



INSTITUTO GLOBAL DE ALTOS ESTUDIOS EN CIENCIAS SOCIALES (IGLOBAL)
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN ORTEGA Y GASSET (IUIOG)

Estudio de Caso sobre la Reforma del Sistema Presupuestario Dominicano

Tesis para optar por el título de
MÁSTER EN ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA

Proponente

Walkiria Marien Liriano González

Asesor

Edgar A. Victoria Yeb

24 de junio de 2013
Santo Domingo, República Dominicana

INDICE

INTRODUCCION	1
---------------------	----------

CAPITULO I. ASPECTOS TEORICOS Y MÉTODOLÓGICOS GENERAL

1.1	Formulación del Problema	2
1.2	Preguntas de la Investigación	2
1.3	Objetivos	3
	1.3.1 Objetivo General	3
	1.3.2 Objetivos Específicos	3
1.4	Formulación de Hipótesis	3
1.5	Justificación de la Investigación	4
1.6	Delimitación y Alcance de la Investigación	4
1.7	Antecedentes	7

CAPITULO II. NATURALEZA Y EVOLUCIÓN DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO DOMINICANO Y LA REFORMA DE HACIENDA PÚBLICA

2.1	Primera Etapa	6
2.2	Segunda Etapa	6
2.3	Tercera Etapa	7
2.4	Cuarta Etapa	10
2.5	Quinta Etapa	10
2.6	Estructura Orgánica	11
2.7	Antecedentes y Evolución de la Reforma de Hacienda Pública	11
2.8	Conceptos e Importancia de la Reforma	13
	2.8.1 Conceptos	13
	2.8.2 Importancia	14
2.9	Órgano rector de la Hacienda Pública	14
	2.9.1 Objetivo General	15
	2.9.2 Objetivos Estratégicos	15
	2.9.3 Marco Jurídico	16

CAPITULO III. EFECTOS DE LA REFORMA DE HACIENDA PÚBLICA EN EL SISTEMA PRESUPUESTARIO DOMINICANO

3.1	Órgano Rector del Sistema Presupuestario Dominicano y sus Funciones.	18
3.2	Marco Jurídico del Sistema Presupuestario Pre -Reforma de Hacienda.	22
3.3	Marco Jurídico del Sistema Presupuestario Post - Reforma de Hacienda.	24
	3.3.1 Decreto 614 /12 de junio / 2001	26
	3.3.2 Decreto 646 / 21 de agosto /2002	26
	3.3.3 Ley 423-06 Orgánica de Presupuesto	27
	3.3.4 Decreto 492-07 Reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto	30
	3.3.5 Reforma Constitucional año 2010	30
3.4	Efectos de la Reforma en el Sistema Presupuestario	31
	3.4.1 Programación Presupuestaria	31

3.4.2	Política Presupuestaria	32
3.4.3	Base de Datos Única	32
3.4.4	Cuenta Ahorro Inversión y Financiamiento	33
3.4.5	Manual de Clasificación Presupuestaria	35
3.4.6	Manual de Formulación de Presupuesto	35
3.4.7	Sistema Integrado de Gestión Financiera	36
3.4.8	Organismos descentralizados y Autónomas no Financieros y las entidades estatales de la Seguridad Social su inclusión en las Leyes anuales de Presupuesto.	38
3.4.9	Conexión de la Reforma del Sistema Presupuestario con la Asociación Internacional de Presupuesto Público ASIP.	39
3.5	Aspectos pendientes en la Digepres a consecuencia de la Reforma de Hacienda.	40
CONCLUSION		42
RECOMENDACIONES		44
ABREVIACIONES		46
BIBLIOGRAFIA		47
ANEXOS		

Introducción

Históricamente, en la República Dominicana, como en muchos otros países de Latinoamérica, han existido una serie de obstáculos y debilidades que han impedido el pleno desarrollo de la administración financiera del sector público. Es en ese sentido que, el Gobierno Dominicano inició un proceso de reforma en el año 1996 de todo el sistema de administración financiera, con la finalidad de integrar todas las operaciones y obtener informaciones confiables, precisas y claras. Con esta reforma se pretendía, además, incrementar la transparencia en la gestión de los recursos públicos, que abarcaba tanto la parte de la captación y la asignación y uso de los mismos. Dada la profundidad de esta reforma, el período de implementación de la misma aún está vigente, y el Gobierno ha contado, en todo el ciclo de diseño e implementación, con el apoyo técnico y financiero de actores claves, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Unión Europea (UE), además de contar con la asistencia técnica del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Al profundizar en lo concerniente a esta reforma, se persigue mostrar el efecto sobre el sistema presupuestario dominicano que ha tenido la reforma de administración de las finanzas públicas. Este aspecto de la investigación se basará en un análisis cronológico que abarca la última década (2000-2012), permitiendo, a su vez, realizar un análisis de tipo comparativo sobre la situación presupuestaria que se proyecta desde antes del inicio de la reforma, hasta la actualidad.

Simultáneamente, se persigue describir el proceso presupuestario actual, haciendo énfasis en los principales actores institucionales, las interrelaciones entre ellos, para examinar así los instrumentos (manuales, clasificadores presupuestarios, parámetros de stock de financiamiento y de ingresos y gastos), utilizados en el proceso presupuestario.

Asimismo, se busca ahondar en los dramáticos cambios que han experimentado el manual de clasificadores presupuestarios, el desarrollo e implementación del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF), la incorporación de los organismos descentralizados autónomos no financieros en este Sistema, la creación de la base de datos única, y el proceso de implementación de la Cuenta Única del Tesoro (CUT) y los sistemas conexos de este.

Con esto, esta investigación aspira llegar a conclusiones sobre los cambios y transformaciones que se han operado en las dinámicas humanas y materiales de presupuestación, ligada al proceso de

ingresos, formulación, y ejecución del gasto público, cuyos pasos se han venido implementando actualmente en el Ministerio de Hacienda de la República Dominicana.

CAPÍTULO I. ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS GENERAL

1.1 Formulación del Problema.

Durante décadas, ha habido una discusión sobre la gestión de los recursos públicos y las políticas fiscales que se han implementado. Por un lado, se criticaba el fuerte gasto de capital físico y relativamente bajo gasto en capital humano de ciertas administraciones gubernamentales y, por otro lado, el alto nivel de gasto corriente, así como la desvinculación del presupuesto con la planificación estratégica. Generalmente estas críticas se han limitado a señalar, a posteriori, las deficiencias de la ejecución presupuestaria, lo que resulta insuficiente si lo que se procura es lograr una equitativa, eficiente y transparente aplicación de los fondos públicos. (Suarez, 2009) Incluso, la reciente evolución tecnológica y la introducción de técnicas modernas de gestión han superado los actuales sistemas de administración financiera, por lo que aquí se plantea la necesidad de hacer una nueva gran reforma en el Sistema de Gestión de las Finanzas Públicas de la República Dominicana.

La realización de una investigación sobre los principales aspectos que definen y caracterizan el proceso de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto gubernamental en la República Dominicana, es de gran importancia por cuanto la difusión y socialización de los resultados de la misma contribuirían con el conocimiento y empoderamiento por parte de los ciudadanos, las organizaciones sociales, civiles y populares de una problemática que nos impacta de manera directa o indirecta a todos y todas. Estudiar y difundir la dinámica general del presupuesto y de la administración financiera pública, haciendo énfasis en el efecto producido de la Reforma de Hacienda pública, en su marco legal, institucional y operativo.

Por lo antes expuesto, esto nos lleva hacernos el siguiente cuestionamiento ¿Cuál ha sido el efecto de la Reforma de la administración de las finanzas públicas al sistema presupuestario dominicano. ¿Qué cambios importantes hubo con la reforma y que significan esos cambios?

1.2 Preguntas de Investigación:

1. ¿Cuál ha sido el efecto de la Reforma Financiera Gubernamental en el Sistema Presupuestario Dominicano?

2. ¿Se han cumplido los objetivos establecidos en la reforma dentro del Sistema Presupuestario?
3. ¿Cuál es la función del Sistema presupuestario desde el inicio de la reforma hasta la actualidad?
4. ¿Qué cambios importantes hubo con la reforma y que significan esos cambios?

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo General

- Analizar el efecto de la Reforma Financiera Gubernamental al Sistema Presupuestario en República Dominicana.

1.3.2 Objetivos Específicos

- 1) Establecer si el Sistema Presupuestario Dominicano es más eficiente después de la Reforma
- 2) Indicar si se han cumplido los objetivos establecidos en la reforma dentro del Sistema Presupuestario.
- 3) Analizar comparativamente la función del Sistema presupuestario desde el inicio de la reforma hasta la actualidad.
- 4) Analizar qué cambios importantes hubo con la reforma y que significan esos cambios.

1.4 Formulación de Hipótesis

- El efecto de la Reforma al sistema presupuestario dominicano, ha sido relevante para la transformación de forma positiva que ha tenido este sistema.
- Los objetivos de la reforma aportados al sistema presupuestario dominicano han cumplido su cometido.

- Se evidencian los cambios en la función del sistema presupuestario a partir del inicio de la reforma hasta la actualidad.
- Los cambios realizados con la reforma han sido relevantes en el Sistema presupuestario dominicano.

1.5 Justificación de la Investigación

Richard Musgrave plantea la relevancia del presupuesto público de la siguiente manera: *“La distribución de la renta está determinada, en gran parte, por la propiedad de los factores de producción y por sus ganancias en el mercado. Al mismo tiempo, una parte sustancial del producto de la nación se dirige a la satisfacción de necesidades públicas, una parte sustancial de la renta privada tiene origen en el presupuesto público, y los impuestos y pagos de transferencias públicas influyen de modo significativo en la situación de la distribución privada. Además, la política presupuestaria afecta al nivel de empleo y de precios en el sector privado. Por tanto, el nuestro es un sistema mixto que incluye una esfera bastante grande y vitalmente importante de economía pública, paralela al sector de mercado.* (Musgrave, 1968)

Con la presente investigación o estudio de caso se pretende contribuir a hacer un aporte al conocimiento sobre la dinámica de la asignación de los fondos públicos enfocados en el efecto sostenido de la Reforma de Hacienda Pública, así como su contribución a la transparencia de información de ejecución del gasto público. En adición al conocimiento que pudiera aportar, el presente estudio suministra herramientas analíticas-descriptivas que contribuyen a la participación ciudadana desde una óptica de derecho y del reconocimiento del espacio que deben tener en las instancias de gobierno en una sociedad democrática.

Por último, la presente investigación puede ser de utilidad como una fuente de consulta para ampliar el panorama sobre la importancia del Sistema Presupuestario Dominicano y sus sistemas conexos, que permitan generar nuevas investigaciones sobre este tema o aportar a las que se realicen en el futuro.

1.6 Delimitación y Alcance de la Investigación

El estudio de caso que se presenta se enmarca estrictamente en el contexto dominicano, y las principales fuentes de información y documentación se limitan a los datos y documentos contenidos en leyes, programas, libros, manuales, papers, informes, estadísticas y material bibliográfico sobre la administración pública financiera y el presupuesto público de la República Dominicana. Aunque se hace un análisis a la evolución histórica del presupuesto, temporalmente se concentra en el estudio de tipo comparativo del Sistema presupuestario contemporáneo, es decir en el contexto pre y post reforma.

1.7 Antecedentes

Para el presente estudio de caso hemos procedido a consultar diversas fuentes de distintos autores, libros, papers, informes, artículos donde están localizadas las herramientas conceptuales necesarias para la elaboración de este trabajo. Por lo cual se mencionarán las mismas, citando los aportes teóricos que han producido al desarrollo de este tema.

En el año 1991, el prestigioso consultor argentino Ricardo Gutiérrez, casi bautizado como padre la reforma de hacienda pública de la República Dominicana con un background como ser asesor de distintos Ministerios de Finanzas de Latinoamérica, a saber, México y Argentina, elaboró a través de la PNUD un informe denominado “Macroanálisis del Sistema Presupuestario Público de la República Dominicana: Recomendaciones para su Reforma” en enero del año 1991. El experto Gutiérrez realizó un análisis global, tanto al Sistema Presupuestario como a la ONAPRES sobre la organización real del sistema y su operatoria, y emitió importantes observaciones en esta materia.

Para el año 2009, el Consejo consultivo de la sociedad civil para el gabinete social, del Centro Juan Montalvo, publicó el trabajo de investigación sobre el Sistema Presupuestario Dominicano de autoría del Sr. Nelson Suarez, en este trabajo se analizan y describen las características de la administración financiera del Estado y el Sistema Presupuestario Dominicano, haciendo énfasis en el nuevo marco legal, institucional y operacional definidos en el proceso de reforma desarrollado en los últimos 6 seis años por el Programa de Administración Financiera (PAFI).

En abril del 2011, las autoras Katherine Gómez y Reyna Elena Cuevas publican en Monografias.com su monografía Presupuesto del Estado (República Dominicana) exponen que es el

presupuesto público, como está estructurado y los tipos de presupuesto, además de hacer mención a las leyes que rigen el mismo.

En ese mismo tenor, la Dirección de estudios Económicos de la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana Inc (ABA), en diciembre de 2012, realizó el estudio “Análisis del Presupuesto General del Estado Dominicano 2013, implicaciones para la banca dominicana donde hacen una exposición de la banca nacional al riesgo del sector público y las perspectivas del año 2013, referente al presupuesto de ese mismo año.

CAPÍTULO 2: NATURALEZA Y EVOLUCIÓN DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO DOMINICANO

El vigente Sistema Presupuestario de la República Dominicana, es el resultado de un proceso de evolución histórica, en el que se pueden identificar varias etapas bien diferenciadas una de otra. En cada una de ellas comprenden una serie de logros e iniciativas implementadas a favor de la articulación de herramientas en miras a mejorar el Sistema Presupuestario. (Dirección General de Presupuesto, 2012)¹

2.1 Primera Etapa

El proceso presupuestario se inicia formalmente en la República Dominicana, con la creación de la Oficina de Presupuesto, a partir de los trabajos realizados por la Misión Dawes de los EEUU, conjuntamente con una contraparte técnica, en representación del país, los cuales concluyeron con la promulgación de la Ley de Presupuesto No. 1111, del 1ro. de mayo de 1929, la que 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 esta primera etapa, atendiendo a las recomendaciones de dicha Misión, se dictaron diversas disposiciones legales, de las cuales se pueden mencionar, la Ley de Mejoras Públicas, Ley de Hacienda, Ley de Contabilidad, así como la Ley de Servicio Civil. Asimismo, se crearon las oficinas del Contralor y Auditor General, la de Presupuesto y la Oficina de Estadísticas, entre otras.

2.2 Segunda Etapa

La segunda etapa, se inició en el año 1930, concluyendo en 1963. Ésta se caracterizó por un manejo centralizado del presupuesto y de las finanzas públicas, haciendo depender la Oficina de Presupuesto bajo el control directo del Presidente de la República. Con la Ley No. 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”. Esta Ley estableció también el cargo de Director de Presupuesto, atribuyéndole las funciones correspondientes al mismo, bajo la dirección inmediata y exclusiva del Presidente de la República. Asimismo, en lo relativo a la distribución del Presupuesto por Capítulos y Partidas, de acuerdo a la Constitución

¹ Memoria de Gestión 2004-2012 de la Digepres constituye una recopilación de todos los eventos importantes que se han evidenciado en el Sistema Presupuestario Dominicano.

vigente a esa fecha, esta Ley establecía 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 Nacional. Esta Ley derogó y sustituyó a la anterior Ley de Presupuesto No. 57, de diciembre del año 1930 y sus modificaciones.

La Ley No. 1363 de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos, fue modificada en su Art. 21, mediante la Ley No. 2002, de fecha 22 de mayo de 1949, 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, o utilizados en el pago de servicios y trabajos ofrecidos por particulares a organismos y oficinas de Estado.

Este proceso histórico de la Institución, concluye su Segunda Etapa en que las funciones de la Administración Financiera y Presupuestaria, fueron centralizadas en la Secretaría de Hacienda; y posteriormente traspasadas al Secretariado Técnico de la Presidencia, mediante las leyes Núm. 3893 y 3894 de agosto de 1954. Posteriormente, las clasificaciones Funcional, así como la de por Objeto del Gasto, fueron introducidas en el Presupuesto en 1963, por recomendaciones de las Naciones Unidas.

2.3 Tercera Etapa

La Tercera Etapa, se inicia tiempo después de la introducción de las clasificaciones presupuestarias señaladas, con la puesta en marcha de un Proyecto de Reforma Administrativa patrocinado por la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), la cual se ha denominado también, “de la Modernización del Sistema Presupuestario Dominicano”, la que se había afectado por el ambiente político creado en el país, ante el acontecimiento originado por el golpe de Estado al Gobierno del Profesor Juan Bosch, en septiembre de 1963.

La Oficina Nacional de Presupuesto, no obstante, continuó aplicando la Clasificación Funcional de carácter analítico y la Clasificación por Objeto del Gasto, así como las metodologías, técnicas, manuales e instructivos recomendados por las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos (OEA).

En el año 1965, mediante la Ley No. 55, la Dirección General de Presupuesto es integrada al Secretariado Técnico de la Presidencia como Oficina Nacional de Presupuesto, conjuntamente con 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. La primera, facilitó el análisis económico y la eventual coordinación entre la composición del Gasto del Presupuesto y los Planes de Desarrollo y la segunda, limitaba la Clasificación por Programas, para ser aplicada en las Secretarías de Salud, Educación, Obras Públicas y Agricultura.

Durante ese mismo año, se comenzó a presentar separadamente en el Presupuesto, los gastos apropiados para los Servicios Personales a nivel de actividad. También se inició la publicación anual de un documento sobre la Ejecución del Presupuesto, con informaciones estadísticas más amplias que las registradas en la Formulación del Presupuesto. 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 No. 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 No. 531, derogó, parcialmente, la Ley No. 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, así como los Municipios, estableciendo el Presupuesto por Programas, incorporándole los elementos de la Planificación Pública.

También creó un fondo con el 75% de los Excedentes de los Ingresos Recaudados, con respecto a los Presupuestados (anterior Fondo 1401), para uso discrecional del Presidente de la República, destinando el 25% restante, para constituir una Reserva Presupuestaria.

Sin embargo, la referida Ley No. 531, presentaba algunas debilidades, de las cuales se pueden mencionar las siguientes:

A) No establecía mecanismos para evitar lograr artificialmente estos Excedentes Presupuestarios, subestimando las proyecciones de los Ingresos.

B) No contemplaba un método para impedir lograr artificialmente balances de apropiaciones disponibles a fines de año, mediante la sub.-ejecución del presupuesto de las Instituciones, creando excedentes presupuestarios de las mismas, que luego eran traspasados al referido Fondo del 75% (anterior Fondo 1401).

C) Esta situación determinó que los demás Poderes del Estado y otras Instituciones Públicas, incluyendo a los Ayuntamientos, la Junta Central Electoral y la Cámara de Cuentas, solicitaran la especialización de sus recursos como proporción del Presupuesto o de los Ingresos Fiscales, para garantizar su disponibilidad, lo cual introdujo una mayor rigidez en la asignación de los Recursos Públicos.

Esta Ley No. 531, promulgada en diciembre de 1969 como se había señalado, permaneció vigente hasta el 31 de diciembre del año 2006, con una duración de, aproximadamente, 37 años. Con posterioridad al año 1969, con el propósito de mantener un control estricto, se estableció que ninguna Institución Autónoma del Estado, podrá disponer de los fondos destinados especialmente al cumplimiento de las atribuciones puestas a su cargo, sin obtener previamente la autorización del Poder Ejecutivo, según lo establece la Ley No. 226, del 18 de noviembre del año 1971.

Esta Ley No. 226, exceptúa de esta obligación a las entidades y organismos creados por la Constitución de la República, así como adicionalmente, a otras Instituciones, tales como, la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), Instituto Dominicano de Seguro Social (IDSS), la Corporación de Fomento Industrial (CFI), las entidades bancarias, los organismos dedicados a la producción, distribución y venta de energía eléctrica, a la siembra de la caña de azúcar y a la producción de azúcar y dulces. Asimismo, la Ley No. 101, promulgada por el Poder Ejecutivo el 30 de diciembre de 1979, estableció que el Director de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES), actual Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), tendrá la obligación de publicar, al final del ejercicio de cada mes, en los primeros treinta días subsiguientes, en un periódico de circulación nacional, un detalle del monto de los Ingresos y los Egresos en la forma y fines a que se destinaron estos, durante ese período.

El objetivo de esta Ley, es el de informar al país sobre el movimiento fiscal de los Ingresos y Egresos, a fin de que el contribuyente esté edificado sobre la ejecución y cumplimiento del Presupuesto General de la Nación. De igual forma, la Ley No. 384, la cual fue promulgada por el Poder Ejecutivo el 14 de diciembre de 1981,

Gaceta Oficial No. 9570, del 15 de diciembre de ese año, obliga a las Instituciones Autónomas dependientes del Estado, a publicar mensualmente un estado contable de su situación económica.

Esta reseña histórica concluye su Tercera Etapa, el 1ro. de enero del año 2007, fecha de la entrada en vigencia la nueva Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público No. 423-06, promulgada por el Poder Ejecutivo, el 17 de noviembre del 2006.

2.4 Cuarta Etapa

Los esfuerzos de Reforma y Modernización del Estado, se inician en la República Dominicana, durante el primer Gobierno del Dr. Leonel Fernández, mediante la promulgación del Decreto No. 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 la cooperación técnica y financiera del BID (1093/OC-DR) en 1998, se implementa en la República Dominicana, un Programa de Administración Financiera Integrada (PAFI), con el propósito de realizar la implantación del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF). Posteriormente, 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**.

2.5 Quinta Etapa

La Administración Financiera, incluida en el Proceso de Reforma y Modernización del Estado, se inició formalmente en la República Dominicana en el año 1996, con la creación del Programa de Administración Financiera Integrado (PAFI) y la asistencia técnica-financiera, principalmente, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mediante la aprobación de un Préstamo por US\$12.0 millones, lo que permitió la implantación del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF).

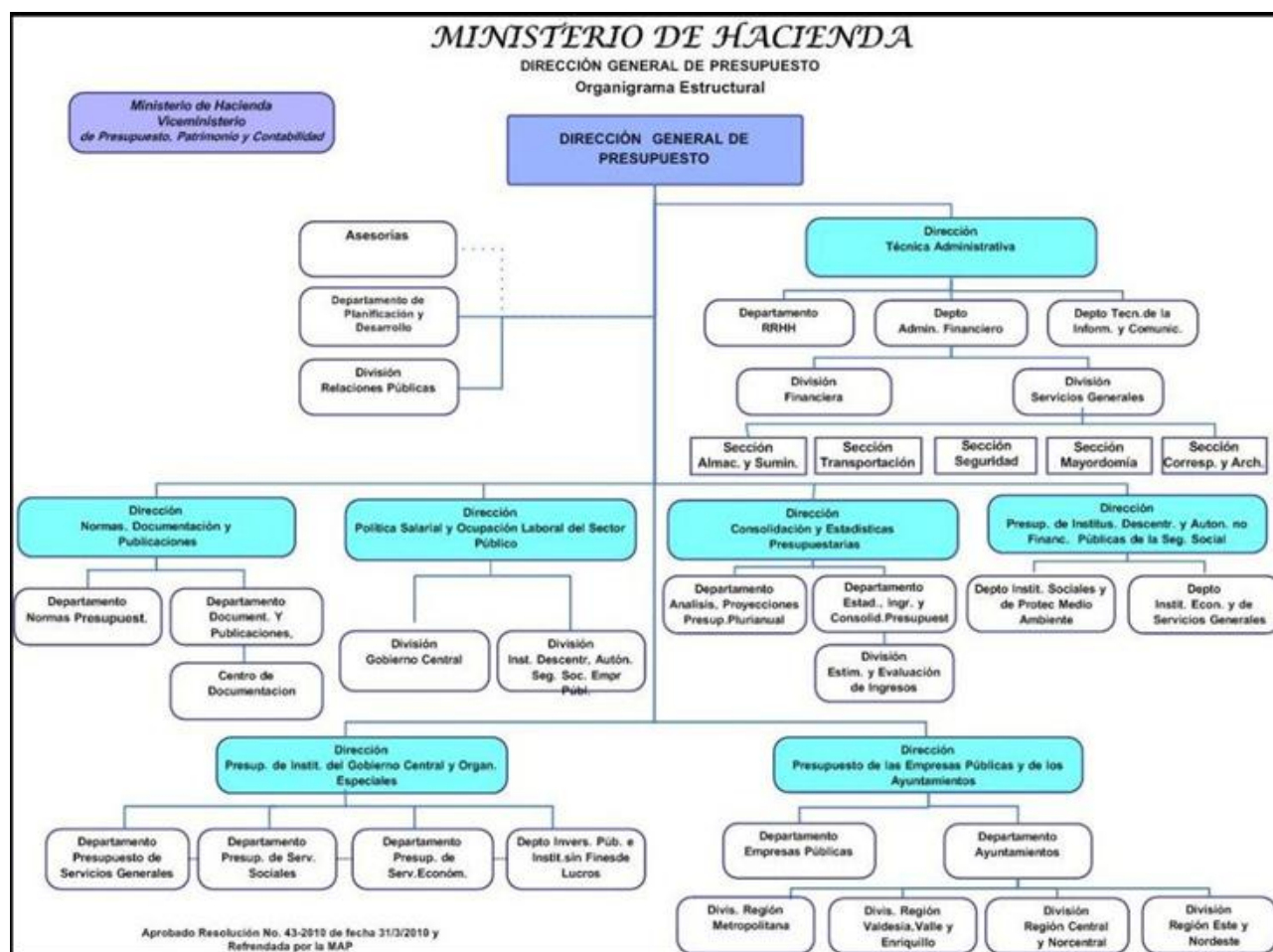
La implementación de este Sistema, permitió conectar en línea a los Órganos Rectores que conforman el mismo, constituido por la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG), de Crédito Público (DCP), y de Tesorería Nacional (T.N.), con las unidades ejecutoras del Gobierno Central bajo la supervisión de la Contraloría General de la República (CGR), que ejerce la función del Control Interno.

En este sentido, durante el año 2001, se creó la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, lo cual permitió separar la función del Registro Contable, de las labores de Auditoría y Control Interno del Gobierno.

Posteriormente, el 30 de diciembre del 2005, se promulgó la nueva Ley de Tesorería No. 567-05, que dispone mecanismos modernos de gestión de recursos financieros y la implementación del Sistema de Cuenta Única del Tesoro, convirtiendo a esta Institución en un verdadero Gerente Financiero del Estado.

En enero del 2007, se completó el marco legal de este Proceso de Reforma de la Administración Financiera y de la Planificación en el país, el cual tiene el propósito de lograr una mayor transparencia y racionalidad en el uso de los recursos del Estado. (Dirección General de Presupuesto, 2012)

2.6 Estructura Orgánica



Fuente: Dirección General de Presupuesto

2.7 Antecedentes y Evolución de la Reforma de Hacienda Pública.

En los últimos años, varios países de América Latina han dedicado esfuerzos para reformar sus sistemas de Administración Financiera Gubernamental como una respuesta a la inexistencia de mecanismos que les permitan obtener información acerca de la gestión financiera de sus instituciones de una manera oportuna y confiable.

En la mayoría de los casos, la reforma ejecutada ha enfatizado la modernización conjunta del marco legal y los aspectos técnicos de la administración financiera, sin dejar de lado la revisión y definición de los procesos administrativos y la incorporación de cambios importantes en la cultura administrativa y organizacional, compromisos que, al ser asumidos por los gobiernos, demandan un importante apoyo del nivel político. Consciente de esa situación, en noviembre de 1996 el entonces

Presidente de la República, Dr. Leonel Fernández, emitió el Decreto No. 581-96, con el mandato de diseñar y elaborar un Programa de Administración Financiera Integrada (PAFI) con la asistencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Esa misma disposición crea la Comisión Técnica Interinstitucional encargada de la elaboración de las propuestas de reformas y modernización de la Administración Financiera de la República Dominicana.

En noviembre de 1997, el Presidente Fernández emite el Decreto No. 468-97, asignando a la Comisión Técnica Interinstitucional la responsabilidad de ejecutar, orientar, coordinar y supervisar el Programa de Administración Financiera Integrada, y solicita apoyo al BID para financiar dicho programa.

En marzo de 1998, el directorio del BID aprueba la solicitud de préstamo y en julio del mismo año se firma el acuerdo. El Convenio de Préstamo No. 1093/OC-DR, por US\$12 millones, fue aprobado por el Congreso dos años después, en septiembre del 2000, y en marzo del 2001 el BID declara cumplidas las condicionalidades previas para que en mayo del mismo año se realice el primer desembolso del préstamo destinado a la reforma y modernización de la Administración Financiera de República Dominicana. (Desarrollo, 2000)

A partir de agosto del 2001 se ingresa en la etapa de ejecución plena del Programa, cuyo objetivo es lograr una Administración Financiera con capacidad para enfrentar con eficiencia y eficacia las demandas sociales, políticas y económicas en un mundo globalizado a través del desarrollo e implantación del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) y la actualización de su marco normativo.

Esos cambios, tanto en materia instrumental como normativa, tienen como objetivos específicos mejorar la calidad del gasto, posibilitar la identificación de las demandas sociales, la manera de satisfacerlas y el desarrollo e implantación de una gestión orientada a conseguir resultados mediante la aplicación de mecanismos de control efectivos, que permitan corregir desvíos respecto de las metas y montos previstos en los presupuestos públicos, así como rendir cuentas de las actividades al ciudadano.

En enero del 2004 se inicia la implementación del SIGEF y, paralelamente, se prepara la actualización del marco legal que sustenta la Administración Financiera Gubernamental. Los resultados de ese proceso se observan a principios del año 2005 y finales de 2006, período en el que

se logra incorporar mayores y más eficientes controles en la Hacienda Pública a través de la consolidación del SIGEF y de la promulgación de siete leyes que componen la Administración Financiera Gubernamental. Esos aportes de la reforma han sido valorados positivamente por los organismos internacionales, que los calificaron como el esfuerzo más significativo en materia de cambios estructurales encarados por el Gobierno de República Dominicana durante la última década en gestión pública y rendición de cuentas. Así lo mencionan los informes del Banco Mundial (BIRF) y del BID y los reportes sobre modernización y reestructuración de la gestión presupuestaria elaborados por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Las principales características del marco legal modificado en cuanto al Sistema de Presupuesto se detallan a continuación:

La Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público No. 531, promulgada el año 1969, no contemplaba el manejo del presupuesto en un contexto macroeconómico de mediano y largo plazo, concentrándose principalmente en una programación de corto plazo. Por otro lado, la estructura del Presupuesto sólo incluía a las instituciones del Gobierno Central, resignando los presupuestos de las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras y de la Seguridad Social, con lo que se omitía un importante nivel del gasto público.

En el plano de la ejecución del presupuesto, la Ley incorporó la figura de la “reserva presupuestaria”, como un mecanismo para evadir la programación y asignación de recursos en las instituciones, concentrándolas en la Presidencia de la República; asimismo, establecía procedimientos para la ejecución del presupuesto mediante aprobación de cada gasto en la Oficina Nacional de Presupuesto, relegando las funciones de seguimiento y evaluación propias de una gestión moderna.

2.8 Conceptos e Importancia de la Reforma.

2.8.1 Conceptos

La reforma suele ser una iniciativa o un proyecto que busca implantar una innovación o lograr una mejora en algún sistema o una estructura. Dicha reforma puede concretarse sobre algo físico y concreto (como una casa), o sobre una cuestión simbólica o abstracta (una ley, un modo de organización, etc.).

Reforma es un cambio con el que se busca mejorar o renovar alguna situación con la finalidad de responder a nuevas necesidades que se van presentando. Realizando un análisis profundo de las causas y consecuencias de las acciones que se llegaran a implementar.

2.8.2 Importancia

Desde la perspectiva que todas las modernizaciones que se están realizando a los procesos de gestión pública en la República Dominicana, más que reformas administrativas, tienen por propósito la modernización de las Instituciones que forman parte de hacienda pública, éstos representan auténticos cambios culturales en la gestión de la cosa pública y por ello se requiere que las estrategias y políticas que se diseñen al efecto, partan del reconocimiento de este supuesto.

Los resultados de ese proceso de reforma responden en forma cabal a la preocupación especial que se puso en actualizar los procedimientos, modernizarlos mediante las tecnologías de la información, eliminar los atajos, cubrir los huecos, desterrar los anacronismos e introducir las más eficientes técnicas de gestión financiera (Hacienda, Reforma de la Hacienda Pública, 2007).

Siempre se tuvo presente que la reforma debía cerrarle todos los caminos al enriquecimiento ilícito, la forma de corrupción administrativa más común, que muchas veces se aprovecha de la existencia de estructuras

y procesos administrativos arcaicos y anacrónicos (Hacienda, Reforma de la Hacienda Pública, 2007).

Las leyes que componen la reforma de la Administración Financiera Gubernamental están todas destinadas a mejorar la eficiencia, la transparencia y la responsabilidad de la gestión pública e impulsar la rendición de cuentas.

2.9 Órgano rector de la Reforma de Hacienda Pública.

Cuando se promulgó la Ley 494-06 se fortalecieron las funciones de hacienda y siendo esta institución el órgano rector de la Reforma, además, creando nuevas direcciones generales e incorporando otras que se encontraban dispersas en otros ministerios. Con esta Ley se buscó concentrar en un solo ministerio todas las entidades que administran las finanzas del estado, como lo es la Dirección General de Presupuesto que pasa a ser parte del Vice ministerio de Presupuesto, Patrimonio y Contabilidad, la misma formaba parte del actual Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), antiguo Secretario Técnico de la Presidencia. En ese mismo orden se crearon las Direcciones Generales de: Crédito Público, Pensiones y Jubilaciones, Normas Políticas y Legislación Tributaria, Contrataciones Públicas entre otras, todas con el propósito de eficientizar la gestión financiera del estado.

El Ministerio de Hacienda como resultado de la reforma de la hacienda del estado, fue estructurado en base a los criterios considerados en el establecimiento de sus funciones y con el fin de dar fiel cumplimiento a lo que establece la Ley 494-06 de Organización de dicho ministerio. Por esta razón cambiaron su perfil institucional y determinaron como misión institucional: “El Mantenimiento de la disciplina y la sostenibilidad fiscal, contribuir con la estabilidad macroeconómica, con el diseño y conducción de una eficiente y equilibrada política de manejo de ingresos, los gastos y el financiamiento del Estado” (Dirección de Planificación y Desarrollo, Ministerio de Hacienda, 2011).

Como visión fue definido mediante su plan estratégico institucional: “El ser una institución totalmente eficiente, eficaz y que logre la transparencia en el uso de los recursos del estado, con un personal altamente calificado y tecnología de punta.” (Dirección de Planificación y Desarrollo, Ministerio de Hacienda, 2011)

Sus valores institucionales son los siguientes: transparencia, responsabilidad, calidad, equidad, trabajo en equipo y la unidad.

2.9.1 Objetivo General

El objetivo general de este ministerio es administrar las finanzas del estado, supervisando y controlando la política en materia tributaria, aplicando criterios de eficiencia, siendo una institución transparente y moderna, acorde con las necesidades de presupuesto, de endeudamiento, tanto externo como interno y el patrimonio del estado.

2.9.2 Objetivos Estratégicos

Los objetivos estratégicos son: consolidar políticas fiscales sostenibles, mantener la disciplina fiscal, gestión financiera gubernamental totalmente integrada, implementar un modelo integral de gestión institucional, estrategias de personal orientadas a favorecer la calidad y productividad del trabajo.

En artículo 4 de la referida Ley quedó establecido la conformación del Ministerio de Hacienda compuesto por tres Vice ministerios como son: el del Tesoro, Presupuesto, Patrimonio y Contabilidad y el Técnico Administrativo.

a) El Vice ministerio del Tesoro

Este vice ministerio es encargado de formular y evaluar las políticas y legislación relacionada con la captación de recursos financieros, el manejo del tesoro público y el sistema previsional (pensiones), según lo estable el art. 8 de la Ley 494-06.

Este Vice ministerio lo conforman las siguientes Direcciones generales, e Instituciones: Dirección General de Política y Legislación Tributaria, Dirección Gral. de Crédito Público, la Tesorería Nacional, Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado, Lotería Nacional, Área de Comisión de Casino.

b) Vice ministerio de Presupuesto, Patrimonio y Contabilidad

El art. 10 de la Ley 494-06 establece que este vice ministerio es encargado de formular y evaluar las políticas relacionadas con la asignación y administración eficiente de los recursos financieros igualmente los recursos materiales del estado, coordinando las funciones presupuestarias, de contrataciones del estado, administración de los bienes muebles e inmuebles y los registros contables del sector público no financiero.

Este vice ministerio lo conforman las siguientes dependencias: Dirección General de Presupuesto, Dirección General de Contrataciones Públicas, Dirección General de Bienes Nacionales y la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

c) Vice Ministerio Técnico Administrativo

Este vice ministerio tiene la responsabilidad de prestar los servicios de apoyo a las diversas dependencias del Ministerio de Hacienda en materia de recursos humanos, servicios administrativos financieros de informática y servicios generales.

2.9.3 Marco Jurídico (Hacienda Pública)

Dentro del marco jurídico de la hacienda pública se citan un conjunto de leyes y decretos que complementan la reforma de la hacienda, los cuales fueron aprobados con la finalidad de hacer más eficiente y transparente la administración financiera del estado, las que se citan a continuación:

- Ley No. 5-07 del SIAFE
- Ley No. 449-06 de modificación de la Ley 340-06 de Compras y Contrataciones del Estado.
- Ley No. 340-06 de Compras y Contrataciones del Estado.
- Ley No. 126-01 de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley No. 10-07 Sistema Nacional de Control Interno
- Ley 379-1981 de Pensiones y Jubilaciones.
- Ley No. 87-01 de la Seguridad Social

Decretos:

- Decreto. No. 489-07, Reglamento del Ministerio de Hacienda.
- Decreto. No. 441-06, Reglamento de la Tesorería Nacional.
- Decreto. No. 630-06, Reglamento de aplicación de la legislación del Crédito Público.
- Decreto. No. 490-07, Reglamento de Compras y Contrataciones del Estado.
- Decreto. No. 491-07, Reglamento de la Ley No. 10-07, del Sistema de Control Interno.
- Decreto No. 492- 07, Reglamento de Aplicación de la Ley 423-06 de Presupuesto Público.

CAPÍTULO 3. EFECTOS DE LA REFORMA DE HACIENDA PÚBLICA EN EL SISTEMA PRESUPUESTARIO DOMINICANO

3.1 Órgano Rector del Sistema Presupuestario Dominicano y sus Funciones.

El Sistema de Presupuesto es un conjunto ordenado y coherente de principios, disposiciones normativas, procesos e instrumentos técnicos, que tiene por objeto la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación, de los presupuestos públicos, según los programas y proyectos definidos en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República.

El sistema de presupuesto está conformado por un conjunto de políticas, normas, organismos, recursos y procedimientos, utilizados en las distintas etapas del proceso presupuestario; el cual tiene por objeto prever las fuentes y montos.

Los sistemas presupuestarios son reductores de incertidumbre, ofrecen a la empresa la oportunidad de planificar, ejecutar y controlar los aspectos financieros de los planes elaborados de una manera sistemática, integral e integradora de todas las áreas de la organización. Para la consecución de los objetivos de la organización bajo este entorno cambiante, se requiere pronosticar los eventos y prepararse para ellos, en todos los aspectos: materiales, humanos y financieros. (Cuevas, 2011)

Para comprender del tema estudiado que es el Sistema Presupuestario se debe tener en consideración dos conceptos primordiales:

¿Qué es un Sistema? es un conjunto de partes lógicamente organizadas e interdependientes, cuyo fin es lograr objetivos y metas que le son comunes.

¿Qué es el Presupuesto? es la estimación programada, de manera sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo en un periodo determinado.

Las características de los sistemas presupuestarios son:

- El proceso presupuestario se fundamenta en la ley orgánica de administración financiera del sector público.
- Requiere de un proyecto y está comprendido en un plan.

- El periodo presupuestario es la de duración anual.
- Permite determinación de responsabilidades públicas.
- Cuenta con clasificadores de ingresos y gastos enlazados y consolidados.
- Existe una oficina nacional de presupuesto.
- Se clasifican los ingresos de acuerdo al criterio de periodicidad.
- Hay participación de todos los niveles de la administración pública.
- Participan diferentes instituciones.

a) Características de un sistema presupuestario del gobierno.

Los siguientes elementos clave son características de un sistema de presupuesto de un gobierno:

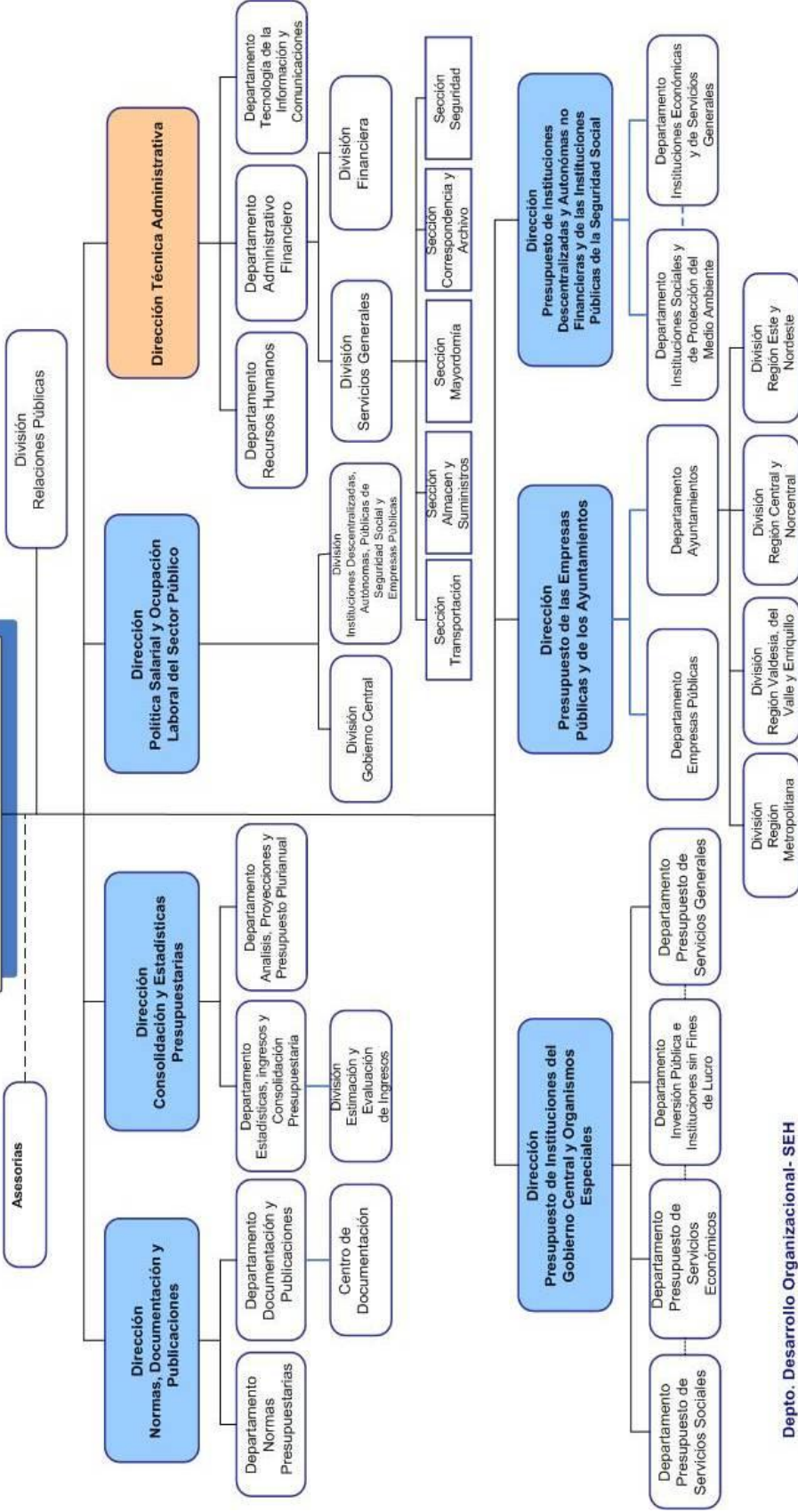
- Un marco legal para definir los roles y responsabilidades institucionales, incluidos los controles y equilibrios (rendición de cuentas).
- Un presupuesto global que capta la totalidad de las operaciones financieras del gobierno.
- La información precisa y oportuna y proyecciones (esto depende del desarrollo de buenas estadísticas demográficas y de la capacidad a un coste eficiente implementación de las políticas).
- Un proceso que es transparente, permite una participación significativa de la legislatura y la sociedad civil, y se basa en la supervisión del rendimiento del sistema presupuestario.

La Ley 423-06 de Presupuesto designa a la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), órgano rector sistema de presupuesto dominicano, bajo la dependencia directa del Ministerio de Hacienda, dicha institución se aboca a cumplir con este mandato legal y para ello hace una reestructuración organizativa para poner en operación las nuevas funciones que le asigna la Ley (Nacional, 2006). Debido a esto son creadas varias direcciones departamentales y su estructura organizativa queda de la siguiente manera:

Secretaría de Estado de Hacienda
Subsecretaría
de Presupuesto, Patrimonio y
Contabilidad

DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO Organigrama Estructural

DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO



De igual manera sus funciones fueron reemplazadas las cuales se encuentran en el art.08 de la Ley 423-06, las que enumeramos a continuación:

- Participar en la formulación de la política fiscal y en la propuesta de la política presupuestaria anual.
- Elaborar el Presupuesto Plurianual del Sector Público no financiero, el que será elevado a consideración del Ministro de Hacienda, para ser sometido al del Consejo Nacional de Desarrollo para su aprobación.
- Elaborar y comunicar las normas e instructivos técnicos, procedimientos y metodologías para la formulación de los presupuestos anuales de los organismos públicos comprendidos en esta Ley.
- 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.
- Revisar los anteproyectos de presupuesto de las instituciones comprendidas en el Título III de esta ley 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 los organismos públicos contemplados en los Capítulos IV y V de la presente Ley y, a través del Ministerio de Hacienda, elevarlos a la consideración del Presidente de la República.
- Elaborar el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos.
- Preparar el Presupuesto Consolidado del Sector Público.
- Preparar la distribución administrativa del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos.
- Analizar, realizar y procesar los ajustes y modificaciones de los presupuestos del Gobierno Central, de las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieros y de las Entidades Estatales de la Seguridad Social, de acuerdo con las atribuciones que fijen las disposiciones de las leyes anuales de presupuesto y el reglamento de la presente Ley.
- Preparar, tomando en consideración la programación financiera anual elaborada por la Tesorería Nacional y actualizada periódicamente, la programación presupuestaria, estableciendo las cuotas periódicas de compromisos de las entidades comprendidas en el Título III de la presente ley, las que serán aprobadas por el Ministro de Hacienda.
- Evaluar la ejecución presupuestaria de los organismos comprendidos en el Título III de esta

ley 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 del presupuesto, de acuerdo a lo que establezca la reglamentación de la presente ley y en conformidad con lo establecido la Ley No. 126-01, que crea la (DIGECOG.)
- Asesorar al Ministro de Hacienda sobre cualquier tema referido al sistema presupuestario que le sea requerido.
- Asesorar en materia de presupuesto a las entidades públicas cuyos presupuestos se rigen por la Ley 423-06.
- Realizar las demás actividades que le confiera el reglamento de aplicación.

Las funciones y responsabilidades antes expuestas que debe desarrollar la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), así como el detalle de su estructura Institucional, están contenidos en la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público No. 423-06, de fecha 17 de noviembre del año 2006, la cual entró en vigencia en enero del 2007 y su Reglamento de Aplicación, aprobado mediante el Decreto No. 492-07, del 30 de agosto del 2007, los cuales constituyen la Base Legal de este Organismo, en adición a lo establecido en otras leyes de la Administración Financiera, derogando la anterior Ley Orgánica No. 531, del 11 de diciembre del 1969.

3.2 Marco Jurídico del Sistema Presupuestario Pre -Reforma de Hacienda.

Con anterioridad a la promulgación de la Ley 423-06, el Marco Legal de la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), entonces Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES), estaba constituido, básicamente, por las leyes y decretos presentados a continuación, con sus respectivos periodos de vigencia, en cada caso.

Las leyes vigentes Pre – Reforma se detallan a continuación:

- Ley Núm. 531, de fecha 11 de diciembre de 1969, Gaceta Oficial Núm. 9170, del 20 de diciembre de 1969, Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, la cual derogó la Ley Núm. 1363, dejando vigente algunos de sus Artículos de la Sección V (del 20 al 24). Esta Ley, que estuvo vigente hasta el 31 de diciembre del 2006, fue derogada por la Ley 423-06. (DIGEPRES, 2013)

- Ley Núm. 55, de fecha 22 de noviembre de 1965, Gaceta Oficial Núm. 8958, del 30 de noviembre de 1965, que denomina a la Dirección General de Presupuesto, como Oficina Nacional de Presupuesto y la integra al Secretariado Técnico de la Presidencia.
- Ley Núm. 1363, de fecha 30 de julio de 1937, Gaceta Oficial Núm. 5055, del 2 de agosto de 1937, sobre Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, que posteriormente fue derogada parcialmente por la Ley Núm. 531, dejando vigente algunos Artículos de la Sección V. (Arts. del 20 al 24) y sus modificaciones. Estuvo vigente hasta ser derogada totalmente en noviembre del 2006, por la Ley Núm. 423-06.

Y los siguientes Decretos:

- Decreto Núm. 581-96, de fecha 19 de noviembre del 1996, que crea e integra la Comisión Técnica Interinstitucional encargada de elaborar las propuestas de Reformas y Modernización de la Administración Financiera del Estado de la República Dominicana, así como los decretos complementarios indicados a continuación:
- Decreto Núm. 685-00
- Decreto Núm. 614-01, de fecha 12 de junio del 2001, que establece el Sistema de Programación de la Ejecución Financiera del Presupuesto de acuerdo a los criterios conceptuales y de procedimiento dispuestos en la presente normativa y en el Reglamento que forma parte integrante del presente Decreto.
- Decreto Núm. 646-02, de fecha 21 de agosto del 2002, establece que el Programa de Caja mensualizado que debe preparar la Oficina Nacional de Presupuesto, será remitido, conjuntamente con el proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, a la consideración del Congreso Nacional, según los Artículos 39 y 49 de la Ley 531 del año 1969.

El Sistema Presupuestario estuvo tutelado durante 37 años por la ley 531-69, que si bien en su momento esta ley jugó un papel preponderante, de gran avance para los presupuestos públicos, con el correr de los períodos fue quedando desactualizada y obsoleta. Este marco jurídico comprendía a todas las instituciones públicas, pero solo se cumplía con rigor en aquellas que eran parte de la administración central.

Los presupuestos bajo este procedimiento legal asumían una visión de corto plazo ya que solo comprendían el año calendario. En lo que se refiere a los ingresos con este régimen se clasificaban en ordinarios y extraordinarios principalmente y se consideraba el endeudamiento público como parte de los ingresos. Cabe señalar que en la entonces Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES) tenía como responsabilidad el registro del endeudamiento que contrataban los diferentes organismos públicos.

El uso de la técnica del presupuesto por programas estaba establecido en el art. 16 de la Ley en cuestión, y exigía a los organismos a producir registros presupuestarios sobre esta técnica. Es de señalar que si bien es cierto que por ley estaba instituida la utilización para presupuestar de la técnica del presupuesto por programas y actividades, estos presupuestos asumían un carácter financiero y las acciones presupuestarias tenían como propósito más que demostrar acciones, el de reflejar instituciones que realizan dichas acciones.

En lo que refiere a la aprobación de la Ley de presupuesto, el Congreso Nacional efectuaba esta aprobación de los ingresos a nivel de grupo de fuentes y el presupuesto de gastos a nivel de capítulos y partidas.

La ejecución presupuestaria se registraba por medio de las asignaciones que debían ser presentadas a la entonces Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES) para luego ser aprobadas por el Director de Presupuesto. Estas asignaciones se efectuaban por cada concepto de gasto, es decir, que si un organismo, por ejemplo, necesitaba pagar un servicio, debía hacer una solicitud de asignación para poder realizar ese pago. A este proceso se le denominaba (gasto a gasto).

Quizás el punto más controversial de esta legislación es lo que representa a la reserva presupuestaria ya que estipulaba el 75% del excedente de los ingresos quedaban a justa disposición del uso del poder ejecutivo para ser asignados discrecionalmente. Esto podía provocar que se subestimaran los ingresos o que se postergaran pagos para generar estos excedentes. Estos recursos eran utilizados a través del muy conocido fondo presupuestario denominado capítulo 1401 a Disposición del Presidente de la República, que luego fue sustituido por el capítulo 1979 denominándose entonces de “necesidades públicas”.

3.3 Marco Jurídico del Sistema Presupuestario Post - Reforma de Hacienda.

La concepción que se tiene sobre el carácter de la ley del presupuesto ha sido fuertemente debatida por grandes autores desde sus orígenes como fue el caso de Jéze, Duguit, Laband, Jellinck (Giulliani Fonrouge, 1982). Tan amplio ha sido este debate que ha ocasionado el enfrentamiento de algunos de ellos Jéze y Duguit (Giulliani Fonrouge, 1982), sin embargo la teoría más aceptada sobre el carácter de ésta ley ha sido sin duda alguna la francesa, la cual plantea que el presupuesto es una ley formal, vista como un acto de previsión y de autorización en la que se contraponen el poder del ejecutivo y el legislativo. Al respecto nos explicamos a continuación.

Según plantea Carlos Giuliani Fonrouge fundamentándose en la opinión de los doctrinarios franceses Jéze, Duguit y Bonnaird: *“la opinión predominante en la doctrina francesa, considera que los actos deben clasificarse, no según el órgano del cual emanan, sino conforme al contenido y a sus efectos. Como es función legislativa crear normas generales y función administrativa crear actos jurídicos concretos, no interesa el poder o el órgano del cual emana el acto, sino su contenido general o particular”* (Giulliani Fonrouge, 1982)

Sobre esta clasificación de las leyes según su contenido y no conforme al órgano del cual emanan, se fundamenta la doctrina francesa y hasta ahora la teoría más aceptada del presupuesto como ley formal. Esto pretende que la ley de presupuesto no contiene en sí norma jurídica alguna, sino más bien se reviste de una “apariencia de ley”, pero que en su interior no es más que un mero acto administrativo. (Sainz de Bujanda, 1991)

La ley de Presupuesto General del Estado es considerada como un plan u ordenación de la actividad financiera del Estado, que abarca todo el ciclo presupuestario y sus etapas que comienzan en el momento en que el Estado cobra algún impuesto al ciudadano convirtiéndola en ingresos para cubrir los gastos necesarios que tiene planificado para el desarrollo de su plan de gobierno, y termina cuando los ingresos recaudados se transforman en servicios públicos entregados por el Estado a las economías privadas de los particulares. (Sainz de Bujanda, 1991)

Al referirnos al tema, no podemos dejar de citar a quien fuera el mayor propulsor de la teoría dualista del presupuesto, el Sr. Gastón Jéze², para quien el presupuesto nunca es una ley en sentido material propiamente dicha, ya que no tiene un carácter unitario, sino que es una mezcla de actos jurídicos reunidos en un solo documento, los cuales el legislativo los legitima al momento de aprobarlos, estos actos establecen una separación entre los ingresos y los gastos, de manera sencilla se muestra a continuación dicha clasificación:

En lo que refiera a los ingresos:

- *Naturaleza tributaria:* Al presupuesto votarse anualmente por el Congreso Nacional, el mismo solo contiene una *autorización* para recaudar durante un periodo de tiempo determinado, siguiendo el ordenamiento jurídico existente sobre la materia.

En lo referente a la parte de los gastos:

- *Si son gastos preexistentes*, como son los casos de pago de deuda pública, pensiones, nóminas, el presupuesto se encuentra sin ningún valor jurídico en el entendido de que el Congreso se encuentra en un deber jurídico de autorizar un gasto para un determinado periodo de tiempo, que ya fue aprobado con anterioridad mediante una ley o algún acto administrativo.
- *Si son gastos Futuros*, el presupuesto contiene autorización para crear deudas o situaciones jurídicas individuales a futuro, como por ejemplo un contrato de suministro o la contratación de un empréstito.

En ese sentido, las leyes detalladas a continuación vienen a conformar el nuevo marco jurídico de nuestro sistema presupuestario:

3.2.1 Decreto 614- Emitido el 12 de junio del 2001.

Con este decreto 614 se formalizó por primera vez en el sistema presupuestario dominicano la programación presupuestaria, con el objetivo de compatibilizar los ingresos recibidos durante un trimestre con los gastos a realizar durante ese mismo período, evitando así un desbalance de la tesorería nacional.

² Jurista Fracés que ocupó el cargo de Presidente del Instituto Internacional de Derecho de Francia.

Cabe mencionar que con este mecanismo se hizo más eficiente la gestión financiera pública, ya que los organismos gubernamentales demandantes de recursos públicos pueden con esta herramienta planificar los gastos que pueden realizar con la cuota de compromiso aprobada durante un trimestre, impidiendo así la discrecionalidad de la entonces Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES) en la asignación de fondos.

En los comienzos de la programación de las cuotas, éstas eran analizadas y aprobadas por un Grupo Técnico Operativo, conformado por funcionarios de la entonces ONAPRES, la Contraloría General de la República, la Tesorería Nacional y el Departamento de Estudios Económicos de la entonces Secretaría de Finanzas. La coordinación e instrumentación de dicho grupo para entonces quedaba a cargo de la Oficina Nacional de Presupuesto. (DIGEPRES D. G., 2007)

3.2.2 Decreto 646- Emitido el 21 de agosto del 2002

Uno de los objetivos de esta normativa fue contar con una estimación de ingresos confiable y lo más precisa posible y con ello disminuir los recursos que el Presidente de la República utilizaba con un alto grado de discrecionalidad y falta de control que permitía la gestión de recursos financieros a través de éste procedimiento, que no respetaba las diferentes normas y procesos sobre ejecución de gastos e impedía, además, toda previsibilidad a la gestión de las unidades ejecutoras. Si bien a partir del año 1996 disminuyó sustancialmente la gestión de gastos mediante ésta metodología, que en algunos años de la década del 80 y primeros cinco de la del 90, llegó a oscilar entre el 50 y el 60% del monto del presupuesto actualizado, todavía durante los últimos años se ejecutó por ésta vía alrededor de un 5 % de dicho monto. A partir del 1/1/2004, no se realizan más transacciones con cargo a este Fondo. Otro hecho es que con este decreto se estableció la obligatoriedad de enviar conjuntamente con el Presupuesto General del Estado, el presupuesto de caja mensualizado con la finalidad de determinar la existencia real o no de excedentes a ser traspasado al fondo especial a disposición del presidente y al de la reserva presupuestaria. El artículo no.7 establecía los programas que podían ejecutarse a través del fondo especial a disposición del presidente y en sus literales a y b expresaba lo siguiente:

- Un “Programa Atención de Prioridades Sociales” en el cual los recursos estarán dirigidos exclusivamente a financiar actividades urgentes requeridas ante la presencia de emergencias

o catástrofes en cualquier parte del territorio nacional, las cuales por su propia naturaleza no son previsibles.³

- Un “Programa de inversión Directa, cuyos recursos tratarán, destinarlos a realizar, complementar o agilizar proyectos de inversión con carácter prioritario y preferencial para los sectores sociales que, a juicio del Presidente de la República, tengan un impacto positivo a corto plazo sobre las condiciones de pobreza de la población.”⁴

Mediante el Decreto 614/01 el Poder Ejecutivo aprobó un sistema de programación en la ejecución de gastos, se puso en vigencia a partir del ejercicio fiscal 2003, para todos los organismos del Gobierno Central. Este sistema estaba destinado fundamentalmente a otorgarles previsibilidad a los organismos ejecutores de programas gubernamentales sobre los recursos que se le asignarán para gastar en cada trimestre del ejercicio. Tenía, también, el propósito de cambiar la tradicional metodología imperante de que la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES) apruebe a la los mencionados organismos “gasto por gasto”, convirtiéndose de hecho en el ente gubernamental que priorizaba la ejecución de las políticas públicas que demandaban recursos.

El sistema de programación puesto en vigencia, debería permitir además, tal como tiene por objetivo la aplicación de esta técnica de administración presupuestaria, mantener en equilibrio permanente el flujo monetario de la tesorería y programar adecuadamente y con la debida anticipación las necesidades del financiamiento que puedan presentarse.

3.2.3 Ley 423-06 Orgánica de Presupuesto

Con esta normativa la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES) transita a ser una Dirección General bajo dependencia directa del Ministerio de Hacienda, con esto se logra la vinculación y coordinación total de las partes que conforman el presupuesto público. Se establece un régimen presupuestario, partiendo de la particularidad de los organismos que conforman el sector gubernamental dominicano, es decir, que cada agregado institucional cuenta con un régimen presupuestario que se adapta a su funcionamiento, sin entrar en contradicción con sus leyes, normas y reglamentos especiales.

Con la anterior legislación, solo era aprobado por el congreso, el presupuesto de las entidades que

³ Art.7, Decreto 646-2002

⁴ Ibid

conforman el gobierno central y las transferencias consignadas en dicho presupuesto para las instituciones descentralizadas y autónomas. Además de este agregado el congreso aprueba los presupuestos de los organismos descentralizados y autónomos, así como también los presupuestos de las entidades públicas de la seguridad social. Con estos presupuestos comienza a utilizarse lo que es el presupuesto consolidado del sector No financiero del estado.

Un logro destacable de la reforma ha sido sin lugar a dudas la incorporación en el marco legal de los principios que han de regir el ciclo presupuestario en cada una de sus etapas, estos están definidos en el artículo No.11 de la Ley 423-06 de presupuesto. (Nacional, 2006)

Estos principios son:

- ***Principio de universalidad.*** es el primer principio establecido en la Ley, explica el alcance del presupuesto, tiene una gran trascendencia debido a que como su nombre lo indica es universal, es decir, todas las instituciones gubernamentales públicas, sin excepción alguna, están obligadas a cumplir con lo que establece el marco legal presupuestario. Este principio diferencia la Ley de Presupuesto de las otras leyes de la reforma de Hacienda que tienen un alcance limitado, ya que no abarcan a todas las entidades del estado.
- ***Principio de integridad.*** esto implica que todos los ingresos, gastos, financiamientos, transacciones, sin excepción y sin compensación alguna, deben estar contenidos en el presupuesto.
- ***Principio de programación.*** Todos los presupuestos públicos de las Instituciones gubernamentales deben estar basados en planes estratégicos, políticas y metas establecidas en la Estrategia Nacional de Desarrollo y los planes de que ella se desprenden.
- ***Principio de unidad Presupuestaria.*** Principio considerado por la Doctrina (Martner, 1967) como uno de los más importantes, el mismo consiste en que todos los ingresos, gastos y financiamiento deben incluirse en un solo documento presupuestario es decir que se prohíben los ingresos que se encuentren fuera del presupuesto y la multiplicidad de presupuestos. A su vez, implica que debe existir una homogeneidad normativa y metodológica en las etapas del proceso presupuestario. Este principio recoge la naturaleza misma de lo que debe ser un presupuesto en el Estado de Derecho, pues a través de este principio el órgano legislativo puede asegurar el control de toda actividad financiera.
- ***Principio de la sinceridad.*** Vital para la credibilidad y confianza de un país, tanto para su sociedad en general como para los organismos internacionales de crédito, que el

presupuesto sea un acto administrativo con una estimación real de los recursos que se esperan recibir y el uso que se le dará a los mismos.

- **Principio de periodicidad.** También conocido como principio de anualidad, significa que la vigencia del presupuesto debe ser de un año, el cual se denomina ejercicio presupuestario.
- **Principio de la especialidad cualitativa.** Se refiere a que los recursos deben ser ejecutados exclusivamente en los objetivos establecidos en el Presupuesto General del Estado., salvo situaciones extremas que estos deban ajustarse a los mismos.
- **Principio de especificación Presupuestaria.** Este principio fundamentado en el art.237 (Constitución de la República Dominicana, 2010) de la constitución, establece que los presupuestos deben reflejar la naturaleza de los bienes y servicios que se adquieran y la identificación de las fuentes de financiamiento.
- **Principio de la claridad.** Esto principio implica que el presupuesto debe tener una estructura y contenido de fácil comprensibilidad para los ciudadanos.
- **Principio de transparencia y publicidad.** Implica la garantía de la comunicación pública de forma periódica y del libre acceso a la información por parte de la sociedad sobre la gestión presupuestaria. A raíz de la falta de información sobre las finanzas públicas, el Banco Mundial ⁵ (www.worldbank.org) como parte de las condicionalidades exigidas al otorgamiento de préstamos de apoyo a la República Dominicana, solicitó la creación de un portal digital (www.portaldelciudadano.gob.do), donde la ciudadanía pudiera visualizar la ejecución presupuestaria y verificar en que gasta la administración sus recursos, esto basado en este principio.

Existen otros principios que la doctrina clasifica como base del sistema presupuestario, los cuales aunque no estén presente en nuestra legislación, entendemos que es importante señalarlos (Sainz de Bujanda, 1991):

- **Principio de Especialidad Presupuestaria.** Este principio plantea que el gasto de los créditos presupuestarios que tome el Estado deben ser autorizados por Congreso Nacional de manera individual cada uno de ellos. Y aunque en la Ley orgánica de Presupuesto no se encuentre este principio, nuestra constitución lo consagra en su artículo 93 literal j) el cual establece que: “*Es atribución del Congreso Nacional legislar cuanto concierne a la deuda pública y aprobar o desaprobar los créditos y préstamos que firmados por el Poder Ejecutivo*” (Constitución de la República Dominicana, 2010)

⁵ 3er Préstamo para apoyo presupuestario. Banco Mundial.

- **Principio de Equilibrio.** Este supone que el volumen del gasto público ha de quedar limitado al producto de las recaudaciones y las rentas que reciba el Estado, quedando excluidos los ingresos por operaciones de crédito público y donaciones.

Un punto a destacar de esta Ley es el establecimiento de la política presupuestaria anual, donde se define que la política fiscal reside en la determinación de los cursos de acción a corto, mediano y largo plazo que deberá seguir el sector público, en materia de ingresos, gastos y financiamiento en el marco de la política económica que se establezca para alcanzar los objetivos de desarrollo nacional.

3.2.4 Decreto 492-07 Reglamento de la Ley 423-06 orgánica de Presupuesto.

Reglamento que tiene por objeto regular la Ley 423-06 orgánica de Presupuesto para el Sector Público, estableciendo y desarrollando los procedimientos que han de utilizarse por las entidades y órganos públicos que conforman el Sistema Presupuestario, así como las disposiciones complementarias de su competencia. (Nacional, 2006)

Esta normativa legal aprobada el 30 de agosto del año 2007, establece que los proyectos de ley de los presupuestos anuales deben contener como mínimo tres Títulos y un anexo estadístico. Estos títulos son:

- Disposiciones Generales” del Proyecto de Presupuesto General del Estado.
- Proyecto de Presupuesto del Gobierno Central
- Proyecto de Presupuesto de Cada Uno de los Organismos Públicos Descentralizados y Autónomos No Financieros y Entidades Públicas de la Seguridad Social.

También puntualiza las informaciones que deben contener cada uno de los títulos mencionados anteriormente y la estructura organizativa y de cargos de cada uno de los organismos cuyos presupuestos constan en el proyecto de ley.

3.2.5 Reforma Constitucional del año 2010.

En la Reforma constitucional realizada a la carta magna en el año 2010, se estableció que la ley anual de presupuesto pasa a denominarse *Ley de Presupuesto General del Estado* y obliga al poder

ejecutivo a presentar dicho proyecto de ley, a más tardar el 1 de octubre de cada año⁶. De no ser así, igualmente lo explica en la misma constitución que el Congreso Nacional podrá modificar el proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado, cuando sea sometido con posterioridad a 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 (Constitución de la República Dominicana, 2010).

Además limita al Poder Ejecutivo en lo concerniente a las modificaciones presupuestarias que alteren los montos de las instituciones, ya que para hacer dichos cambios se requiere de una nueva ley. Esta reforma a la constitución en este aspecto es más flexible que la anterior, ya que antes la limitación de las modificaciones presupuestarias eran a los capítulos y las partidas, este último término, primero se entendía como programas presupuestarios y luego como áreas programáticas. La aprobación del *Proyecto Ley de Presupuesto General del Estado* debe producirse antes del 31 de diciembre de cada año. En caso de no aprobarse por parte de los legisladores está definido en este marco legal que debe regir el del año anterior con las modificaciones que autoriza a realizar la Ley 423-06 de Presupuesto. (Constitución de la República Dominicana, 2010)

3.4 Efectos de la Reforma en el Sistema Presupuestario

3.4.1 Programación Presupuestaria

Esta herramienta se define como la generar de programación del gasto a corto plazo, ya que subdivide el ejercicio fiscal en periodos trimestrales, logrando con esto hacer compatibles los posibles ingresos con los ineludibles gastos.

La programación aprobada en cada uno de los trimestres se le ha denominado, cuotas de compromiso, que son los límites de gastos (topes) autorizados a realizar por los organismos institucionales en un trimestre.

Se puede decir que esta programación de la ejecución, beneficia de manera directa a la:

Tesorería Nacional. A través de esta herramienta le permite conocer con anticipación la presión de pago, con las cuotas de compromiso aprobadas.

Dirección General de Presupuesto. Por medio de la programación se tiene un

⁶ Art.128 numeral 2, literal G

panorama real de lo que son las solicitudes de fondos por parte de las instituciones gubernamentales, lo que ayuda a priorizar la autorización de las cuotas de compromiso, y así conocer la estacionalidad del gasto, es decir que tienen la convicción de que en qué momento son necesarios los recursos en el año calendario.

Instituciones del Gobierno Central. A estos le permite hacer una mejor programación y canalización de los recursos, ya que estas conocen de antemano los recursos presupuestarios que disponen en tiempo y lugar, necesarios para la utilización de los mismos, contribuyendo hacer la gestión más eficiente.

3.4.2 Política Presupuestaria

La realización de este subproceso involucra la realización de dos acciones en forma simultánea: Las Proyecciones macroeconómicas y fiscales realizadas centralizadamente y la elaboración del presupuesto preliminar por parte de las instituciones. A partir de la realización de estas dos acciones y del plan de gobierno, se define la política presupuestaria global e institucional.

Este proceso importante en la formulación del presupuesto se comenzó a utilizar a partir de la elaboración presupuesto del año 2011, establecer la política de Ingresos presupuestarios, en miras de ejercer una presión tributaria que ayude en la captación de recursos.

En este concepto expongo la política presupuestaria que expone el proyecto de Ley de Presupuesto y gastos públicos 2013, donde el objetivo central es de la presente administración de gobierno de elevar el bienestar de la población, principalmente, de los sectores más vulnerable del país y las promesas contenidas en el Programa de Gobierno de mantener la Estabilidad Macroeconómica, la Sostenibilidad Fiscal de la Deuda Pública, de establecer un fuerte énfasis en el gasto social en los sectores de la educación primaria, preuniversitaria, superior y educación técnica, el reforzamiento de los sectores de la salud, seguridad social, justicia y orden público. Por otro lado, se ha programado impulsar un fuerte impacto en el empleo productivo mediante la inversión en el sector agropecuario, así como en la micro, pequeña y mediana empresa a fin de mejorar el nivel de vida de los sectores más vulnerables del país. (Nacional, Ley de Presupuesto General del Estado , 2013)

Para la formulación de este Proyecto 2013, se ha establecido como regla general fijar el gasto en bienes y servicios a nivel del año 2011 (exceptuando educación preuniversitaria y salud); mantener

la nómina pública en los niveles de septiembre 2012, exceptuando los sectores educación, salud, fuerzas armadas y policía nacional; mantener las transferencias a las instituciones autónomas y descentralizadas, así como a los poderes y organismos especiales del estado, exceptuando el Poder Judicial y los Ayuntamientos, a nivel del presupuesto original del año 2012. Así como, el mantenimiento de las disposiciones del Decreto 499-12 de Racionalización del Gasto. (Nacional, Decreto 499-12 de Racionalización del Gasto, 2012)

3.4.3 Base de Datos Única (BDU)

La base de datos única fue el primer intento de unificar el almacenamiento y procesamiento de las transacciones de los sistemas de presupuestos, Contraloría General de la República y la Tesorería Nacional, la cual se implementó en el año 2003 y se mantuvo vigente solo por ese año.

Este sistema incidió en consideración los cambios introducidos en la formulación del presupuesto y por consiguiente impactó en la ejecución de mismo. Esta propuesta se fundamentó en aprovechar la infraestructura informática existente en el año 2002 para desarrollar un sistema informático con los siguientes requerimientos: incorporar datos del presupuesto para dar curso a la ejecución del mismo en la entonces Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES) y la Contraloría General de la República y recuperar información para que la Tesorería Nacional pudiera procesar el pago de los gastos presupuestarios. (Dirección de Planificación y Desarrollo, Ministerio de Hacienda, 2011)

Esta experiencia lograda en la implementación de la BDU, fue determinante para fortalecer la reforma de la hacienda y crear las bases del desarrollo e implementación de sistema de gestión financiera (SIGEF). (Dirección de Planificación y Desarrollo, Ministerio de Hacienda, 2011)

3.4.4 Cuenta de Ahorro Inversión y Financiamiento.

Esta cuenta es un estado económico que sirve como herramienta básica para evaluar y verificar el comportamiento de los grandes agregados macro financieros de la administración pública, el cumplimiento de las políticas del estado, definida en el programa de gobierno y su relación con las variables macro económicas.

La Cuenta Ahorro Inversión y Financiamiento está contentada por los siguientes componentes:

1. Cuenta Corriente
2. Cuenta de Capital
3. Cuenta de Financiamiento

Este innovador estado económico acompaña al proyecto de presupuesto a partir del año 2003, en él se muestra de una manera clara la composición de los ingresos y gastos clasificados a nivel económico adicionándole el componente del financiamiento que incluye las fuentes y las aplicaciones financieras, determinándose varios resultados (económicos, financieros y el general), como se muestra en el siguiente esquema:

CUENTA AHORRO INVERSION FINANCIAMIENTO

CUENTA	DENOMINACION	VALOR
CUENTA CORRIENTE		
11	INGRESOS CORRIENTES	XXXXX
111	INGRESOS TRIBUTARIOS	XXXXX
112	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	XXXXX
114	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	XXXXX
115	DONACIONES CORRIENTES DEL EXTERIOR	XXXXX
I	TOTAL INGRESOS CORRIENTES	XXXXX
21	GASTOS CORRIENTES	XXXXX
212	GASTOS DE CONSUMO	XXXXX
213	INTERESES	XXXXX
214	PRESTACIONES SOCIALES	XXXXX
215	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	XXXXX
II	TOTAL GASTOS CORRIENTES	XXXXX
III=I-II	RESULTADO ECONOMICO (AHORRO/DESAHORRO) =I-II	XXXXX
CUENTA DE CAPITAL		
12	INGRESOS DE CAPITAL	XXXXX
121	VENTA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	XXXXX
122	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	XXXXX
123	DONACIONES DE CAPITAL DEL EXTERIOR	XXXXX
IV	TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	XXXXX
22	GASTOS DE CAPITAL	XXXXX
221	INVERSIÓN REAL DIRECTA	XXXXX
223	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	XXXXX
V	TOTAL GASTOS DE CAPITAL	XXXXX
VI	TOTAL DE INGRESOS (I + IV)	XXXXX
VII	TOTAL DE GASTOS (II + V)	XXXXX
VIII	RESULTADO FINANCIERO (SUPERAVIT/DEFICIT) = (VI -VII)	XXXXX
IX	CUENTA DE FINANCIAMIENTO = (X -XI)	XXXXX
FUENTES FINANCIERAS		
131	ACTIVOS FINANCIEROS	XXXXX
132	PASIVOS FINANCIEROS	XXXXX
133	OTRAS FUENTES FINANCIERAS	XXXXX
X	TOTAL FUENTES FINANCIERAS	XXXXX
APLICACIONES FINANCIERAS		
232	PASIVOS FINANCIEROS	XXXXX
233	OTRAS APLICACIONES FINANCIERAS	XXXXX
XI	TOTAL APLICACIONES FINANCIERAS	XXXXX

A partir de la utilización de esta cuenta se interrumpe el esquema que hasta el año 2002 se consideraba un principio básico y fundamental en el Sistema Presupuestario Dominicano, donde el ingreso era igual al gasto, ya que muestra la necesidad de financiamiento en el caso de que las erogaciones sean mayores que los recursos y en caso contrario muestra la superación de un superávit.

3.4.5 Manual de Clasificación Presupuestaria.

El primer producto tangible, fruto de la reforma de la Hacienda Pública, en el año 1996, fue la actualización y edición del manual de clasificadores presupuestarios en el año 2002 por su entonces Director General de Presupuesto Dr. Luis Ernesto Pérez Cuevas, Cambiando la visión y el esquema de las imputaciones presupuestarias que se realizaban hasta este entonces y que se empezaron a ejecutar en las labores de la formulación del Proyecto de Presupuesto del año 2003. Dentro de las mejoras sustanciales que le fueron introducidas al manual de clasificadores presupuestarios se pueden mencionar las siguientes (DIGEPRES, Manual de Clasificadores Presupuestarios del Sector Público, 2002):

- ***Eliminación de las Asignaciones Globales.*** Con el anterior manual se imputaban como gastos los anticipos financieros que se otorgaban a las instituciones y luego se reclasificaban en los objetos del gasto a utilizar, es decir, que los referidos anticipos se consideraban como un gasto, sin este haberse realizado. Con la actualización del manual estas asignaciones globales fueron eliminadas, creándose los fondos en avance y reponibles sin imputación presupuestaria, una vez que estos recursos son utilizados, es el momento en que se realiza la afectación definitiva en el presupuesto, indicando el objeto del gasto en el que fueron invertidos.
- ***Cambio en la estructuración de los clasificadores institucionales de ingresos y gastos.*** El clasificador de ingresos fue reestructurado, cambiándose totalmente el esquema de clasificación, creando los Grupos, subgrupos, cuentas y auxiliares, estos últimos para uso de la tesorería nacional y en las oficinas recaudadoras.

Estas transacciones están reglamentadas por la Norma de Anticipos Financieros emitida por la DIGECOG, la cual establece que este mecanismo de ejecución del presupuesto, es de carácter transitorio y que debe desaparecer con la implementación de la Cuenta Única del Tesoro.

3.4.6 Manual de Formulación de Presupuesto.

Este manual fue aprobado para ser utilizado en la formulación de los de presupuestos de los siguientes agregados institucionales: el Gobierno Central, los Organismos Descentralizados y Autónomos no Financieros y de las Entidades Estatales de la Seguridad Social, se comenzó a implementar a partir del año 2009. “El Manual de Formulación del Presupuesto Público tiene como objetivo fundamental que el presupuesto se pueda convertir en una herramienta más idónea en el logro del desarrollo del país” (DIGEPRES, Manual de Formulación de Presupuesto, 2009). Este manual está conformado por:

- **Elementos conceptuales básicos:**

Son los que se requieren conocer de la programación presupuestaria, como marco teórico referencial de la metodología a utilizar.

- **Base legal vigente:**

Presenta las normas legales y reglamentarias en materia de formulación y las características y procedimientos para la realización de esta etapa.

- **Formularios e Instructivos:**

Contiene los formatos que serán utilizados como guías de acceso a las pantallas del Sistema Informático, al cual deberán pasarse los datos que conformarán el Presupuesto del período siguiente.

En lo referente a los formularios e instructivos los mismos presentan de una manera clara los pasos y componentes necesarios para su llenado, en total son dieciséis (16) formularios que recopilan información relativas a la visión del organismo y a la misión que debe cumplir cada organismo público, así como también los productos presentados a nivel de programas presupuestarios conteniendo su cuantificación a nivel físico y financiero, incluye además las estructuras y cantidad de cargos de los servidores públicos de cada institución.

Estos formularios son de carácter obligatorio para la solicitud de los anteproyectos de presupuesto y la DIGEPRES analiza y verifica dichos formularios haya sido elaborados de acuerdo a las normas e instructivos establecidos en el dicho manual.

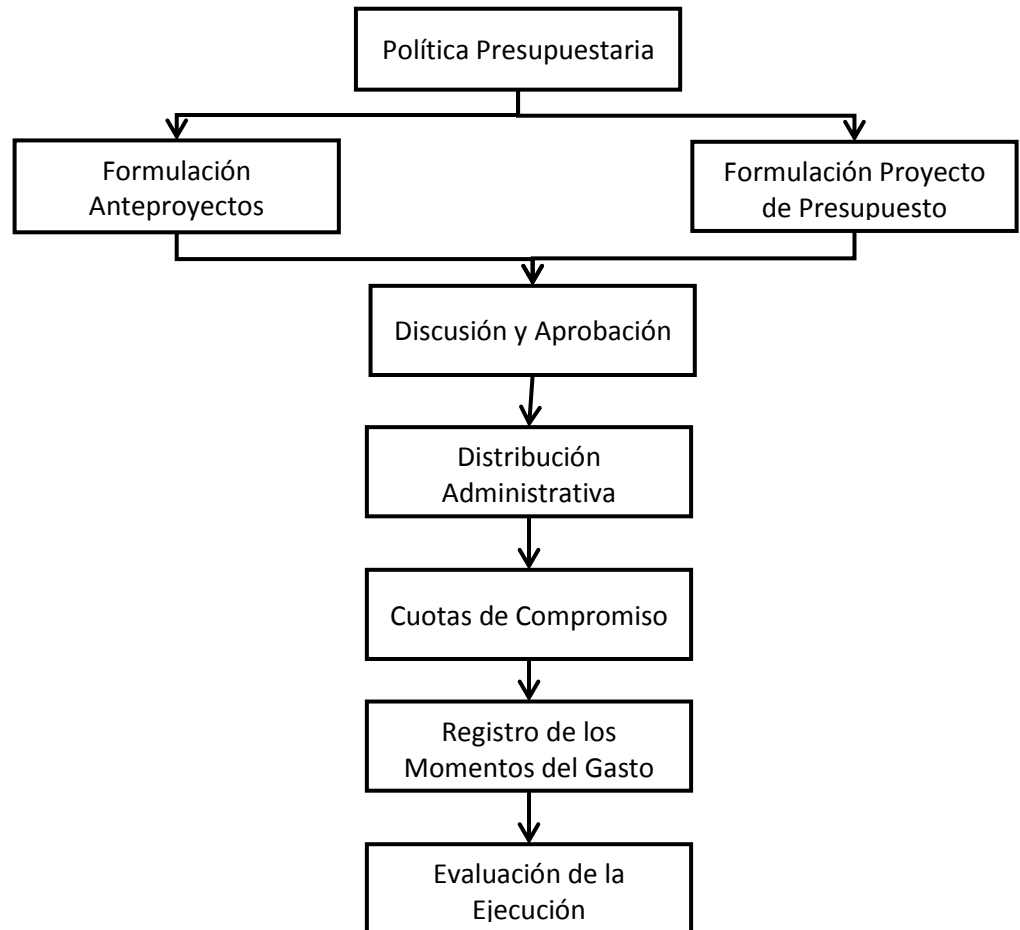
3.4.7 Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF)

El SIGEF implica un cambio en la cultura administrativa y organizacional, debido a que plantea que la programación, ejecución y evaluación del presupuesto, debe realizarse vinculando las necesidades a ser atendidas de la sociedad con los recursos financieros disponibles.

El sistema está diseñado sobre la base de los principios de centralización en el dictado de normas y metodología y la descentralización de carácter operativo, la integración de los subsistemas de Presupuesto, Contabilidad, Tesorería y Crédito Público, la actualización del marco normativo vigente, la modernización del control gubernamental y el uso de tecnología informativa de punta, que permitirá registrar las transacciones desde los puestos de trabajo. (Dominicana)

Este sistema integrado comenzó a utilizarse en el año 2004, mejorando la captación y utilización de los fondos públicos, ya que ha permitido una mayor confiabilidad en las informaciones financieras del estado, debido a que las mismas están disponibles ONLINE, es decir en tiempo real en lo que respecta a las instituciones del gobierno central, las cuales tienen conexión directa a este sistema.

Las transacciones del gobierno central, se encuentran automatizadas y se prevé que en el futuro, todas las operaciones financieras se realizarán en forma digital, eliminando la impresión y tramitación física de documentos, algo que se ha logrado en lo que respecta a la aprobación de compromisos, que anteriormente eran remitidos físicamente a la DIGEPRES, para su aprobación, en la actualidad esta tarea se realiza completamente en el SIGEF de manera digital. Otro de los beneficios que ha generado el SIGEF es que cada Órgano Rector, consta de un módulo diseñado de acuerdo a las características de los mismos, haciendo posible en un solo sistema pueda realizar todo el ciclo de las operaciones financieras, como se puede observar en el siguiente esquema:



Fuente: Dirección General de Presupuesto

3.4.8 Organismos descentralizados y Autónomas No Financieros y las entidades estatales de la seguridad Social, su inclusión en las Leyes Anuales de Presupuesto.

Cuando se aprobó de la Ley de Presupuesto No. 423-06 y su reglamento de aplicación, se precisa a incluir en el presupuesto general de estado a todos los Organismos Descentralizados y Autónomos no Financieros y las Entidades Estatales de la Seguridad Social en las Leyes Anuales de Presupuesto. Esto está consignado en el Artículo 35, el cual establece lo siguiente: “*El Proyecto de Presupuesto General del Estado, estará compuesto por los siguientes títulos*”

“Párrafo III: *El Proyecto de Presupuesto de las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras y entidades públicas de la Seguridad Social se presentará a nivel de Capítulos y Partidas, incluyendo la cuenta ahorro, inversión y financiamiento, así como el organigrama y la estructura y cantidad de cargos de cada Capítulo. A título informativo se presentará el desglose de los programas comprendidos en cada Partida del respectivo Capítulo*”. (Nacional, Ley 423-06 Orgánica de Presupuesto, 2006)

La incorporación de estos organismos al presupuesto, se produjo a cabo, a partir del año 2008 y su tratamiento es similar al del Gobierno Central, en lo referente a la aprobación, asignación de topes presupuestarios, etc., se rigen por la política presupuestaria, así como, la utilización de los formularios e instructivos del Manual de Formulación Presupuestaria.

En la actualidad algunas de estas instituciones aún NO cuentan con el enlace en línea al SIGEF, por lo que el registro de sus anteproyectos de presupuestos, se realizan en el SIGEF pero en DIGEPRES, asistidos por el personal técnico de esa institución. En lo referente al registro de la ejecución presupuestaria la misma es remitida en unos formularios diseñados para esos fines y procesada en el Sistema Integrado, por los analistas del Órgano Rector.

3.4.9 Conexión de la Reforma del Sistema Presupuestario con la Asociación Internacional de Presupuesto Público ASIP.

La Dirección General de Presupuesto, en representación de la República Dominicana, ha participado en cuatro de las reuniones de la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) efectuadas en el período 2004-2007, fungiendo de anfitrión como país sede en una de ellas. (DIGEPRES, Conferencia de Evaluación ASIP Programa INWENT-ASIP, 2007)

En este sentido, en la Conferencia Internacional Regional “Gestión Pública Eficiente y Eficaz” celebrada en los meses noviembre y diciembre del 2005, en la Ciudad de Guatemala, Guatemala, se trató el tema de trascendental importancia en lo que se refiere al buen uso de los recursos públicos, en la que fueron analizados los elementos que constituyen los insumos para generar la producción pública de bienes y servicios que demanda la sociedad. En esa oportunidad, la representación dominicana presentó un trabajo en el cual se trató de explicar cómo se desarrolla el proceso de traducir las políticas presupuestarias en acciones de generación de la producción pública lo más eficaz y eficientemente posible, por parte de las Unidades Ejecutoras del Gobierno. Estos aspectos fueron contemplados, posteriormente, en la nueva Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público Núm. 423-06, como parte de la Reforma.

En ese tenor, otra reunión fue celebrada en la ciudad de Asunción, Paraguay, el XXXIII Seminario de Presupuesto Público Internacional, celebrado del 24 al 27 de abril del 2006, en que se plantearon los temas sobre “Planificación del Sector Público y Presupuesto. Regionalización y Descentralización del Gasto Público. Distribución Geográfica. Alcance y Coordinación”, así como el de “Indicadores de Situación de Necesidades Públicas. Determinación de Prioridades para la Producción Pública. Gestión Presupuestaria y Evaluación de Resultado”, los mismos fueron de gran utilidad para el país. (DIGEPRES, Conferencia de Evaluación ASIP Programa INWENT-ASIP, 2007)

En este sentido, se pudo comparar experiencias de la República Dominicana con las de otros países de la región, sobre temas como la implantación del Sistema de la Administración Financiera, el Control del Gasto Público, actividades que fueron tomadas en consideración para el contenido de la legislación de nuestro Proceso de Reformas.

Constituyo un motivo de gran distinción, que la Asociación Internacional de Presupuesto Público ASIP, escogiera a la República Dominicana como país sede para la celebración de la Conferencia Internacional “Modernización del Estado: Gestión por Resultado”, efectuada en octubre del 2006. El desarrollo de la referida reunión, contó con una amplia participación de los países miembros, así como de representantes de la IN-WENT de Alemania, en la cual fueron abordados temas de extraordinaria importancia para los respectivos procesos del ciclo presupuestario, así como el enriquecedor intercambio de experiencias entre las delegaciones asistentes.

Otros trabajos presentados por los representantes dominicanos en dicha reunión consistieron en: “Gestión por Resultados en la República Dominicana”, de la Dirección de Presupuesto, “La Reforma de la Administración Financiera en la República Dominicana”, de la Secretaría de Hacienda, “Presupuesto por Resultados, Experiencia de la Secretaría de Educación”, y “Proceso de Implementación Presupuesto por Resultados”, del Ministerio de Salud Pública.

La ponencia del Ministerio de Hacienda, presenta una explicación exhaustiva del proceso de implementación y operatividad del Sistema de Administración Financiera. Asimismo, las otras dos Secretarías de Estado, son las entidades más importantes que han ido aplicando las técnicas de Gestión por Resultado. Las demás delegaciones de los países participantes, presentaron también una diversidad de trabajos de significativos aportes a la temática de la Conferencia, especialmente los presentados por la delegación de la IN-WENT Con relación a la XXXIV Seminario Internacional de Presupuesto Público, celebrado del 22 al 27 de abril del 2007, en la Ciudad de Panamá, Panamá, cuyos temas centrales fueron “Principales Problemas de los Sistemas y Procesos Presupuestarios”, y el de “Presupuesto Público y Desarrollo Regional. Localización Geográfica del Gasto Público. Derivación de Efectos. Centralización y Federalismo”. La Delegación Dominicana tuvo la oportunidad de comprobar que los problemas que se originan en los Sistemas y Procesos Presupuestarios resultan ser muy similares en nuestros países latinoamericanos, cuyos efectos tratamos de superarlos en nuestras leyes de Reforma de la Administración Financiera. (DIGEPRES, Conferencia de Evaluación ASIP Programa INWENT-ASIP, 2007)

Asimismo, resulto una buena experiencia los análisis presentados en torno al tema que vincula el Presupuesto Público con el Desarrollo Regional y la ubicación Geográfica del Gasto Público, sobre los cuales la República Dominicana ha iniciado parcialmente su implementación en los sectores de Salud, Educación, Agricultura e inversión en infraestructura. Muchos de estos elementos fueron recogidos en la Ley de Reforma que crea el Sistema de Planificación e Inversión Pública.

La representación de la República Dominicana, se sintió muy satisfecha de los resultados del referido Seminario, en el que también, participo con la presentación de un trabajo sobre “Las Relaciones Inter-institucionales entre los Poderes del Estado Dominicano en el Tratamiento del Presupuesto Público” donde fue evidenciada la rigidez que introduce al Presupuesto al tener que realizar una asignación fija a los poderes Legislativo y Judicial.

3.5 Aspectos pendientes en la DIGEPRES a consecuencia de la Reforma.

Para obtener una información acabada y de primera mano, concerniente a las funciones pendientes que tiene por ejecutar la Digepres, de acuerdo a la Ley que reforma el Sistema Presupuestario Dominicano, nos referimos personalmente a la Institución para constatar las mismas, y estas son algunas de las más específicas, que detallamos a continuación:

- Elaboración del Presupuesto Plurianual del Sector Público no Financiero, Art. 13 de la Ley 423-06.
- Incluir la producción de bienes y servicios en el Presupuesto anual que se somete al Congreso, Art. 12
- Elaborar el informe en avance de las principales proyecciones macroeconómicas y fiscales art. 39 de la Ley.
- Elaborar y mandar al MH, el decreto del régimen de Modificaciones presupuestaria, art. 49 de la Ley
- Elaborar el presupuesto consolidado del sector público, art. 75-76 de la ley.
- Elaborar un informe de la ejecución presupuestaria de las empresa pública y remitir al MH, ART. 69
- Evaluar la ejecución de los presupuestos de las instituciones de sector público, art. 59.
- Implementar mejoras al sistema de programación presupuestaria.

Estos aspectos pendientes según nos informa, el Depto. Planificación y Desarrollo Institucional de esa institución, que una de las debilidades que presentan para poner en marcha varias de esta funciones es que no cuenta con un sistema de gestión financiera con los módulos que se requieren para su implementación., por ejemplo el SIGEF, solo contiene información financiera, y no física, es decir no contiene información sobre los bienes y servicios que generan las instituciones públicas, demás para consolidar el presupuesto, solo tiene información en línea de la instituciones del Gobierno Central, que son las que activamente realizan sus registros del día a día .

Para la implementación de todos estos aspectos pendiente de la Ley, DIGEPRES, se encuentra en estos momentos en un proceso de transformación institucional, para lo cual ha elaborado su Plan Estratégico Institucional y Plan Operativo Anual, donde tenemos contemplado ejecutar todas estas actividades de forma gradual, acorde además con los mandados establecidos en la Estrategia Nacional de Desarrollo, con mira a lograr tener un Presupuesto basado en una Gestión por Resultados, que nos permita mejorar la calidad del Gasto Público.

Conclusión

La Hacienda pública y el órgano rector del Sistema Presupuestario Nacional, es decir, la Dirección General de Presupuesto han ido experimentado grandes transformaciones, como hemos podido evidenciar a lo largo de este estudio en diferentes vertientes, en la manera de ejecutar el presupuesto público, en su marco jurídico y que éste cumpla su cometido en las responsabilidades y funciones establecidas por la Ley.

Y como uno de los más reformados ha sido su marco legal, se puede evidenciar que actualmente el cumplimiento de las normas legales vigentes en materia presupuestaria por parte de la administración ha sido difícil de conseguir debido a las falencias que presenta nuestro sistema.

Todavía en tenemos que seguir revisando la asignatura pendiente en materia de velar por que se cumplan la distribución justa y equitativa de las asignaciones presupuestarias, y que esta responsabilidad recaiga en todos los ámbitos y poderes que conforman el Estado. Ya que esta responsabilidad no solo recae en los órganos e instituciones estatales que desempeñan un rol importante al momento de las asignaciones, pues en base a nuestra constitución el Poder Legislativo posee atribuciones exorbitantes que lo facultan a modificar el proyecto de presupuesto presentado ante ellos para su aprobación.

A manera de síntesis expongo mis planteamientos de los aspectos que consideramos positivos a partir del efecto que ha tenido la reforma al Sistema Presupuestario Dominicano.

En cuanto a su Marco Legal:

Antes: La Ley de Presupuesto 531-69 no había sido actualizada desde su promulgación y por tanto no estaba adecuada a los estándares actuales y su alcance de aplicación era limitado ya que no abarcaba a todos los organismos del Estado Dominicano.

Después: Con la Ley 423-06 se le da un nuevo enfoque al presupuesto público poniéndolo a la vanguardia de los avances presupuestarios actuales. Con ámbito universal, es decir, abarca todas las instituciones públicas.

En lo que se refiere a los Sistemas Informáticos:

Antes: Los sistemas informáticos estaban dispersos en los órganos rectores (Contraloría, DIGECOG, Presupuesto, Tesorería). Esto dificultaba la toma de decisiones ya que la información

no era confiable debido a que los entes rectores manejaban diferentes cifras sobre los hechos presupuestarios.

Después: Con la creación del Sistema de Integración de Gestión Financiera (SIGEF) ha permitido que los órganos rectores tenga la misma información sobre los hechos presupuestarios ya que están conectados en línea y permite verificar las cifras en el momento que las mismas realizan transacciones en dicho sistema.

En lo que respecta a la Elaboración del Presupuesto:

Antes: No existía un Presupuesto Consolidado, ya que no existía un mandato legal que estableciera la elaboración de un presupuesto consolidado del sector público razón por la cual el alcance del presupuesto.

Después: La Ley 423-06 establece la elaboración de un presupuesto consolidado de todas las instituciones que componen el sector público dominicano. Cabe destacar que en la actualidad han consolidado los presupuestos de los organismos del Gobierno Central Descentralizadas y las de Seguridad Social.

Enfoque Presupuestario

Antes: El Presupuesto tenía una visión de corto plazo, solo abarcaba un año.

Después: El Presupuesto actual contempla la elaboración de presupuestos plurianuales y enmarcados dentro de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END).

La Digepres se enmarca en elaborar un presupuesto en un escenario plurianual.

A grandes rasgos entendemos a través del estudio analítico que hemos realizado, que la Reforma ha sido beneficiosa en la administración Presupuestaria, debido a que la DIGEPRES, Dirección General de Presupuesto antes era una institución operativa y en la actualidad es un ente normativo del Sistema Presupuestario.

Esto ha dado cabida a que los presupuestos hoy son elaborados con una visión diferente, que elimina la tradición de que los ingresos son iguales a los gastos, esto se debe a la incorporación de un nuevo elemento, que es el financiamiento compuesto por las fuentes financieras en lo que se refiere a la captación de los recursos y en el caso especial de los egresos se han incorporado nuevas aplicaciones financieras.

La Digepres se enmarca en elaborar un presupuesto en un escenario plurianual.

Estos nuevos elementos y técnicas como: El presupuesto por programas, nuevos manuales de clasificación presupuestaria, incorporación de la política presupuestaria al presupuesto, la elaboración de un manual e instructivo para la formulación presupuestaria y la cuenta ahorro inversión financiamiento, permite tener un mejor panorama de los resultados presupuestarios, que son de utilidad vital en la toma de decisión en el orden económico y financiero del país.

Finalmente, no es menos cierto que el Estado Dominicano ha avanzado mucho en términos de planificación presupuestaria ya que contamos con una Estrategia Nacional de Desarrollo y demás instrumentos de planificación e inversión pública, pero todavía nos vemos precisados en la necesidad de fomentar políticas públicas y de adaptar la leyes que se emitan de acuerdo a las prioridades definidas en la misma END, tomar seriamente el tema de evaluar las ejecuciones de los presupuestos en las instituciones y seguir evaluando las posibilidades de ir implementando posibles mejoras en el Sistema Presupuestario, para visualizarnos como un país con visión a largo plazo.

Recomendaciones

Como habíamos mencionado, se requiere de una nueva gran reforma del Sistema de las Finanzas Públicas, que tenga como objetivo seguir mejorando la Gestión de las Finanzas Públicas. Esto, lógicamente, impactará al Sistema Presupuestario, el cual tendrá que contar con una programación plurianual, con un enfoque de gestión por resultados. Esta gran reforma requiere de un periodo de transición de varios años, la cual redundará en beneficios en eficiencia y eficacia de largo plazo.

Entiendo que para contar con un Sistema Presupuestario enfocado a las directrices de la Reforma es necesario que este cumpla y disponga de un sistema de Información gerencial que funcione de forma oportuna, confiable, y eficiente, produciendo todos los datos requeridos por los centros de programación, gestión y control del sector público, para la pertinente toma de decisiones y que permita una serie de condiciones tales como: asignar los recursos del sector público en función de políticas presupuestarias previas y de indicadores que muestren la racionalidad de la gestión programada, que asegure una administración presupuestaria eficiente y honesta por parte de los organismos ejecutores, que muestre los resultados de la gestión pública consolidada y su impacto en la economía nacional.

En lo que respecta a la formulación del presupuesto podríamos esbozar las siguientes vertientes a tomar en cuenta por la DIGEPRES: Establecer metodologías necesarias para preparar anualmente el Presupuesto Consolidado del sector público., desarrollar la capacidad administrativa necesaria para que ésta prepare anualmente un proyecto de política presupuestaria para ser sometida a la consideración del Consejo Nacional de Desarrollo y las instituciones interventoras. Esta política debe contener los aspectos vinculantes del presupuesto público con la política económica y social gubernamental. En esas mismas metodologías incorporar el componente inflacionario al cálculo presupuestario o desarrollar normas y métodos que permitan actualizar el presupuesto durante su ejecución, en función del ritmo de la inflación y acorde con el incremento de los ingresos, sin necesidad de aprobación legislativa como países México y Chile.

Desarrollar en su órgano rector la capacidad administrativa necesaria para realizar actividades anuales para la formulación de proyectos de presupuestos por parte de los organismos, acordes con la política presupuestaria aprobada. Que se implante un sistema de programación de operaciones físicas que permita asignar recursos en función de relaciones insumo/producto y de indicadores de eficiencia.

Que se incorpore al presupuesto de ingresos del gobierno central, todos los medios de financiamiento que dispone el gobierno eliminando la existencia de fondos extrapresupuestarios, y también en esa misma medida eliminar la existencia de los fondos especiales que crean innecesarias rigideces al presupuesto.

En lo que respecta a como se ejecuta el presupuesto, podemos decir que se debe implantar una metodología de programación de compromisos y desembolsos que complementen y modifique el actual sistema de asignación de fondos. En la programación referida deben participar los organismos ejecutores, la Digepres y la Tesorería Nacional. También fortalecer la contabilidad de la ejecución del presupuesto de gastos en los organismos ejecutores, para satisfacer necesidades de información y control, y para que, una vez desarrollado el sistema de información gerencial presupuestaria, puedan operar como terminales inteligentes de este sistema.

Desarrollar métodos de evaluación de la ejecución físico/financiera del Presupuesto, que permita advertir al Poder Ejecutivo con anticipación, desvíos sobre la efectividad y eficiencia de la gestión programada., esto se traduce a una gestión por resultados.

Una variable importante y fundamental es la transparencia de la ejecución, ya que a través de ella visualizamos como se traducen los ingresos de las rentas públicas, a obras fundamentales y de prioridad nacional, en concordancia con la END., ese orden nos percatamos que justo el veintiséis de mayo de este año, en publicación de un periódico de circulación nacional el nuevo director de DIGEPRES, Luis Reyes Santos, aseguró que la ejecución presupuestaria será publicada mensualmente como medida en busca de fortalecer la transparencia. La ejecución anteriormente solo era publicada en el portal de esta misma Institución.

ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CES	Consejo Económico y Social
CGR	Contraloría General de la República
CN	Congreso Nacional
CUT	Cuenta Única del Tesoro
CP	Crédito Público
DGIP	Dirección General de Inversión Pública
DGCP	Dirección General de Compras y Contrataciones
DIGECOG	Dirección de Contabilidad Gubernamental
DIGEPRES	Dirección General de Presupuesto
END	Estrategia Nacional de Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional
MEEP y D	Ministerio de Económica, Planificación y Desarrollo
MH	Ministerio de Hacienda
PIB	Producto Interno Bruto
PNPIP	Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública
PNPSP	Plan Nacional Plurianual del Sector Público
PPA	Política Presupuestaria Anual
PPSP	Presupuesto Plurianual del Sector Público
RD	República Dominicana
SIGEF	Sistema Integrado de Gestión Financiera
SIAFE	Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado
TN	Tesorería Nacional de la República Dominicana

BIBLIOGRAFIA

- Constitución de la República Dominicana. (2010, Enero 26). *Constitución de la República Dominicana*. Santo Domingo de Gúzmán, DN, República Dominicana.
- Checura, C. (2007). Curso de Introducción al Sistema de Presupuesto Público. *Introducción al Sistema de Presupuesto Público*. Santo Domingo.
- Cuevas, K. G. (2011, 04 11). www.monografias.com. Retrieved 02 12, 2013, from www.monografias.com.
- Desarrollo, B. I. (2000). *Prestamo 1093 / OC-DR*. Santo Domingo: Banco Interamericano de Desarrollo.
- DIGEPRES. (2002). *Manual de Clasificadores Presupuestarios del Sector Público*. Santo Domingo: Editora Lozano.
- DIGEPRES. (2007). *Conferencia de Evaluación ASIP Programa INWENT-ASIP*. Santo Domingo: DIGEPRES.
- DIGEPRES. (2009). *Manual de Formulación de Presupuesto*. Santo Domingo: Editora Lozano.
- DIGEPRES. (2013, 04 10). www.Digepres.gob.do. Retrieved 04 12, 2013, from www.Digepres.gob.do.
- DIGEPRES, D. G. (2007). *Informe sobre la modernización del Estado y el Presupuesto Público : Caso Rep. Dom.* Buenos Aires, Argentina: Conferencia de Evaluación ASIP Programa Inwent-Asip.
- Dirección de Planificación y Desarrollo, Ministerio de Hacienda. (2011). *Plan Institucional 2011-2015* . Santo Domingo, DN.: Informe Institucional.
- Dirección General de Presupuesto. (2012). *Memoria de Gestión 2004-2012*. Santo Domingo: DIGEPRES.
- Dominicana, B. C. (n.d.). www.bancentral.gov.do. Retrieved 05 12, 2013, from www.bancentral.gov.do.
- Garnier, L. (2007). *Función de Coordinación de planes y políticas*. CEPAL.

- Giulliani Fonrouge, C. M. (1982). *Derecho Financiero*. Buenos Aires: Depalma.
- Gonzalez, J. (1989). *Presupuesto Público & Empresarial*. Venezuela: Ediciones El Cojo.
- Gutierrez, R. A. (1991). *Macroanálisis del Sistema Presupuestario Público de la República Dominicana*. Santo Domingo: Programa de las Naciones Unidas.
- Gutierrez, R. A. (2004). *La Reforma de la Administración Financiera del Estado: Opciones para la nueva administración*. Santo Domingo: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hacienda, M. d. (2007). *Reforma de la Hacienda Pública*. Santo Domingo: Alfa y Omega Cx A.
- Hacienda, M. d. (2007). *Reforma de la Hacienda Pública*. Santo Domingo de Guzmán: Editora Alfa & Omega.
- Martner, G. (1967). *Planeación y Presupuesto por Programa*. California, USA: Universidad de California.
- Musgrave, R. (1968). *Teoría de la Hacienda Pública*. Madrid: Editora Aguilar.
- Nacional, C. (2006). *Ley 423-06 Orgánica de Presupuesto*. Santo Domingo: Congreso Nacional.
- Nacional, C. (2012). *Decreto 499-12 de Racionalización del Gasto*. Santo Domingo, D.N.: Congreso Nacional.
- Nacional, C. (2013). *Ley de Presupuesto General del Estado*. Santo Domingo, D.N.: Congreso Nacional.
- Paniagua, B. (1997). *Sistema de Control Presupuestario*. México: Instituto Mexicano de Contadores Públicos.
- Sabino, C. (1991). *Diccionario de Economía y Finanzas*. Venezuela: Editorial Panapo.
- Sainz de Bujanda, F. (1991). *Lecciones de Derecho Financiero*. Madrid: Facultad de derecho de la Universidad Complutense de Madrid.
- Suarez, N. (2009). *Investigación sobre el Sistema Presupuestario Dominicano*. Santo Domingo: Consejo Consultivo de la Sociedad Civil para el gabinete social / Centro Juan Montalvo.
- www.creditopublico.gov.do. (n.d.). Retrieved 03 10, 2013, from www.creditopublico.gov.do.
- www.iadb.org. (n.d.). Retrieved abril 25, 2013, from www.iadb.org.

www.portaldelciudadano.gob.do. (n.d.). Retrieved 04 01, 2013, from
www.portaldelciudadano.gob.do.

www.worldbank.org. (n.d.). Retrieved 05 01, 2013, from *www.worldbank.org.*

ANEXO I:

Exposición resumida y detallada de lo que determina y establece la LEY-423-06 orgánica de Presupuesto Público, de acuerdo al libro Reforma de la Hacienda Pública del Ministerio de Hacienda.

“Esta ley determina que el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos que se someta al Congreso de la República debe estar integrado por los presupuestos del Gobierno Central, las instituciones Descentralizadas y Autónomas no financieras y las Instituciones Públicas de la Seguridad Social.

Establece que la actual Oficina Nacional del Presupuesto, denominada ahora Dirección General de Presupuesto. Pase a depender del Ministerio de Hacienda, acorde con la necesidad de fortalecer institucionalmente a ésta como órgano rector del Sistema de Gestión Financiera y de dotarla con la capacidad gerencial adecuada para ejercer el control de las finanzas públicas.

Define que la elaboración de los presupuestos del Sector público se enmarque en un escenario plurianual que, partiendo de la proyección macroeconómica, vincule la planificación estratégica y determine los niveles de valores razonables de las variables fiscales que sean compactibles con las necesidades de desarrollo económico y social.

Reforma el proceso de formulación presupuestaria, al establecer que los anteproyectos institucionales de presupuesto deberán ajustarse a la política Presupuestaria previamente aprobada por el Consejo Nacional de Desarrollo. Dicho proceso vincula la planeación con la administración financiera a través del Sistema de presupuesto.

Fija que los presupuestos públicos deben incorporar proyectos de inversión priorizados y aprobados por el Sistema de planificación e inversión y en la medida que cuenten con financiamiento asegurado.

Se elimina la reserva presupuestaria creada en la ley orgánica de Presupuesto para el Sector Público No. 531. La Ley establece que el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos se consignará un monto de hasta el 5% para ser asignado por disposición del Presidente de la República, y otro del 1% para cubrir imprevistos generados por calamidades públicas. En ambos casos, el Poder Ejecutivo deberá

presentar al Congreso Nacional un informe detallado sobre el uso de estos recursos.

Determina que tanto la programación como ejecución del presupuesto de gastos se realicen siguiendo el criterio y momento contable “devengado”. No se permite especificar el destino de los ingresos, salvo los provenientes de donaciones o crédito público, y establece que todos los ingresos de gobierno central deben ser depositados en la Tesorería Nacional. Prohíbe los fondos y cuentas y Especiales.

Establece las bases normativas del sistema de programación de la Ejecución física-financiera del presupuesto. Sobre dicha programación y teniendo en cuenta el flujo previsto de ingresos y financiamiento y el presupuesto actualizado de caja, la Dirección General de Presupuesto fijará a los organismos cuotas trimestrales de compromisos, y la tesorería nacional fijará las cuotas de pagos. Se prohíbe a los organismos comprometer gastos sin haber recibido la respectiva cuota periódica.

Fija el procedimiento para el cierre de la cuentas presupuestarias a aplicar el 31 de Diciembre de cada año, apuntando siempre a que los trámites de gastos en ejecución a esa fecha, en la medida que hayan alcanzado las etapas de compromiso y devengado.

Determina la responsabilidad de la Dirección General de Presupuesto de elaborar anualmente el Presupuesto Consolidado del Sector Público y se establece el contenido del mismo. Este documento será presentado al Congreso Nacional antes del 27 de febrero de cada año.

Determina que los Ayuntamientos de los Municipios y el Distrito Nacional deben dictar su propio régimen presupuestario, el que deberá estar basado en la Disposiciones que sobre el particular emita la Liga Municipal Dominicana y las contempladas en la Ley Orgánica de Presupuesto. Se fijan obligaciones específicas a esas instituciones en materia de remisión de información a los órganos rectores de la Administración Financiera del Estado. (Hacienda, 2007).

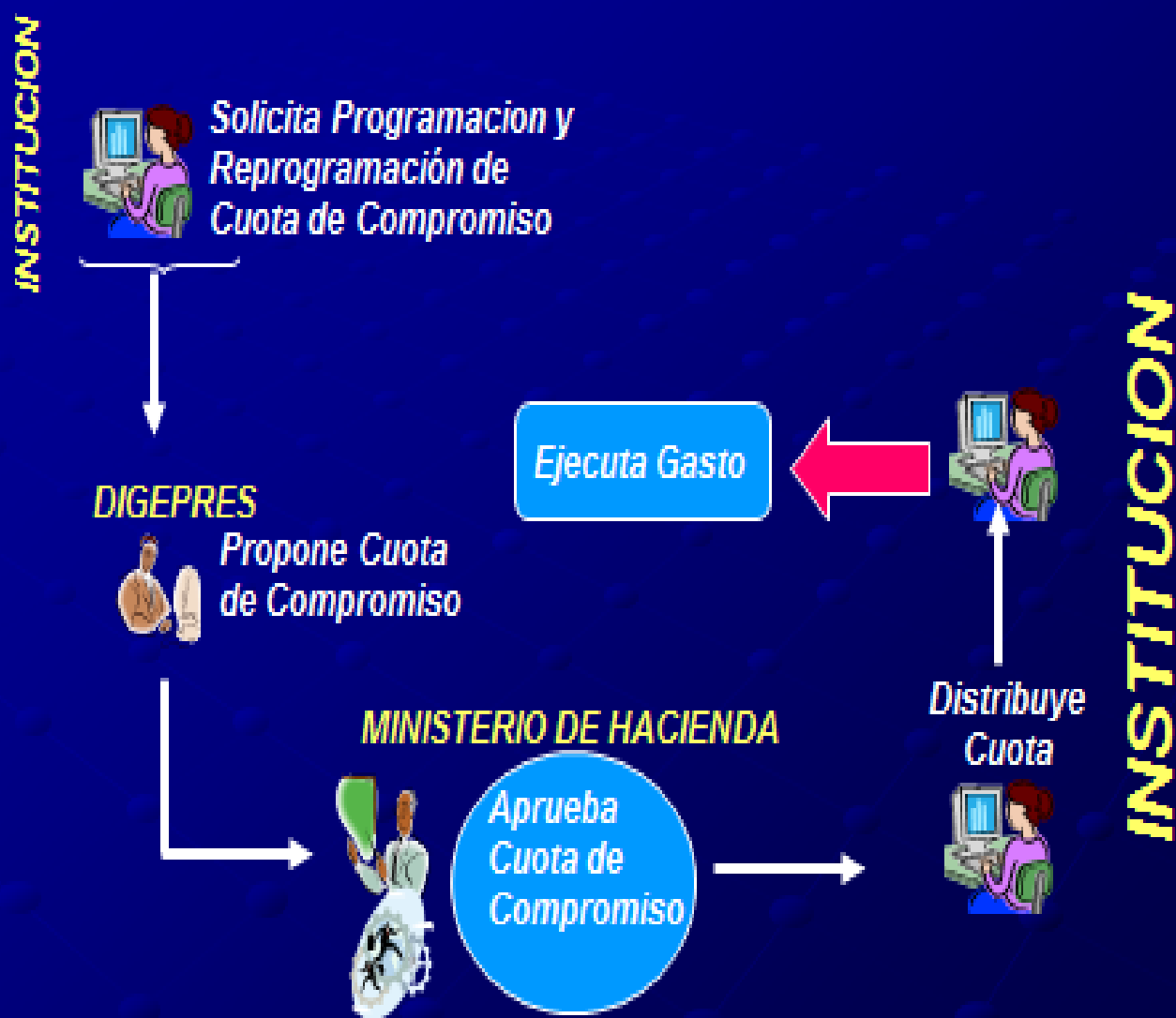
ANEXO II

A continuación se visualiza de cómo se realiza la formulación Presupuestaria del Estado Dominicano actualmente. (Suministrado Por el Viceministerio del Tesoro).



ANEXO III

Programación de la ejecución del presupuesto



Director de Presupuesto: "La ejecución presupuestaria será publicada mensualmente"

Aseguró que el mejoramiento de la transparencia es un proceso que tarda más de un año



SANTO DOMINGO. El director general de Presupuesto, Luis Reyes Santos, aseguró que la ejecución presupuestaria será publicada mensualmente como una medida que busca fortalecer la transparencia en las finanzas del Gobierno.

Asimismo, dijo que antes de mediado de julio el portal de la Dirección General de Presupuesto será relanzado en el marco de la política de transparencia que impulsa el Gobierno.

Aseguró que el mejoramiento de la transparencia es un proceso que tarda más de un año y que se necesita capacitar al personal y reducir los conflictos de intereses en la institución.

Reyes ofreció las declaraciones durante una mesa de discusión de políticas públicas organizada por la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) y el Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles (CREES).