciones, 2) Evaluación de condiciones básicas, 3) Asistencia técnica para el desarrollo de capacidades institucionales, 4) Establecimiento y gestión de compromisos, 5) Monitoreo y aplicación de incentivos y sanciones y 6) Evaluación.

24. El modelo de contrato propuesto prevé compromisos en torno a indicadores de resultados de la producción intermedia y final. El objetivo es suscribir contratos a fines del año 2009 con incidencia en el presupuesto 2010. Se contempla también compromisos en torno a otros indicadores de desempeño tales como: de eficiencia, de economía, de recursos y de calidad. Estas experiencias plantean algunos retos como: a) la necesidad de fortalecer las instituciones en sus procesos de planificación, de presupuesto y de administración de información y monitoreo, b) selección de indicadores pertinentes y simples, c) contar con un sistema *ad hoc* de seguimiento para estas primeras experiencias de aplicación y d) definir un esquema de incentivos institucionales, definidos de manera coordinada por la SEEPYD, SEH y SEAP.

3.3. Actores clave en el ciclo presupuestario

25. Los órganos públicos y la sociedad civil pueden y deben utilizar los resultados obtenidos para mejorar su participación en las distintas fases del proceso presupuestario. No obstante, el papel que estos actores pueden desempeñar se ve condicionado por: a) fuertes interrogantes sobre la calidad de los registros administrativos y las características de los sistemas de información existentes, b) la capacidad de los actores involucrados para la producción, gestión y utilización de la información de desempeño, c) la accesibilidad a la información que

Infantil, el Plan Estratégico para el Sector Vivienda 2004-2008, el Plan Estratégico de Ciencia y Tecnología 2008-2018, el Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género 2006-2016, la Estrategia Nacional para la Sociedad de la Información, la Estrategia de Eficiencia Energética para la República Dominicana, entre otros.

¹² La Secretaría de Estado de Administración Pública - SEAP se ha incorporado como órgano rector firmante a partir de su constitución como Secretaría de Estado. Las funciones de SEAP, al momento de promulgarse la Ley Orgánica de Presupuesto, eran desempeñadas por la Oficina Nacional de Administración Pública (ONAP) bajo la órbita del Secretariado Técnico de la Presidencia (actual SEEPYD).

¹³ Gestión Orientada a Resultados y Contratos por Resultados y Desempeño, SEEPYD, 2008.

estimule su utilización por parte de los actores clave y d) sistema de incentivos, positivos y negativos ligados a la información por desempeño que incentive su utilización. En este sentido, es clave la mejora en la calidad de los indicadores de desempeño y de la información financiera, así como el acceso al SIGEF por parte de los actores fuera del Ejecutivo y, en particular, por parte de las Cámaras del Congreso y de los ciudadanos

Cuadro 3. Consolidación de mecanismos y funciones en el proceso de rendición de cuentas

La experiencia reciente de los países de la OCDE confirma la importancia de establecer lo antes posible en el proceso de reforma de mecanismos, funciones y/o instituciones que fortalezcan las capacidades de información de desempeño y la mejora de la calidad de dicha información y de los sistemas que la generan. El reciente informe del Órgano Supremo de Auditoría de Nueva Zelanda (*Auditor-General*) que informa sobre la debilidad de la información de desempeño en dicha administración resulta esclarecedor por dos razones: la función que cumple un órgano tradicionalmente dedicado a la auditoría en la revisión de información de desempeño (no financiera) y las debilidades observadas por este órgano en una administración tradicionalmente pionera en estos menesteres.

Para tratar de prevenir o enmendar esta problemática muchos países de la OCDE están haciendo uso extensivo de órganos y unidades para la consolidación de mecanismos y funciones que permitan aumentar la calidad y veracidad de la información de desempeño y un uso más fiable por los diferentes actores a lo largo del proceso presupuestario, incluyendo el legislativo, las diferentes partes del ejecutivo y la ciudadanía.

En el Reino Unido se ha creado un panel de información de desempeño (*Performance Information Panel*, PIP) que incluye actores claves en la generación y uso de información de desempeño como el Departamento de Tesorería, la Oficina de Gabinete del Primer Ministro, la Oficina Nacional de Auditoría, la Comisión de Auditoría y la Oficina Nacional de Estadísticas. Estos nuevos vínculos entre los actores crean comunidades de prácticas para velar por la calidad y veracidad de la información de desempeño fortaleciendo las capacidades de los usuarios para manejar la información de desempeño. Por ejemplo, la Oficina Nacional de Auditoría cuenta con una Dirección de Medición de Desempeño para coordinar la medición de desempeño como parte de las auditorías financieras, revisiones de la gobernabilidad de los órganos del gobierno central y los estudios de eficiencia en el uso de recursos públicos. La Comisión de Auditoría cuenta con un centro para la medición del desempeño cuyo objetivo es el aprendizaje práctico poniendo en contacto gestores de la administración local y nacional, y desarrollando vínculos fuertes con el mundo académico, el sector público y privado. La Oficina Nacional de Estadísticas tiene una unidad central que ofrece apoyo sobre metodologías y certificación de la calidad de información usada y sobre sus fuentes.

En España la Agencia Nacional de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) fue creada para usar la evaluación en la mejora de la calidad de los servicios públicos, aumento de la rendición de cuentas al público de los órganos del gobierno y promoción de un mejor uso de los fondos públicos. Su creación estuvo basada en las recomendaciones de un panel de expertos académicos, distinguidos profesionales y administradores públicos. La Agencia, dependiente del Ministerio de Administración Pública, evalúa los programas y políticas seleccionadas cada año por el gabinete español y presenta en el Parlamento un reporte anual sobre los esfuerzos de las agencias centrales del Gobierno por mejorar la calidad de los servicios que proveen al público. Un contrato de gestión rige las actividades de la Agencia y sus relaciones con el Gobierno, quien financia esas actividades. El Directorio de la Agencia incluye representantes del Ministerio de Administración Pública, del Ministerio de Finanzas, del Ministerio de la Presidencia, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de los sindicatos, así como también profesionales independientes de reputación.

Fuente: Controller and Auditor-General, “*The observations on the quality of performance reporting*”, ISBN 978-0-478-32609-3, New Zealand, 2008; HM Treasury, Cabinet Office, National Audit Office, Audit Commission, and Office for National Statistics, “*Choosing the right fabric, A Framework for Performance Information*”, . Feinstein, Osvaldo y Pedro Arizti, “*Policy and Program Evaluation in Spain, The Case of the Spanish Evaluation Agency (AEVAL)*”, (2008), “*Budget for results in Spain: Lessons learned after two decades of reforms*” Eduardo Zapico-Goñi, OECD; “*The impact of joining the European Union on the evaluation of public policy: the case of Spain*”, Veronica Viñas, Universidad Carlos III de Madrid; “*La agencia de evaluación y calidad y la necesidad de evaluar las intervenciones públicas*”, Inés Pérez-Durantez Bayona, Presupuesto y Gasto Público, Instituto de Estudio Fiscales, 51-(2/2008).

4. Alternativas de Políticas

Mejorar la predictibilidad del presupuesto anual y fortalecer los controles e información del gasto.

26. Es crítico continuar fortaleciendo el SIGEF en el corto plazo, para lo cual se recomienda lo siguiente:

- Asegurar un proceso de expansión sostenida del SIGEF hasta agotar todo el sector público.
- Mejorar el registro del devengado y lograr una clara distinción con el comprometido.
- Incorporar información que dé cuenta de la programación y de la ejecución de metas y volúmenes de trabajo.
- Continuar con la implantación de la Cuenta Única del Tesoro.

27. **Otra acción importante es reforzar el Presupuesto por Programas.** En tal sentido se considera importante:

- Incorporar información sobre producción física. La correcta identificación y medición de la misma, tanto en la formulación como en la ejecución presupuestaria, constituyen el primer escalón en la construcción de indicadores de desempeño.
- Revisar la estructura programática del presupuesto: Una correcta identificación de los productos terminales e intermedios sienta las bases para una revisión de las estructuras programáticas de los presupuestos institucionales. En tal sentido, se considera importante realizar con las instituciones públicas: a) un análisis de las prioridades de política y sus misiones institucionales, b) un análisis de los procesos productivos y de las estructuras organizativas y c) una determinación de las relaciones insumo- producto. Sobre esa base se sugiere comenzar un proceso gradual de ajustes en las redes programáticas institucionales.
- Evaluar el presupuesto en forma integral, particularmente sus aspectos no financieros. En la medida que se mejore la determinación y medición de los productos institucionales, resulta imperativo que la evaluación presupuestaria abarque efectivamente la dimensión física del presupuesto y amplíe además su valoración a los diversos aspectos del desempeño.

Consolidar el proceso de desarrollo de la estrategia a medio plazo, del plan plurianual y del presupuesto a medio plazo.

28. Es importante que los instrumentos de planificación y presupuesto de mediano plazo que se comienzan a desarrollar sean sostenidos y fortalecidos. En el Cuadro 1 se resumen algunas lecciones de la experiencia internacional. Para seguir avanzando en los procesos que ya se han iniciado en el país, se recomienda:

- La institucionalización del proceso de concertación, sus ámbitos y procedimientos, así como el diseño del mecanismo de actualización de la Estrategia Nacional de Desarrollo.
- La elaboración del Manual Metodológico para la Formulación y Evaluación del Plan Nacional Plurianual del Sector Público.

- La elaboración de las Pautas Metodológicas para la Programación Macroeconómica de Mediano Plazo.
- La definición de la metodología para la formulación del Presupuesto Plurianual del Sector Público.
- La elaboración del Reglamento de Elaboración del Marco Financiero Plurianual, así como el diseño del seguimiento y la evaluación de su ejecución.

Continuar con el proceso de elaboración y aplicación de los Contratos por Resultados y Desempeño en Secretarías de Estado y fortalecer ellos sistemas de monitoreo y evaluación

29. **Resulta conveniente la reglamentación del Artículo 14 de la Ley Orgánica de Presupuesto** a efectos de determinar las características operativas de estos contratos, las condiciones que deben reunir los organismos para incorporarse a este régimen, así como la periodicidad y mecanismos de evaluación que se utilizarán para verificar su cumplimiento. En particular, la definición de un esquema de incentivos definido de manera conjunta por SEEPYD, SEH y SEAP, que establezca un tratamiento diferencial para aquellas instituciones que suscriban contratos, estableciendo:

- Flexibilidades administrativas en función de la obtención de resultados en materia de ejecución presupuestaria (modificaciones presupuestarias, programación de la ejecución y excedentes presupuestarios), tesorería, compras y contrataciones, administración de recursos humanos y diseño organizacional.
- Un esquema de incentivos diversos al personal.

30. **Es también imprescindible ampliar la función de evaluación.** La evaluación constituye un factor clave para el diseño de políticas, para la toma de decisiones vinculadas a la asignación de recursos y para el establecimiento de un modelo de gestión por resultados. En tal sentido, se considera importante:

- Definir de un modelo de seguimiento y evaluación de programas que integre y comprometa el esfuerzo de los distintos órganos rectores y las secretarías de línea.
- Identificar indicadores de resultados e impacto que expresen las prioridades de política definidas en los instrumentos de planificación. Establecer hipótesis de vinculación con la producción pública.

Mejorar la gestión del Administración Pública, para apoyar el movimiento hacia la gestión para resultados.

31. En el corto plazo se recomienda apoyar la labor emprendida por la Secretaría de Estado de Administración Pública en las siguientes materias:

- implementación y utilización de técnicas de gestión de calidad total tales como las del modelo CAF (Common Assessment Framework) puesto en marcha por la Unión Europea¹⁴.
- Certificación internacional de algunos procesos de gestión clave, como la contratación y la evaluación de personal.
- Evaluación de la calidad de la gestión como parte del diagnóstico institucional previo al desarrollo de los Contratos por Resultados y Desempeño y se incluyan indicadores para medir los avances en cada área de gestión, incluyendo la gestión de personal.
- Articulación de las metas institucionales y las evaluaciones del desempeño.

Fortalecer el papel de los actores externos al Poder Ejecutivo en el ciclo de rendición de cuentas

32. Para que el proceso de reforma resulte en una mejor calidad del gasto público, es fundamental reforzar el rol del Congreso de la República, la Cámara de Cuentas y la sociedad civil. Estos actores desempeñan un papel clave para que el sistema de rendición de cuentas ofrezca los incentivos necesarios para que las reformas abordadas se traduzcan en una mejor calidad del gasto.

33. Uno de los propósitos de reforzar el rol de Congreso es elevar la calidad de la discusión presupuestaria e incorporar la lógica de la disciplina fiscal. También se persigue fortalecer las capacidades del Congreso para analizar el Proyecto de Presupuesto de Ingresos (y la Ley de Gastos Públicos) y elevar la calidad del proceso de rendición de cuentas⁴⁰. Por último, los ciudadanos y los usuarios de servicios públicos desempeñan un papel fundamental en monitorear la asignación y ejecución presupuestaria, y exigir cuentas de los gestores públicos y los prestadores de servicios.

Para reforzar el papel de los actores externos se sugiere:

- Dar acceso al SIGEF al Congreso, a la Cámara y al público en general, y realizar talleres de capacitación sobre la información que el sistema provee.
- Promover y hacer efectiva la ley de acceso a la información pública.
- Presentar los Contratos por Resultados y Desempeño en talleres de socialización y publicar en la página de Internet de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo el sistema de monitoreo de los indicadores de desempeño para que los ciudadanos y usuarios de servicios públicos puedan monitorear el cumplimiento de los mismos.

5. Conclusión

34. **Las reformas iniciadas en las áreas presupuestarias y de planificación e inversión son críticas para avanzar hacia una gestión basada en el desempeño que mejore la calidad del gasto público.** Su implementación requiere un cambio cultural e institucional a todos los

¹⁴ El Marco Común de Evaluación (CAF) desarrollado por el Grupo de Servicios Públicos Innovadores de la Unión Europea, es una herramienta de autoevaluación expresamente concebida para las organizaciones públicas que incorpora las características principales de varios modelos de excelencia. Se trata de un esquema común de evaluación de las organizaciones públicas que por su sencillez y compatibilidad con otros modelos resulta idóneo para su aplicación en administraciones nacionales. Para una versión en castellano del documento “CAF 2006, el Marco Común de Evaluación” véase www.aeval.es.

niveles. Gestionar ese cambio y lograr vencer la resistencia a la reforma va a ser el reto más importante. El otro gran reto va a ser diseñar un proceso de reforma gradual que comience por sentar las bases institucionales de la reforma y generar resultados tangibles en el corto plazo mientras se avanza en las reformas estructurales de medio plazo.

35. En esta nota se han presentado un conjunto de recomendaciones que persiguen el propósito de apoyar este proceso de reforma gradual teniendo en cuenta el contexto dominicano y las experiencias de algunos países de la OCDE que han pasado por un proceso similar. Las siguientes cinco áreas son prioritarias en el corto plazo:

- Mejorar la predictibilidad del presupuesto anual y fortalecer los controles e información del gasto.
- Consolidar el proceso de desarrollo de la estrategia de desarrollo a medio plazo, del plan plurianual y del presupuesto a medio plazo.
- Continuar con el proceso de elaboración y aplicación de los Acuerdos para “*Resultados y Desempeño*” en Secretarías de Estado clave y fortalecer la sistemas monitoreo y evaluación de resultados.
- Mejorar la gestión del Administración Pública, para apoyar el movimiento hacia la gestión para resultados.
- Fortalecer la capacidad de los actores clave en el en el proceso presupuestario para manejar la información de resultados y *desempeño*.