
Construyendo gobiernos efectivos

Resúmenes ejecutivos
de los informes nacionales

República Dominicana



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo

Construyendo gobiernos efectivos

Resúmenes ejecutivos de los informes nacionales

Editores de los resúmenes ejecutivos:

Juan Pablo Cuesta, Mauricio García Moreno, Jorge Kaufmann, Violeta Pallavicini, Mario Sanginés.

Consultores que contribuyeron a la realización de los estudios en los países:

Julia Pomares (Argentina), Theofanis Cochinamogulos (Bahamas), Felicia Linch (Barbados y Belice), Marcos Holanda (Brasil), Marianela Armijo (Chile), María Victoria Whittingham (Colombia), Violeta Pallavicini (Costa Rica), Daniel Badillo (Ecuador), Carlos Madrid (El Salvador), Maynor Cabrera (Guatemala), Rafael Gómez (Guyana y Trinidad y Tobago), Lourdes Álvarez (Haití), Claudia Varela (Honduras), Curline Beckford (Jamaica), Rubén Espinosa (México), Nelson Villareal (Nicaragua), Rafael Reyes (Panamá), Milagros Lo Cane (Paraguay), César Calmet (Perú), María Victoria Abreu (República Dominicana), Roberto Salazar (Suriname) y Beatriz Guinovart (Uruguay).

Revisión editorial:

Gabriela Laster

Diseño gráfico:

Manthra comunicación

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Introducción

El propósito de mejorar los servicios públicos, usar de manera eficiente los recursos y gestionar de forma efectiva las instituciones del Estado ha sido una preocupación constante de los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) desde principios de este siglo. Las autoridades ahora prestan especial atención a los resultados que logran sus administraciones; los ciudadanos demandan, ya no solo universalidad, sino calidad de los servicios que el Estado provee.

Con el fin de diagnosticar las capacidades institucionales que los países tienen para implementar una gestión pública eficiente, eficaz y transparente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) diseñó el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), instrumento que con el enfoque de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) analiza cinco pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas: i) planificación, ii) presupuesto, iii) gestión financiera pública, iv) gestión de programas y proyectos, y v) seguimiento y evaluación.

Cada uno de los *pilares* está integrado por componentes que dan cuenta de la madurez de los sistemas institucionales y de su capacidad para orientar la gestión hacia la consecución de resultados. A su vez, los componentes incluyen *indicadores* sobre aspectos específicos de los sistemas de gestión, los cuales se subdividen en *requisitos mínimos* que son la unidad básica de recopilación de la información. El SEP tiene 16 componentes, 37 indicadores y 142 requisitos mínimos; todos ellos se califican en una escala que va de cero a cinco, en la que cinco es la situación óptima. El análisis de la gestión sectorial en el cuarto pilar se llevó a cabo en los ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Social e Infraestructura. No obstante, por múltiples razones, en algunos países no se logró analizar todos los sectores mencionados.

Esta metodología se usó para diagnosticar la situación de 24 países de ALC mediante la comparación de datos obtenidos en 2007 y en 2013¹. La fecha de corte de la información de la primera ronda no fue uniforme en todos los países, ya que la aplicación del instrumento se realizó entre 2007 y 2009. En cambio, la fecha de corte de los informes de la segunda ronda es la misma para todos los casos: el 31 de diciembre de 2012.

La información recopilada se analizó en el libro *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. El documento que el lector tiene en sus manos es el resumen ejecutivo del “Informe de avance 2007-2012 sobre la capacidad institucional para implementar la gestión para resultados en el desarrollo” que se preparó en cada uno de los 24 países que cubrió el estudio. El libro, los anexos y otra información relacionada con el estudio pueden descargarse del sitio de Internet: www.iadb.org/gobiernosefectivos

Los editores agradecen la colaboración y los aportes de las autoridades y los funcionarios públicos de las instituciones que participaron en este estudio. Sin sus contribuciones, este trabajo no se habría llevado a cabo.

Finalmente, se advierte a los lectores que para facilitar la lectura de los datos de los cuadros, las centésimas se redondearon a decimales.

¹ Los países que se incluyen en este estudio son: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay

República Dominicana

Resumen de los cambios observados entre 2007 y 2013

El marco jurídico-institucional de la República Dominicana permaneció inalterado a lo largo de muchos años. Los procesos fundamentales de la administración pública (planificación, presupuesto, contratación y compras estatales, gestión de activos, crédito público, administración de personal, etcétera) estuvieron regulados por normas muy antiguas hasta mediados de la década pasada. No obstante, entre noviembre de 2006 y enero de 2008 se promulgaron cinco leyes que modernizaron los sistemas mencionados y reemplazaron leyes que, en algunos casos, databan de hace más de cuarenta años.

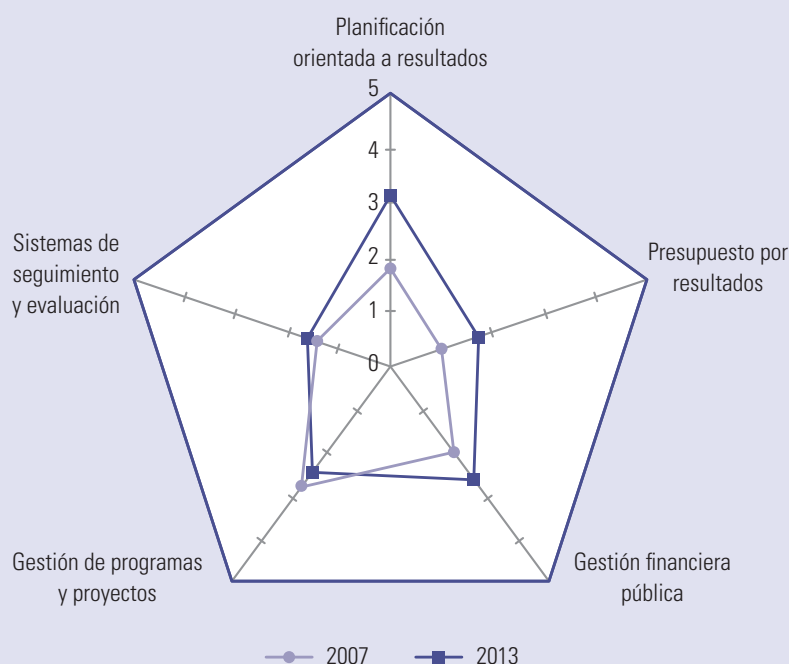
Las nuevas leyes, la creación de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo y de la Secretaría de Administración Pública y la reorganización de la Secretaría de Hacienda configuraron un escenario propicio para la implementación de una gestión gubernamental basada en resultados pues, entre otros elementos, sentaron las bases para el desarrollo de instrumentos de planificación y presupuesto. En particular, se elaboraron dos documentos muy importantes para la política pública nacional: la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 (END), aprobada por ley el 25 de enero de 2012 por el Congreso, y el Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2010-2013 (PNPSP) y su actualización 2011-2014. La END plantea la visión a largo plazo del país e incluye los ejes estratégicos y los objetivos generales de las políticas nacionales así como los indicadores y metas de desarrollo. Por otro lado, el PNPSP es un plan de mediano plazo que se actualiza anualmente e incluye la proyección agregada de gastos del cuatrienio, los objetivos, productos, metas e indicadores para los distintos sectores y el plan plurianual de inversión pública para los proyectos prioritarios.

En este contexto, los resultados de la evaluación de 2013 muestran que la República Dominicana ha dado un gran paso en materia de planificación orientada a resultados. El segundo pilar con mayor desarrollo es la gestión financiera pública, derivado de la consolidación de su sistema integrado de administración financiera y de la mejora en los análisis de riesgo. Se observan también avances en materia de presupuesto por resultados. Las áreas de gestión de programas y proyectos y de seguimiento y evaluación no mostraron avances sustantivos.

Puntaje de la República Dominicana en cada uno de los pilares de la GpRD en el período 2007-2013

PILARES	2007	2013
Planificación orientada a resultados	1,8	3,1
Presupuesto por resultados	1,0	1,7
Gestión financiera pública	2,0	2,6
Gestión de programas y proyectos	2,7	2,5
Sistemas de seguimiento y evaluación	1,4	1,6
Promedio	1,8	2,3

Desarrollo de los pilares de la GpRD en República Dominicana



Avances en la implementación de la GpRD en la República Dominicana

Planificación	Se formuló una visión país de largo plazo y se la vinculó con el plan nacional de mediano plazo. Se fortaleció el carácter participativo de la planificación. Se formularon sistemas de contratos por desempeño y de carrera con base en incentivos, directamente vinculados a la planificación estratégica.
Presupuesto	Se estructuró el presupuesto de inversión con base en programas.
Gestión financiera	Se mejoró el análisis de riesgos de las obligaciones directas. Se consolidó el proceso para presentar inconformidades en los procesos de adquisiciones.
Gestión de programas y proyectos	Se consolidó el Sistema de Inversión Pública (SIP), se definieron normas y metodologías para la realización de evaluaciones ex ante. Existe planificación sectorial en salud y en educación.
Sistemas de seguimiento y evaluación	Se introdujeron normas internacionales para la producción de estadísticas sociales.

Planificación orientada a resultados

COMPONENTES	2007	2013
Planificación orientada a resultados	1,8	3,1
Capacidad estratégica de planificación	1,7	3,4
Operatividad de la planificación	1,8	3,1
Carácter participativo de la planificación	2,0	2,6

La responsabilidad de la planificación recae en el Viceministerio de Planificación del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, que en 2012 elaboró la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2030 (END). También desarrolló el Plan

Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) 2010-2014, que se actualiza anualmente e incluye objetivos generales, objetivos específicos y metas para algunos sectores. Ambos documentos están publicados en Internet.

En cuanto a la operatividad de la planificación, los sectores de educación y de salud cuentan con planes sectoriales, pero no identifican las unidades responsables de la realización de las actividades incluidas en ellos. También se presentan avances en la garantía de financiamiento de los planes incluidos en el PNPSP. El principal avance en la planificación participativa es la creación de espacios de discusión de los planes sectoriales, de la END y del PNPSP. Desde 2007 funcionan las Auditorías Sociales y los Consejos de Desarrollo Regionales, Provinciales y Municipales; en 2012 se agregaron las Vistas Públicas en el Congreso Nacional y las Veedurías Sociales.

Presupuesto por resultados

COMPONENTES	2007	2013
Presupuesto por resultados	1,0	1,7
Estructuración del programática del presupuesto	2,7	4,0
Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	0,6	0,9
Evaluación de efectividad del gasto	0,5	0,5
Incentivos para la efectividad en la gestión	0,0	2,0
Difusión de la información	2,5	2,8

En 2012 se observa una mejora significativa en la estructuración del presupuesto sobre la base de programas producto de la promulgación de la Ley 294-11 del Presupuesto General del Estado para el año 2012, en la cual se estableció que el 100% del presupuesto del gasto de inversión del Gobierno Central debía formularse con una estructura programática y funcional, así como por objeto, cuenta, subcuenta, fuente de financiamiento, organismo financiador y ubicación geográfica. Adicionalmente, cada programa tiene objetivos y metas. Sin embargo, la vinculación entre el plan y el presupuesto es débil.

El principal avance en la perspectiva presupuestaria de mediano plazo es la elaboración de un proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal; sin embargo, el país no tiene un marco fiscal de mediano plazo. Se definen topes anuales en materia fiscal como parte del Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado. Tampoco se evidenciaron avances en la evaluación de la efectividad del gasto, aunque existe un marco legal en esta materia. No existe un sistema de indicadores de desempeño, pero algunas instituciones han elaborado sus propios indicadores.

Por otro lado, las nuevas leyes de administración pública crean un sistema de contratos por desempeño a nivel institucional y un sistema de carrera basado en incentivos.

Gestión financiera pública

COMPONENTES	2007	2013
Gestión financiera pública	2,0	2,6
Gestión presupuestaria y financiera	2,7	3,3
Sistema de adquisiciones	1,6	2,2
Auditorías externa e interna	1,9	2,5

Se observó un incremento en la desviación promedio del gasto ejecutado en relación con el programado en el período 2009-2011, que fue del 13,6%. Se ha fortalecido el análisis del riesgo relacionado con las obligaciones directas, del cual resulta el documento semestral “Estrategias de Mediano Plazo para el Manejo de la Deuda Pública de la República Dominicana”. También se envía trimestralmente al Congreso el informe de situación y evolución de la deuda. Sin embargo, no se han definido mecanismos para disminuir los efectos de este riesgo. Se mejoraron los mecanismos para disminuir los efectos asociados con los riesgos de obligaciones contingentes por medio de la consignación del 1% anual de los Ingresos Corrientes del presupuesto para cubrir imprevistos generados por calamidades públicas.

No se reportan todos los fondos extrapresupuestarios, aunque en los informes fiscales sí se incluye información completa sobre ingresos y gastos correspondientes a los proyectos financiados por donantes. La clasificación del gasto del presupuesto es administrativa y económica, y guarda conformidad con las normas de Estadísticas de las Finanzas Públicas (EFP). También existe una clasificación funcional y, a partir de 2012, una programática. En los últimos tres años, el presupuesto fue aprobado por el Congreso antes de iniciar el ejercicio presupuestario. El sistema de contabilidad se organiza en base devengada y caja y se ajusta a normas internacionales; se prepara anualmente un informe financiero consolidado que contiene información completa acerca de los ingresos-gastos y activos-pasivos. Sin embargo, persisten debilidades en la auditoría externa. Se está implementando el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF), que incluye los módulos de presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad gubernamental e inversión pública. También incluye información de adquisiciones y compras públicas, aunque no está integrado con los gobiernos subnacionales.

La responsabilidad del sistema de adquisiciones recae en la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), adscrita al Ministerio de Hacienda, la cual cuenta con un marco legal consolidado para el desarrollo de sus funciones. Como ente regulador, no participa directamente del proceso de compras. Las estadísticas de compras solo incluyen información sobre los procesos de adquisiciones de aquellas instituciones centralizadas que registran los datos en el módulo de compras del SIGEF. En el caso de las instituciones descentralizadas, la información se publica en comprasdominicana.gov.do. Por lo anterior, no es posible realizar análisis automatizados de las tendencias, de los niveles de participación, la eficiencia y economía en las compras, ni del cumplimiento de los requisitos. Se cuenta con un mecanismo eficiente de apelaciones y con un órgano externo que participa del proceso, que en segunda instancia es la DGCP y, por vía judicial, el Tribunal Contencioso Administrativo. Hay un sistema electrónico de compras, pero solo es informativo.

En 2007 se crearon el Sistema Nacional de Control Interno y la Contraloría General de la República. El marco legal que regula la auditoría se ajusta a las normas de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por su sigla en inglés). Existen oficinas de auditoría interna en gran parte de las instituciones públicas, pero no se cuenta con información que permita identificar el porcentaje del total que representan. El ente responsable de la auditoría externa es la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, creada en 2004. Sus normas también se ajustan a las de INTOSAI y en los últimos años se ha esforzado por mejorar la calidad de los informes anuales de auditoría que presenta al Congreso cuatro meses después del cierre fiscal. Las auditorías externas realizadas en 2012 representaron el 70% del gasto total y el enfoque consistió predominantemente en analizar la ejecución presupuestaria y el mejoramiento en algunas de las funciones de la administración y del control financiero. No se ha avanzado en el desarrollo de auditorías de gestión. Los informes de auditoría son publicados en el portal de la entidad.

Gestión de programas y proyectos

COMPONENTES	2007	2013
Gestión de programas y proyectos	2,7	2,5
Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión	2,4	2,9
Visión sectorial de mediano plazo	3,9	2,5
Gestión sectorial de bienes y servicios	2,5	2,5
Sistemas sectoriales de información	2,2	1,8

Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión

En 2012 se encontraba funcionando el Sistema Nacional de Inversión Pública creado en 2007, que es administrado por la Dirección General de Inversión Pública, dependencia del Viceministerio de Planificación del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). Se cuenta con normas técnicas que definen los procedimientos para las evaluaciones ex ante de todo proyecto público de inversión que especifican que uno de los criterios que se deben cumplir para su aprobación es verificar la correspondencia con los objetivos trazados en el PNPSP y la END. Se calcula que en 2012 el 70% de los proyectos de inversión del gobierno central fue evaluado y solo el 5% de los proyectos de los gobiernos subnacionales. Persisten debilidades en el vínculo de los resultados de la evaluación con el presupuesto y en la publicación de los resultados de las evaluaciones para que sean conocidos por los ciudadanos.

Gestión sectorial

Educación: El Ministerio de Educación tiene el Plan Estratégico de la Gestión Educativa 2008-2012 y el Plan Decenal de Educación 2008-2018; además, el Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2011-2014 incluye en su Capítulo III “Educación de calidad para todos y todas.” La elaboración del Plan Decenal contó con participación ciudadana y sus objetivos y metas están relacionados con los planes de mediano plazo. Los planes decenal y plurianual detallan las metas anuales y plurianuales de producción de bienes y servicios e incluyen costos de producción y unidades ejecutoras responsables. No se firman contratos de gestión y no existe una política institucional ni esquemas predefinidos de incentivos para la obtención de resultados en el sector. Se firmó un Contrato por Resultados y Desempeño con el Ministerio de Hacienda y el MEPyD, pero no incluye un plan de implementación. Desde 2007 existe una estrategia de calidad de servicios educativos, aunque hay debilidades en cuanto a la definición de criterios de calidad y recolección de información. Se observan mejoras en el sistema de información con la creación del Sistema de Gestión de Centros Escolares (SGCE) y de un Sistema de Indicadores Educativos y de Alerta Temprana. En el portal de la institución se publican estadísticas actuales e históricas. No se cuenta con indicadores de eficiencia actualizados anualmente relativos a los costos de los bienes y servicios.

Salud Pública: El Ministerio de Salud Pública cuenta con el Plan Decenal de Salud de la República Dominicana 2006-2015 y con el Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2011-2014. Este último define metas plurianuales y anuales y unidades responsables de su logro. Los directores de los Servicios Regionales de Salud (SRS) tienen autoridad para firmar contratos de gestión de servicios con las autoridades del Ministerio; sin embargo, en 2012 solo el 44,4% lo hizo. Desde 2007 existen mecanismos de incentivos monetarios individuales para los médicos, que están relacionados con su nivel de

productividad. Hay políticas y criterios de calidad para ciertos servicios, pero no existe un sistema que integre la información que se recopila por medio de los indicadores de calidad. Tampoco se muestran avances en cuanto a los sistemas de información sectorial.

Desarrollo Social: El Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales solo presenta la Estrategia de Política Social y el Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2011-2014. La participación de la sociedad civil se limita a las discusiones de legislación en esta materia en el Congreso. No se firman contratos de gestión de servicios, aunque se está formulando una propuesta para un sistema de incentivos monetarios y no monetarios globales colectivos en el marco de las nuevas leyes de administración pública. También se está creando un sistema integrado de monitoreo y evaluación. No se ha avanzado en el desarrollo de una estrategia para mejorar la calidad de los servicios. Tampoco se muestran avances en los sistemas de información sectorial.

Infraestructura: El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) no tiene un plan sectorial, pero se guía por el Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2011-2014 y la END. En cuanto a la gestión de servicios, ni en la Matriz Plurianual 2011-2014 ni en el Plan Operativo Anual del MOPC puede apreciarse cuáles son las unidades o entidades responsables de la ejecución de cada proyecto. No se firman contratos de gestión ni hay incentivos que motiven la obtención de resultados organizacionales. No existe una estrategia de calidad explícita, se contratan expertos cuando se presentan fallas en las obras. No hay un sistema que brinde información completa sobre el sector de infraestructura. Tampoco se cuenta con un sistema de indicadores de eficiencia relativos a los costos de bienes y servicios.

Sistemas de seguimiento y evaluación

COMPONENTES	2007	2013
Sistemas de seguimiento y evaluación	1,4	1,6
Seguimiento de la gestión gubernamental	1,0	1,2
Sistemas de información estadística	3,0	3,5
Evaluación de la gestión gubernamental	1,0	1,0

Aunque en 2012 se creó el marco legal para el seguimiento y la evaluación, el MEPyD, que es la institución responsable de esta labor, está formulando las metodologías correspondientes por lo que estas funciones aún no se están llevando a cabo.

El sistema de información estadística es administrado por la Oficina Nacional de Estadística (ONE), que se está esforzando para mejorar la producción y confiabilidad de las estadísticas para lo cual introdujo los principales estándares y manuales internacionales en cada una de las áreas en las que trabaja. También los funcionarios públicos están haciendo un mayor uso de la información estadística en materia social para la formulación de sus planes estratégicos. Además, el Banco Central, que produce información económica, está mejorando la calidad de su información.

