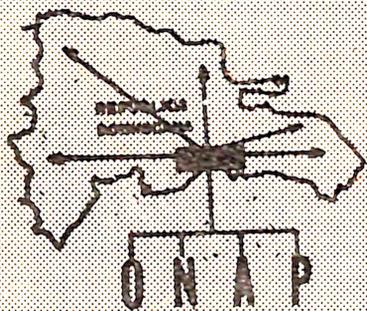


COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA, VENEZUELA



**SECRETARIADO TECNICO
DE LA PRESIDENCIA**

SEMINARIO DE ADMINISTRACION
PARA EL DESARROLLO

**LA REFORMA FUNCIONAL,
PRESUPUESTO**

“REFORMA DEL PRESUPUESTO
DOMINICANO” Y SU VINCULA-
CION CON OTROS SISTEMAS,
CONTABILIDAD COMPRAS Y SU-
MINISTROS, ESTADISTICAS etc.

Lic. Rafael Fernando A. Núñez Llano

SANTO DOMINGO, R. D.

Noviembre, 1971

É S Q U E M A

1.- EL SISTEMA PRESUPUESTARIO EN REPUBLICA DOMINICANA

1.1 EVOLUCION DEL SISTEMA

Comienzo 1929: Implantación

Período 1930 1962 La Evolución

Período 1963 en adelante LA REFORMA

1.2 CARACTERISTICAS DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO ACTUAL

1.2.1 La Base Legal

1.2.2 El Marco Institucional

1.2.3 El Contenido Técnico-Programático del Sistema

1.2.4 Amplitud del Sistema

1.3 EVALUACION DE LA REFORMA DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO

1.3.1 Principales Logros

1.3.2 Limitaciones del Actual Sistema

2. EL SISTEMA PRESUPUESTARIO Y SUS VINCULACIONES CON OTROS SISTEMAS

2.1 LAS INSTITUCIONES QUE INTEGRAN EL SECTOR PUBLICO DOMINICANO

2.2 LOS SISTEMAS DE CONTABILIDAD EN EL SECTOR PUBLICO Y SU VINCULACION CON EL SISTEMA PRESUPUESTARIO.

2.2.1 Contabilidad en el Gobierno Central

2.2.2 Los Organismos que Intervienen la Contabilidad Presupuestaria.

2.2.3 Comentarios.

2.3 LOS SISTEMAS DE COMPRAS, SUMINISTROS Y SU VINCULACION CON EL SISTEMA PRESUPUESTARIO

2.3.1 Características del Sistema de Compras y suministros.

2.3.2 Vinculaciones con el Sistema Presupuestario

2.4 LOS SISTEMAS ESTADISTICOS Y SU VINCULACION CON EL SISTEMA PRESUPUESTARIO

2.4.1 Situación Actual de las Estadísticas en la República Dominicana.

2.4.2 Las necesidades estadísticas del sistema Presupuestario.

3.- CONCLUSIONES GENERALES.

Constituye un alto honor para el que habla, el poder referirse ante esta audiencia, al sistema presupuestario dominicano, su reforma, y sus vinculaciones con otros sistemas utilizados en el Sector Público.

El sólo hecho de referirme a la Reforma del Sistema Presupuestario significaría utilizar varias sesiones de trabajo, las que superarían la disponibilidad de tiempo asignado para esta ponencia.

Sin embargo, intentaremos, en la medida de nuestras posibilidades referirnos a este apasionante tema, teniendo especial cuidado de no dejar a un lado algunas consideraciones importantes, sobre estas técnicas tan imprescindibles para el funcionamiento de los servicios públicos.

En primer lugar nos referiremos al Sistema Presupuestario Dominicano, haciendo una breve reseña desde su implantación hasta nuestros días. Luego analizaremos las características del Sistema Presupuestario vigente para terminar en una evaluación, de la Reforma realizada al Sistema y sus principales logros y limitaciones.

En segundo lugar nos referiremos a las vinculaciones del Sistema Presupuestario con otros sistemas; como son: El sistema Contable, el Estadístico, el de Adquisiciones, Suministros y Propiedades etc. Para ello será necesario distinguir varios tipos de organismos diferentes dentro de la Administración Pública, ya que, conforme a las leyes y disposiciones reglamentarias, existen varios grados de relativa autonomía en el funcionamiento de cada uno de ellos.

Finalmente, y como resumen, expondremos las principales conclusiones que pueden extraerse de la descripción de los sistemas enumerados, para que a la luz de ellos se puedan iniciar gestiones para mejorar y ampliar los horizontes de nuestro sistema estatal.

mismas cumplían fines de ejecución, contabilidad, y control del presupuesto, desde el punto de vista de la honestidad y legalidad en el uso de los fondos.

A continuación el sistema de presupuesto antes descrito, fue utilizado durante 32 años en la época dictatorial, durante este período se le introdujeron modificaciones que no revistieron gran significación.

El 9 de agosto de 1954, mediante nuevas leyes que derogaban a algunas de las anteriores, se concretaron algunas modificaciones.

Se efectuó una centralización de la administración financiera y presupuestaria en la Secretaría de Estado de Finanzas, en el sentido de poner la Dirección del Presupuesto bajo la dependencia de dicha Secretaría.

La nueva ubicación de la Dirección del Presupuesto pudo restar a la misma autoridad para lograr eficiencia en la administración presupuestaria; pero tal consideración no sería válida ya que su posición exacta, respondió, no a las fórmulas científicas de organización, sino a la situación real de distribución del Poder. El poder estaba concentrado en la persona del Dictador que manejaba el presupuesto sin sujeción a ninguna disposición. Sus actuaciones no estaban sujetas a limitaciones alguna. Nada importaban entonces las estructuras organizativas, las normas, los métodos y procedimientos administrativos.

La existencia de la sumisión de los poderes legislativos y judicial, de las fuerzas armadas, y la ausencia de grupos de presión son características de este período en que el presupuesto era usado para beneficio del régimen, mas bien, para garantizar su permanencia en el poder.

La toma de conciencia de los instrumentos técnicos encaminados hacia el desarrollo, fué impedida a los dominicanos mediante un aislamiento cultural interno.

A la caída del régimen dictatorial en 1961 se desarticula el sistema de decisiones centralizadas; surge el gobierno del Dr. Balaguer quien mediante Decreto pone bajo la dependencia directa del Poder Ejecutivo a la Oficina de Coordinación y Economía de los Gastos del Gobierno.

El Dr. Balaguer es depuesto en el 1962 por un golpe militar y el Consejo de Estado que lo sustituye se limita a restituir mediante otro decreto su denominación, a la Dirección del Presupuesto.

Estas fueron las únicas disposiciones dictadas en materia presupuestaria durante un período de la cual todos los dominicanos conocemos y hemos vivido.

Finalmente el sistema presupuestario entró a su tercera y actual etapa, considerada como la etapa de la Reforma.

A partir de 1963 la Oficina Nacional del Presupuesto a cuyo cargo está la Administración Presupuestaria, encaminó sus esfuerzos hacia la modernización de la misma.

Esto se produce con el surgimiento del primer gobierno constitucional donde la tecnología comenzaba a destacarse, los Poderes del Estado restituidos, y entre otras medidas

cabe mencionar el proyecto de reforma administrativa de la rama ejecutiva, elaborado por la Agencia Internacional para el Desarrollo AID mediante Convenio suscrito con el Gobierno Dominicano.

El golpe Militar ocurrido en ese año dejó sin horizontes las recomendaciones y los estudios presentados por las firmas encargadas de preparar las bases estructurales de nuestra Reforma Administrativa.

No obstante a estas circunstancias expuestas anteriormente, la Oficina Nacional del Presupuesto; quedó con las condiciones y garantías necesarias para llevar a cabo una labor de reforma.

Se diseñaron los primeros formularios para la presentación de los estimados por programa, no sólo requiriendo información financiera, sino también información acerca de la base legal y funciones principales a nivel de capítulos y descripciones de cada uno de los programas. Se elaboraron además los instructivos para su implementación.

En el mismo año se puso en vigor la clasificación funcional de carácter analítico recomendado por las Naciones Unidas y adaptadas a las peculiaridades de nuestro sistema.

Otro esfuerzo modernizante se concretizó en la adopción de la codificación por objeto del gasto recomendada por las Naciones Unidas, esta última más simple y precisa con la finalidad de mejorar la operatividad del presupuesto.

Durante el Gobierno Provisional del año 1966, se dió paso de nuevo a elementos técnicos para incorporarse a las estructuras organizativas.

La Oficina Nacional del Presupuesto procedió a adecuar su estructura para el cumplimiento de las nuevas funciones que implica la adopción de la técnica del Presupuesto por Programa.

Se crearon departamentos especializados, todo esto con ayuda y asesoría de Las Naciones Unidas y la Misión Tripartita OEA-BID-CEPAL que trajeron al país sus técnicos más calificados en Administración Presupuestaria. Además la Ley No.55 de fecha 30 de Junio de 1966, fué expresión del propósito de responder al imperativo del desarrollo económico y social, de la República Dominicana.

Mediante esta ley se crea el Consejo Nacional de Desarrollo con la función primordial de formular la política económica y social y adoptar las medidas necesarias para su ejecución.

El Director del Presupuesto es designado Miembro de dicha Comisión.

Se crea el Secretariado Técnico de la Presidencia, como organismo de Secretaría, integrado por las Oficinas Nacionales de Planificación, Presupuesto, Estadísticas y Administración y Personal.

Se dispone la creación, en las secretarías de estado vinculadas al desarrollo, así como en las entidades autónomas, oficinas de programación encargadas de la administración presupuestaria a esos niveles.

Dotando así al sistema presupuestario de la estructura organizativa básica para la modernización de la administración presupuestaria.

Sin embargo los objetivos básicos de dicha ley no han sido logrados.

Para el ejercicio fiscal de 1966 la gestión presupuestaria en su afán modernizante adoptó una nueva clasificación por programas limitada a los presupuestos de las cuatro secretarías de estado cuyas funciones son típicas del desarrollo (Educación, Salud, Agricultura y Obras Públicas) indicando al nivel de actividades, exclusivamente, los gastos previstos para servicios personales.

Los presupuestos de los organismos autónomos fueron presentados en documento separado en forma programada con indicación de metas físicas.

La clasificación económica se introdujo en este año aunque a nivel de información general en el documento de presupuesto. A este nivel permaneció durante los años 1967 y 1968. Constituyó un paso de avance en el sentido de facilitar el análisis económico y la eventual coordinación del nivel y composición del gasto del presupuesto y el plan nacional de desarrollo. A partir de 1966 se inició, además, la publicación anual de un folleto sobre la ejecución del presupuesto, contentivo de información estadística más amplia que la que aparece en el documento de presupuesto.

En este año se celebran elecciones que culminan con el establecimiento del gobierno actual. El 28 de noviembre de 1966 el Congreso proclamó y votó en Asamblea General la Constitución de la República, la cual consagra en su artículo 7 que es de "supremo interés nacional el desarrollo económico y social del territorio de la República..." y la técnica del presupuesto por programas ha surgido precisamente como una necesidad del desarrollo económico y social.

La Oficina Nacional del Presupuesto, se provee de una nueva inyección en su estructura incorporando a ello, *el grupo de los trece*; profesionales de otras disciplinas, los que han asimilado los conocimientos necesarios para aportarlos y dejarlos al servicio de nuestras generaciones.

En el año 1967 se enviaron instructivos más completos para la presentación de los proyectos de presupuesto por programas.

Los capítulos en que se divide el presupuesto se presentan estructurados por programas, subprogramas y actividades a todos los niveles del Gobierno Central.

Se inició la determinación de metas pero con sujeción a las posibilidades de cada organismo. Se efectuó a nivel de programas y obedeció a fines estadísticos más que a criterios de asignación de recursos.

Las apropiaciones aparecen a nivel de actividades con la finalidad futura del establecimiento de metas a este nivel. Se eliminó la relación de cargos fijos siendo sustituida por cuadros de personal que indican el número de empleados por escalas de sueldos.

También se incluyen los planes de trabajo y el destino de las transferencias corrientes y de capital del Gobierno Central a los organismos descentralizados.

La adopción de la estructura por programas en los presupuestos de los organismos autónomos es paulatina.

Se puso en vigor una nueva clasificación económica para los ingresos, que en unión de la clasificación económica de los gastos, facilitaría el análisis macroeconómico, la coordinación global y composición de los gastos e ingresos a nivel de plan y de presupuesto.

Además, el análisis de la nueva clasificación serviría de base para la elaboración de una política de ingresos compatible con los objetivos del gasto. Es decir, serviría a la toma de decisiones sobre los niveles de ingresos a percibir por las diferentes fuentes, mediante la modificación, creación o supresión de fuentes, desde el punto de vista del impacto a producir en la economía.

La clasificación usada hasta entonces adolecía de defectos no sólo de forma, sino también de fondo. En cada fuente figuraban partidas de ingresos que fueron objeto de reclasificación, labor que fué posible mediante la investigación exhaustiva de toda la legislación fiscal.

En el año 1968, a fin de mejorar la identificación de los programas para el año 1969 se procedió a su análisis. Las fallas encontradas correspondían al nivel de actividades, siendo corregidas. Es preciso destacar que se registró un progreso rápido en la especificación de los elementos de cada programa.

La deuda pública figuró como capítulo en ese año. En 1969 como programa dentro del capítulo de la Secretaría de Finanzas. En el 1970 se divide en actividades incluyendo los gastos del Departamento de Crédito Público.

En el documento de Ejecución de este año se continúan incluyendo los datos de los organismos autónomos y de los municipios iniciados en 1967.

En el año 1969 los hechos más significativos fueron:

Se adoptó la clasificación económica por capítulos y hasta el nivel de actividades.

Se presentó en este año un presupuesto que comprende al Sector Público (Gobierno Central, Organismos Autónomos, Municipios con excepción de las empresas). Con respecto a estas últimas no se incluyen por lo menos sus planes de inversiones y su financiamiento en términos físicos y financieros.

La inclusión en el documento de los demás presupuestos por programas en adición al presupuesto del gobierno central obedece a fines informativos. Con pocas excepciones dichos organismos no han adoptado la clasificación por programas.

Los instructivos y formularios que se prepararon para la presentación del presupuesto para el año 1969 fueron modificados en su contenido sustancialmente como sigue:

- Se orientó y exigió la fijación de metas cuantificables y de unidades de logros a nivel de programas.

- Se trazaron pautas para el mejoramiento de la identificación de los programas y actividades.
- Se diseñaron nuevos formularios para recopilar datos a nivel de actividades y subobjetos de gastos.

En el año 1970 no afectan significativamente la estructura y el contenido del documento. Se incluyeron los diagramas de organización y se publicó un resumen de presupuesto con la finalidad de proporcionar una información más objetiva del mismo.

1.2 CARACTERISTICA DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO ACTUAL

Como resultado del proceso de reforma iniciado en 1963, se estructuró un sistema presupuestario relativamente moderno y más acorde con las exigencias que impone el desarrollo económico y social del país.

Sin dejar de reconocer que dicho proceso de reforma debe seguir desarrollándose y acomodándose a las necesidades que surjan posteriormente, entraremos a señalar suscintamente las principales características que reúne el sistema presupuestario actual.

1.2.1 LA BASE LEGAL

En primer lugar, la base legal en que descansa el sistema ha incorporado todo lo que razonablemente puede comprender y aplicarse en técnicas modernas presupuestarias. Las principales características de la Nueva Ley Orgánica de Presupuestos, para el sector público promulgada en 1969 fueron las siguientes:

- 1.- Incorporación a todo el proceso ó ciclo presupuestario, a el Sector Público en su conjunto, esto es, el Gobierno Central, los Gobiernos Locales, Las Instituciones Descentralizadas y las Empresas del Estado.
- 2.- Otorga una uniformidad para el uso de las diferentes clasificaciones presupuestarias.
- 3.- Informa, y por lo tanto obliga, el uso de la técnica de los presupuestos por programas y actividades a todas las instituciones del Sector Público.
- 4.- Incorpora la clasificación económica de gastos, y tal como lo señala la Ley, cualquier otra que determine la Oficina Nacional del Presupuesto. En otras palabras las clasificaciones sectoriales, funcionales y combinación de ellas, con las económicas y por objeto de gasto.
- 5.- Otorga a la Oficina Nacional de Presupuesto, atribuciones exclusivas sobre administración presupuestaria.
- 6.- Señala una serie de medidas destinadas a obtener un mejor control e información sobre la Inversión Pública, y en general, el Gasto Público.
- 7.- Crea los mecanismos de coordinación entre los planes de desarrollo elaborados por ONAPLAN y los presupuestos anuales elaborados por ONAPRES.

Esta Ley Orgánica está en perfecta armonía con las disposiciones constitucionales que rigen la estructura del sistema, y también en armonía con otras disposiciones legales complementarias sobre presupuestos.

1.2.2 EL MARCO INSTITUCIONAL

El actual sistema otorga a la Oficina Nacional de Presupuesto el liderazgo en atribuciones y responsabilidades para el funcionamiento del sistema presupuestario.

La Oficina Nacional del Presupuesto, de dependencia del Secretariado Técnico de la Presidencia, funciona por razones de orden práctico, bajo dependencia directa de la Presidencia de la República.

Conjuntamente con la Oficina Nacional de Presupuesto, existen unidades de presupuestos en casi todos los organismos de la Administración Pública.

Dichas unidades, aun cuando administrativamente dependen de cada institución, reciben instrucciones y se ciñen por las disposiciones que emanan de la Oficina Nacional de Presupuesto. Se encargan de elaborar los proyectos de presupuestos y tramitar las asignaciones de fondos y coordinaciones.

Sin embargo, las funciones desarrolladas por esas unidades están aun muy lejos de ser las necesarias y suficientes para lograr una mejor implementación del sistema.

La Oficina Nacional del Presupuesto, tiene además conexiones con otras instituciones pertenecientes al Sector Financiero y Planificador del Estado.

Es así que se ha logrado gradualmente ir coordinando las labores desarrolladas entre esa Oficina y la Oficina Nacional de Planificación. Faltaría, eso sí, lograr crear algún mecanismo formal y práctico de vinculación que permita implementar los planes de desarrollo, es decir, incorporarlos racionalmente en el Presupuesto Anual.

La Oficina Nacional del Presupuesto —ONAPRES— tiene también relaciones de trabajo con la Tesorería Nacional, con la Contraloría, Auditoría General de la República y con la Dirección General de Aprovechamiento del Gobierno.

Sus funciones específicas son desarrolladas por cuatro departamentos básicos, a saber, Coordinación Técnica, Programación, Ejecución y Análisis.

La Coordinación Técnica tiene como labor fundamental la de dirigir, coordinar y supervisar las actividades que les correspondan realizar a los departamentos de Programación, Formulación, Control y Ejecución de ONAPRES; asesorar al más alto nivel en materias relacionadas con la fijación de políticas para el financiamiento de los gastos públicos; promover el mejoramiento de la administración del presupuesto en los distintos organismos del Gobierno; y aprobar normas, manuales e Instructivos destinados a reglamentar procedimientos relacionados con la administración del presupuesto.

El Departamento de Programación Presupuestaria, tiene como misión el estimar junto con la Oficina Nacional de Planificación el nivel de gastos públicos y su distribución por Secretaría y Organismos del Estado para someterlo a niveles superiores; recomendar las medidas a corto plazo que sean convenientes para asegurar el financiamiento del presupuesto; preparar informes que soliciten o deban ser enviados al Poder Ejecutivo u otros organismos públicos sobre materias relacionadas con la administración presupuestaria. preparar mensualmente un presupuesto de caja en el que se incluya una estimación probable de ingresos y saldo en banco así como el nivel a que ascenderán los gastos públicos en el mes siguiente; establecer las clasificaciones y subclasificaciones de ingresos y gastos que se utilizará en la administración pública e introducir las modificaciones a que hubiera lugar; y promover en coordinación con los demás departamentos, el mejoramiento de las técnicas presupuestarias en la administración financiera del Estado.

El Departamento de Ejecución Presupuestaria, tiene a su cargo llevar la contabilidad presupuestaria de gastos; controlar de las solicitudes de fondos que envíen los organismos públicos; preparar informe diario sobre ejecución del presupuesto, indicando el movimiento de ingresos y egresos habidos al día anterior; ejecutar las coordinaciones y traspaso de fondos presupuestarios que requieren las instituciones durante el período de ejecución del presupuesto; confeccionar mensualmente estados financieros de gastos sobre el resultado de la ejecución presupuestaria del mes anterior; llevar el control de movimiento del Fondo General y de los Fondos Especializados; y proponer modificaciones a las rutinas y procedimientos relacionados con la ejecución presupuestaria, en coordinación con los demás departamentos.

El Departamento de Formulación y Control del Presupuesto, tiene a su cargo el preparar el proyecto de presupuesto de gastos públicos que se propone al Poder Ejecutivo; confeccionar los instructivos a que deberán atenerse los organismos del gobierno central para hacer sus peticiones de gastos anuales; revisar y aprobar las modificaciones que se introduzcan en la programación de las actividades de los organismos públicos; impartir instrucciones y fijar los métodos a que deben someterse los organismos descentralizados y las empresas públicas para la preparación de sus presupuestos y formar con ellos los presupuestos anexos correspondientes; proponer modificaciones a las rutinas y procedimientos con la administración presupuestaria en coordinación con los demás departamentos de ONAPRES; y proponer el contenido y todos aquellos cambios que sean necesarios introducir en la publicación de la Ley de ingresos y gastos públicos anuales.-

También tiene cierto nivel de vinculación con la Oficina Nacional de Administración y Personal, Bienes Nacionales, Estudios Económicos y Crédito Público y la Oficina Nacional de Estadísticas.

Con la Contraloría y Auditoría General de la República existe un flujo de trabajo continuo e informaciones financieras consistentes en:

1. Ejecución de los Proyectos de los Presupuestos de Apropriaciones Anuales, de todos los organismos del Gobierno Central.
2. Autorización de las Apropriaciones consignadas en la Ley de Gastos Públicos mediante el sistema de Asignaciones.
3. Coordinación de Apropriaciones dentro de un mismo Programa.
4. Transferencias por leyes que puedan aumentar o disminuir las apropiaciones en el curso del año fiscal del gobierno.
5. Coordinación de Fondos asignados en un mismo programa.
6. Contratos para obras y otros tipos de contratos que representen obligaciones permanentes contra el Estado Dominicano.
7. Estados mensuales del Movimiento de todos los Fondos Públicos.
8. Informe anual con los Estimados de Ingresos.

9. Informe final de las asignaciones de Fondos del año anterior disponibles al cierre de las cuentas de desembolsos.
10. Contabilidad Presupuestaria o del Control de Fondos; sistema este último duplicado.

Con la Tesorería Nacional existe un flujo de informaciones financieras periódicas consistente en:

1. Reporte diario de Caja y Bancos de los Fondos Públicos.
2. Informe Mensual de las Recaudaciones detalladas y acumuladas por fuentes, fondos y oficinas recaudadoras.

Con la Dirección General de Aprovisionamiento del Gobierno, el Director del Presupuesto es Miembro de la "Comisión de Aprovisionamiento" creada para elaborar y vigilar la ejecución de la política, procedimientos y sistemas de aprovisionamiento. Es miembro además de la Comisión de Compras".

Mediante ley se establece que todas las dependencias del Gobierno deberán programar sus compras y someter dicha programación dentro del proyecto de presupuesto presentado todos los años a la Oficina Nacional del Presupuesto; con la indicación de prioridades y la debida justificación de lo que se pretende comprar.

Está vinculada con la Oficina Nacional del Presupuesto, en el sentido que las solicitudes de compras de materiales de los organismos del Gobierno Central, tienen que ser autorizadas mediante la asignación de fondos correspondiente, es decir, que las instituciones no tienen crédito en el Departamento de Compras y Suministros.

Con la ONAP, aún cuando es también una dependencia del Secretariado Técnico de la Presidencia al igual que la Oficina Nacional del Presupuesto, no existe coordinación formal para integrar dicha oficina a los procedimientos presupuestarios, y como su nombre lo indica, representa uno de los renglones prioritarios de los gastos públicos que son los Servicios Personales, vigilados cuidadosamente con esta Oficina y la unidad de Servicios Personales de la Contraloría y Auditoría General de la República.

En la actual Ley Orgánica de Presupuestos para el sector público se señala sin embargo, que las listas de cargos del personal serán aprobadas por el Poder Ejecutivo, previa autorización de la ONAP. Sin embargo aún debe estudiarse los mecanismos operativos para llevar a cabo esta disposición.

Con la Administración de Bienes Nacionales, en la actualidad no existe una coordinación con la Oficina Nacional del Presupuesto, a pesar de que en la Ley de Gastos Públicos y en la Ejecución de dicha Ley, aparecen renglones presupuestarios, que la citada Administración debiera tomarlos en consideración, estos renglones son los denominados Equipos, Adquisición de Inmuebles y las Construcciones que efectúa el Gobierno Central.

En Estudios Económicos y Crédito Público, que está a cargo de la centralización del Servicio de la Deuda Pública, ya sea interna ó externa, no existe una coordinación; la misma debería proveer a la Oficina Nacional del Presupuesto de las estimaciones del pago por concepto de dicho servicio.

Con la Oficina Nacional de Estadística, que está a cargo de las estadísticas nacionales; no existe ninguna relación con la Oficina Nacional del Presupuesto, aun cuando debería proveerse creando un mecanismo adecuado para aprovechar dicha maquinaria y obtener los antecedentes físicos que requiere el presupuesto por programas.

1.2.3 EL CONTENIDO TECNICO-PROGRAMATICO DEL SISTEMA

El sistema presupuestario actual, tiene los ingredientes necesarios para obtener de él todo tipo de resultados e informaciones que se requieran para la toma de decisiones por parte del Poder Ejecutivo.

En primer lugar, ha venido trabajando con la técnica de los presupuestos por programas desde 1967 y es indudable el avance obtenido en materia de formulación programación y control de los recursos estatales.

Además ha incorporado gradualmente en estos últimos años las clasificaciones modernas de ingresos y de gastos. El ordenamiento y racionalización de los ingresos fué uno de los trabajos más arduos realizados en el 1967. Por otra parte los presupuestos de Gastos contienen también todas las clasificaciones en uso actualmente por la mayoría de los países, esto es, clasificación sectorial, funcional, institucional, objetal, por programas y actividades, y las combinaciones que de ellas se desprenden.

En materia de ejecución y control presupuestario se ha logrado el registro casi al día del movimiento financiero del Gobierno Central e Instituciones Descentralizadas y Autónomas. Se está automatizando gran parte de estas operaciones y en un futuro no lejano se espera dejar finiquitado un sistema de registro de información presupuestaria para todo el Sector Público.

En materia de cuantificación física de los resultados obtenidos, aun no se han logrado canalizar debidamente desde las fuentes de información hasta la Oficina Nacional de Presupuesto. Es una labor que en estos momentos se está enfrentando, pero que, el éxito de ella no depende de lo bueno ó malo que pueda ser el sistema presupuestario, sino la forma de operar de la Administración Pública.

Se han desarrollado a cabalidad los sistemas y procedimientos encaminados a obtener información presupuestaria en todas las etapas del ciclo, esto es, para el proceso de formulación, para el de ejecución, y para el de control.

Además se cuenta con personal capacitado para analizar y evaluar los resultados obtenidos de la gestión pública, los que se dan a conocer a través de los documentos oficiales publicados sobre presupuestos.

1. 2. 4 AMPLITUD DEL SISTEMA

El sistema presupuestario actual tiene el siguiente alcance, en cuanto a los organismos del Sector Público que en el participan.

Incluye a cabalidad, es decir, todo el ciclo presupuestario y todo el contenido técnico a lo que tradicionalmente se denomina Gobierno Central.

Incluye también todo el ciclo para las Instituciones Descentralizadas y Autónomas con excepción del Banco Central y Banco de Reservas, que tradicionalmente no se han integrado el sistema.

Incluye ciertos aspectos del ciclo presupuestario de los municipios, que se obtienen a través de la Liga Municipal Dominicana.

No incluye ninguna fase del ciclo a las Empresas del Estado. Sólo se obtiene a través de CORDE los resultados financieros de dichas empresas, debidamente consolidados; extraídos sus antecedentes de los Balances Patrimoniales y de resultado.

1.3. EVALUACION DE LA REFORMA DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO

Es indudable que el avance obtenido en materia de administración presupuestaria, ha sido extraordinario en República Dominicana.

En los últimos seis años se ha logrado estructurar un sistema que en la mayoría de los otros países latinoamericanos ha demorado el doble de dicho tiempo.

El indudable atraso y estancamiento en que se encontraba el Sistema Presupuestario a la caída del régimen dictatorial, más que una frustración, fue un desafío, para que los hombres de gobierno se dedicaran a la nueva tarea de transformación moral y técnica del país.

Entre 1963 y el presente año se logró concebir e implementar un sistema presupuestario que no tiene por qué envidiar a ningún otro implantado en el resto de los países. Gracias al esfuerzo conjunto de los técnicos nacionales y expertos contratados de otros países, se desarrolló un plan de trabajo armónico e integral cuyos resultados ya se están dejando entrever.

1.3.1 PRINCIPALES LOGROS

Los principales logros, podrían enumerarse como sigue:

a) En lo referente al marco legal, se logró promulgar una Ley Orgánica de Presupuestos para el sector público (1969) que reemplazó a otra similar que databa de 1937.

Dicha Ley ratificó e incorporó todas las técnicas modernas sobre el sistema presupuestario, que los diferentes organismos especializados externos han creado y recomendado implantar en materia de presupuesto.

b) En lo referente al marco institucional, se logró dar una fisonomía diferente a la Oficina Nacional del Presupuesto. Se le dotó de las atribuciones del caso, de las funciones adecuadas y de una estructura organizativa dinámica que le permitiera desarrollar en forma rápida y eficiente las funciones que se le encomendaron.

Se crearon organismos para organizar las unidades de presupuestos instituciones y Sectoriales, aún cuando estas aun no han podido ser implantadas adecuadamente.

c) En materia de avance tecnológico presupuestario en el corto período comprendido en estos últimos cinco años se lograron implementar las siguientes medidas:

Reclasificación y ordenamiento de las cuentas de Ingresos del Gobierno Central, que en la actualidad están acordes con las clasificaciones en uso en el resto de los países, lo mismo se logró con las otras instituciones que componen el Sector Público.

- Implantación de la Técnica de los Presupuestos por Programas y Actividades y las implicaciones administrativas que de ellos se derivan.
- Implantación de los sistemas de clasificación de gastos conforme a los postulados que sobre estas materias se han recomendado internacionalmente, esto es, clasificaciones funcionales, sectoriales, objetal y económica de los gastos.

d) En lo que respecta a la amplitud o alcance del sistema, se logró coordinar la unión de todo el Sector Público, sin excepción, en materia de formulación ejecución y control de los presupuestos de ingresos y gastos.

Aun cuando las exigencias para cierto Sector de la Administración Pública son menores, como son por ejemplo las empresas del Estado, no por ello, se les dejó fuera del sistema básico presupuestario.

e) En lo que dice en relación con el contenido programático del presupuesto, se crearon ciertos mecanismos de coordinación entre el organismo planificador esto es ONAPLAN y la Oficina Nacional del Presupuesto, para incorporar los postulados del Plan en dichos presupuestos. Sin embargo será necesario estudiar algunos mecanismos más prácticos para seguir logrando más propósitos.

f) En lo que respecta a los mecanismos de funcionamiento del mismo del Sistema se lograron dar importantes pasos.

En lo que se refiere al proceso de Formulación, se diseñaron instructivos precisos y completos que recogieron antecedentes de cada uno de los organismos que comprendan el sector Público. Del mismo modo se perfeccionó, internamente en la ONAPRES, todo el sistema completo que involucra el proceso de formulación, esto es, desde el envío de sus instrucciones a los organismos, hasta la publicación oficial del Presupuesto de la Nación.

En lo referente al proceso de ejecución presupuestaria se logró crear los mecanismos necesarios para llevar paso a paso y al día los registros del movimiento financiero de los fondos, en lo que respecta al Gobierno Central.

Para el resto de las instituciones y empresa que comprenden el Sector Público se diseñaron sistemas especiales para recabar información periódica del avance de sus actividades.

Se hicieron intentos de obtener y canalizar la información física de los presupuestos, pero debido a factores ajenos al sistema presupuestario mismo no se ha podido aun implementar en la forma deseada.

g) En materia de capacitación del personal se logró un importante avance. El personal que se desempeñaba en estas materias carecía de los elementos técnicos y administrativos adecuados para llevar adelante sus propósitos en el campo presupuestario. Con una adecuada preparación en el período de éstos últimos seis años se logró por lo menos afianzar el grupo destacado en la ONAPRES.

Será materia de los próximos períodos preparar al personal que trabaja en las unidades presupuestarias que comprenden el Sector Público Dominicano.

1.3.2 LIMITACIONES DEL ACTUAL SISTEMA

Aun cuando el avance en el Sistema Presupuestario debe calificarse como de extraordinario si se toma en cuenta el corto período transcurrido desde el inicio de la reforma, no sería justo dejar de señalar los principales problemas del actual sistema.

Muchas de las limitaciones que a continuación enumeramos tienen su raíz en el sistema presupuestario mismo, es decir, pueden ser solucionadas implementando mecanismo de este sistema, pero muchos aun no tienen sus orígenes en el Sistema, sino que, éste lo refleja en su funcionamiento. Para estos casos será necesario tomar medidas ajenas al proceso presupuestario.

En primer lugar, todavía el presupuesto dominicano no refleja un contenido programático. En otras palabras, aun no se logra una vinculación normal y natural con los planes de desarrollo. En consecuencia las autoridades encargadas de decidir en prioridades de los fondos son los llamados a corregir esta situación.

En segundo lugar, aun cuando el avance del sistema ha sido significativo, este se ha reflejado principalmente en el organismo coordinador, esto es, la Oficina Nacional del Presupuesto. La técnica tendrá que llegar con el mismo impacto a las unidades bases, esto es, a las instituciones y empresas que componen el Sector Público.

Una tercera limitación del actual sistema, radica en la imposibilidad de contar hasta la fecha con un mecanismo adecuado que permita obtener información cuantitativa (física) adecuada. La carencia de dicho mecanismo ha imposibilitado obtener información sobre metas y realizaciones no siendo posible en consecuencia evaluar la gestión pública.

Una cuarta limitación, se refiere a la carencia de una capacitación adecuada del personal que se encarga de laborar estas materias, especialmente aquellos ubicados en las instituciones descentralizadas y empresas del Estado.

Un quinto problema que debe ser abordado, y que será materia de discusión en la segunda parte de esta ponencia, se refiere a la diferente velocidad con que ha marchado la reforma presupuestaria y la de los organismos que componen el Sector Financiero Público dominicano. Por ejemplo, la contabilidad que lleva la Contraloría y Auditoría General, no ha absorbido las nuevas técnicas de clasificación presupuestaria, de tal forma que el actual plan de cuentas no responde a una concepción moderna de contabilidad pública, en su presentación.

2. EL SISTEMA PRESUPUESTARIO Y SUS VINCULACIONES CON OTROS SISTEMAS

El sistema presupuestario dominicano es uno de los tantos que se aplican como mecanismos de funcionamiento de la Administración Pública Dominicana. Cada sistema utilizado, como son el contable, el estadístico, el de planificación, etc., tienen ó cumplen una finalidad específica. Sin embargo no por eso dejan de estar intimamente relacionados y armonizados entre sí.

En cierta medida, el cambio del funcionamiento de uno, trae a la larga el cambio y ajuste de otros que son afines. Es por esto que hemos considerado oportuno puntualizar

algunas relaciones que el Sistema Presupuestario tiene con otros sistemas utilizados por el sector Público. A fin de poder evaluar si se han producido ó no los ajustes necesarios que permitan señalar que el proceso de reforma está ó no bien delineado.

El sistema presupuestario que funciona en el Sector Público, es una herramienta imprescindible para la programación y control de los gastos públicos. En cierta medida es más indispensable en algunos organismos y menos en otros. Por ejemplo, para el Gobierno Central, es una herramienta indispensable para poder FUNCIONAR. Si no hay presupuesto, no hay labores que desarrollar. Para este mismo Sector el presupuesto y las anotaciones que se hacen durante la ejecución, constituyen la CONTABILIDAD única y oficial de las actividades desarrolladas.

No sucede lo mismo sin embargo, para el Sector de Instituciones Descentralizadas y Autónomas, que llevan su propio sistema contable y desarrollan el sistema presupuestario más bien como una obligación que una necesidad. Lo mismo, pero más acentuado aún, puede decirse de los Municipios y de las Empresas del Estado.

Será necesario, en consecuencia, antes de entrar a precisar las implicaciones del presupuesto con otros sistemas, como son el contable, el estadístico, el de compras, etc., precisar y diferenciar los diferentes tipos de organismos existentes y su forma particular de funcionamiento.

2.1 LAS INSTITUCIONES QUE INTEGRAN EL SECTOR PÚBLICO DOMINICANO

Para los efectos exclusivamente de políticas presupuestarias, se han identificado cuatro grupos de instituciones que conforman el Sector Público Dominicano.

El primer grupo, está constituido por lo que tradicionalmente se ha denominado como Sector Gobierno Central, que comprende los tres poderes públicos, esto es, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

El Gobierno Central constituye la base del sistema tanto presupuestario como contable, estadístico, de compra, etc. Generalmente, cuando se habla del Presupuesto de la Nación, en realidad se está haciendo mención del Gobierno Central.

A este Sector le son aplicables el ciento por ciento de las disposiciones contenidas en las leyes, reglamentos y decretos que regulan las actividades fiscales.

Los organismos que integran el Sector Gobierno Central, llevan contabilidad propia de cada una de sus actividades, pero no manejan fondos, ni adquieren bienes directamente, etc.

Todas estas actividades están manejadas en forma centralizada y estandarizada por algunos de los mismos organismos que comprende el Gobierno Central, como lo son, por ejemplo, la Oficina Nacional del Presupuesto, la Contraloría y Auditoría General, la Tesorería Nacional, la Dirección General de Aprovechamiento del Gobierno, etc.

Cada institución componente de este Sector, tiene personal dedicado a desarrollar ciertas labores presupuestarias, que generalmente son tres: Formular el Presupuesto, tramitar asignaciones y solicitar coordinaciones de fondos.

El segundo tipo de instituciones, los constituyen las denominadas instituciones Descentralizadas y Autónomas.

Son alrededor de 30, aunque cuentan con patrimonio propio y libertad de funcionamiento, están subordinadas a las políticas y objetivos del Poder Ejecutivo. Sería necesario en todo caso, mencionar como excepción la UASD.

Estas instituciones, como INAPA, CORDE, IDECOOP, Liga Municipal el I.D.S.S., etc., por sólo mencionar algunas, operan con mecanismos propios. Es decir tienen su propia contabilidad, manejan directamente sus fondos, y realizan sus propias compras e inversiones, etc.

Desde el punto de vista de sus obligaciones con el Sistema Presupuestario, se pueden resumir diciendo que:

- deben enviar sus proyectos de presupuestos para aprobación del Ejecutivo.
- deben preparar estados mensuales de operación y enviarlos a ONAPRES.
- Deben enviar sus ejecuciones anuales a ONAPRES; y
- Deben aprobar sus cambios de escala de remuneraciones ante el Poder Ejecutivo.

Poco o nada tienen que ver los organismos de administración financiera mencionados anteriormente, en el funcionamiento de sus operaciones. De igual modo, el control ejercido sobre ellos, es mínimo, en la actualidad.

Se podría afirmar que prácticamente el único vínculo, lo constituye el sistema presupuestario.

El tercer grupo de instituciones, lo constituyen los Ayuntamientos o Municipios. Tienen un sistema muy especial de funcionamiento. Se conectan con el sistema presupuestario mediante la Liga Municipal Dominicana, que es un organismo perteneciente al grupo anterior, esto es Descentralizado.

La Liga Municipal Dominicana lleva una información centralizada de las operaciones realizadas por los Municipios.

Aún cuando estos son independientes, tienen que subordinarse a las directrices de la Liga y son controlados por la Contraloría y Auditoría General, que tiene una Sección Especial para analizar a POSTERIORI, los informes de ingresos y egresos de los municipios.

En consecuencia todas las informaciones y actividades presupuestarias se canalizan a la Liga Municipal Dominicana, la que las remite a la Oficina Nacional del Presupuesto.

Finalmente, se cuenta con el cuarto grupo, esto es, las Empresas del Estado, en donde ya prácticamente no existe vinculación alguna con los sistemas básicos que rigen el funcionamiento del Sector Público.

Son empresas competitivas, y por ende, los sistemas utilizados son los que utilizan las empresas privadas.

Están dirigidas y subordinadas a CORDE, que es un organismo Descentralizado.

A través de él ha sido posible conocer la gestión de dichas empresas, pero en todo caso en forma parcial.

La nueva Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público ha dispuesto ciertas obligaciones a dichas empresas, pero aún no han sido implementadas.

No le son aplicables ninguna disposición que rige el funcionamiento del Sector Gobierno Central, el Descentralizado y al de Municipios.

Una vez al año y sólo para los efectos de integrar los resultados financieros del Sector Público, se obtiene un consolidado de todas las empresas, preparado por CORDE.

En consecuencia, cuando a continuación se exponga en detalle las vinculaciones del Sistema Presupuestario con otros sistemas, será necesario hacer referencia obligada al grupo de Sector de Instituciones que componen el Sector Público.

En general, y sin perjuicio de lo que más adelante se indique, puede afirmarse que las vinculaciones entre los sistemas se dan a nivel de Gobierno Central, casi exclusivamente.

2.2 LOS SISTEMAS DE CONTABILIDAD EN EL SECTOR PUBLICO Y SU VINCULACION CON EL SISTEMA PRESUPUESTARIO

Conforme a lo expresado en el punto anterior en donde distinguimos los diferentes grupos de organismos de acuerdo a las características especiales en su funcionamiento, será necesario precisar que esta parte de la ponencia se refiere solamente a las vinculaciones de la contabilidad y el sistema Presupuestario en relación al Gobierno Central.

Los otros tres grupos que también componen el Sector Público, no están integrados al sistema de Contabilidad que a continuación detallaremos. Una vez al año se integran sus resultados al del Gobierno Central, conforme a ciertas pautas que le son señaladas por la Oficina Nacional del Presupuesto. De esta forma se obtiene el *Estado Consolidado del Sector Público* que más adelante servirá de base para la elaboración de las *Cuentas Nacionales*.

2.2.1 LA CONTABILIDAD EN EL GOBIERNO CENTRAL:

En una institución descentralizada, una empresa del Estado ó un organismo privado, el registro de las operaciones que se van realizando se hacen usando la técnica de los principios de contabilidad generalmente aceptado como lo es la de partida doble, lo que al final de un ejercicio permite preparar estados de Activo y Pasivo y de Resultados.

En cambio la característica básica del sistema contable del Gobierno Central, al que se le llama Contabilidad Presupuestaria, Registros Presupuestarios ó Control Presupuestario, es el de la partida simple de las cuentas. Las cantidades de Gastos inicialmente aprobados en el Presupuesto, se van rebajando a medida que se van realizando; y para el caso de los ingresos se van aumentando a medida que se recaudan.

Para ello, una vez al año se abren un sinnúmero de tarjetas, cada una de las cuales representan un concepto específico de ingreso ó de gasto, conforme a las apropiaciones que aparecen en el presupuesto.

Conforme a los reportes de ingresos ó a las Asignaciones aprobadas de gastos se van realizando las operaciones para calcular los saldos de agotamiento de gastos ó de acumulación de ingresos percibidos.

Estos registros están siendo llevados, para la parte exclusivamente financiera del sistema presupuestario. En la actualidad se está intentando con relativo éxito llevar también los registros de avance físico de ciertos tipos de gastos que efectúa el Gobierno como es el referente a construcciones y proyectos específicos.

Sin embargo, en general, no existe un Sistema para captar información cuantitativa, hecho que señalaremos más detalladamente cuando hagamos referencia al sistema estadístico.

Los organismos que participan en la contabilidad Presupuestaria son numerosos, algunos interviniendo en una fase de la operación, otros interviniendo en todas ellas, como así también más de uno realizando las mismas operaciones que ejecutan otras.

En el cuadro que se expondrá a continuación podrá apreciarse la relación existente entre varios organismos que participan de alguna forma en la contabilidad presupuestaria, evidenciándose algunas anomalías que será necesario corregir.

Finalmente es necesario señalar, que la contabilidad, más que tener una *vinculación* con el sistema Presupuestario, *forma parte* de él.

Si analizamos las fases ó ciclos del Sistema Presupuestario veremos que la ejecución es una de ellas, además de las de Formulación, Discusión, Aprobación y Control.

Sin embargo, dado de que las labores de Contabilidad están asignadas oficialmente a organismos no dependientes de la Oficina Nacional de Presupuesto, es considerada tradicionalmente como una función independiente.

2.2.2 LOS ORGANISMOS QUE INTERVIENEN EN LA CONTABILIDAD PRESUPUESTARIA

La Contraloría y Auditoría General es el organismo al que oficialmente se le ha encargado el llevar la Contabilidad Pública.

Mantiene registros para llevar lo que se denomina las "Cuentas Propietarias" esto es de Activo y Pasivo del Estado, las que se mueven por traspasos anualmente, y las "Cuentas Presupuestarias" ó de movimiento anual.

Pero para este último caso, es decir, para las cuentas presupuestarias, son varios los organismos que se encargan de mantener estos registros.

Pero para este último caso, es decir, para las cuentas presupuestarias, son varios los organismos que se encargan de mantener estos registros, tal como puede apreciarse en el cuadro adjunto.

En mayor o menor grado intervienen la Contraloría y Auditoría General; la Tesorería Nacional, la Oficina Nacional de Presupuesto, la Dirección General de Bienes Nacionales, la Dirección de Estudios Económicos y Crédito Público; y la Dirección General de Aprovevisionamiento.

Para la totalidad de las cuentas tanto de ingreso como de egreso que componen las cuentas presupuestarias, dos son los organismos que las llevan: La Contraloría y Auditoría General y la Oficina Nacional de Presupuesto.

El resto de los organismos mencionados participan sólo en algunas de las fases de la Contabilidad, esto es, en cierto tipo de cuentas.

Es necesario también mencionar que cada una de las Instituciones que componen el Gobierno Central, cuentan con unidades que se encargan de llevar al día la Contabilidad presupuestaria de sus propios gastos.

En relación a lo que señala el cuadro se han distinguido los siguientes conceptos (renglones).

- Organismos llevan registros
- Organismos que confeccionan estados
- Contabilidad de Ingresos
- Contabilidad de Egresos

Combinando entre sí estos conceptos se forma la primera columna del cuadro.

De esta manera tenemos la Contraloría y Auditoría General de la República, que participa, tanto en los Ingresos, llevando la contabilidad y confeccionando estados; como en los egresos, llevando contabilidad y emitiendo también estados.

La Tesorería Nacional, participa en los ingresos, llevando la Contabilidad y emitiendo estados; en lo que se refiere a egresos, lleva la contabilidad y Estados, solamente, en los renglones Institucionales y Fondos.

La Administración General de Bienes Nacionales, figura participando en los egresos, pero en la actualidad no llevan contabilidad, ni efectúan ningún tipo de estado que cubran los renglones de Equipos, Adquisición de Terrenos y Construcción.

La Dirección de Estudios Económicos y Crédito Público, figura participando en la parte de los egresos, llevando la contabilidad y emitiendo estados, en los renglones del Servicio de La Deuda y de algunos desembolsos Financieros.

No obstante estos informes no son adecuados, ni están sincronizados con ninguno de otro organismo.

La Dirección General de Aprovevisionamiento, participa en las adquisiciones de Materiales y Equipos, y suministro de los mismos, para todos los departamentos del Gobierno Central, siempre y cuando sus pedidos sean aprobados por la Oficina Nacional del Presupuesto, indicando en ello la autorización de fondos para la compra de dichos materiales. Esta medida ha sido establecida ya que la dicha Oficina también tiene fondos propios para operar como una empresa auxiliar del Estado.

2.2.3 COMENTARIOS

En lo que respecta a la actual situación de la Contabilidad presupuestaria cabe destacar un par de hechos que podrían servir como referencia para complementar la reforma.

En primer lugar, la situación que se deriva de tener dos organismos encargados de llevar la contabilidad presupuestaria de los Gastos y tres organismos para la de los ingresos.

No cabe duda que la duplicación ó triplicación de este trabajo, con la consiguiente pérdida de esfuerzo y potencial humano, no está en estos momentos sirviendo a causa alguna.

Quisieramos evitar el aventurar aquí ninguna solución. El problema es lo suficientemente complejo como para adelantar opiniones.

Lo único que deseamos es dejar señalado este aspecto, para que pueda abordarse lo más prontamente posible, lo que permitirá aprovechar en forma más eficiente los escasos recursos con que cuenta el Estado para llevar adelante sus propósitos.

Un segundo aspecto, que deberá considerarse a más corto plazo aún sería la de intentar que la Contraloría y Auditoría General, usare las nuevas clasificaciones presupuestarias, además las que actualmente está utilizando.

Con esto por lo menos, se lograría una armonización y compatibilidad con el sistema Presupuestario actual, de la cual sin duda alguna ese organismo forma parte.

Este último hecho evidencia la interrelación existentes entre los diferentes sistemas con que opera el Sector Público. El avance en uno de ellos, significa forzosamente la obligación de reformar los otros, especialmente aquellos que le son más afines.

2.3 LOS SISTEMAS DE COMPRAS, SUMINISTROS Y SU VINCULACION CON EL SISTEMA PRESUPUESTARIO

También para este caso será necesario señalar que los sistemas de compras y suministros sólo afectan a los organismos dependientes del Gobierno Central y las Instituciones Descentralizadas, Autónomas, los Municipios y las Empresas del Estado no están afectas al régimen que a continuación se señala.

2.3.1 CARACTERISTICAS DEL SISTEMA DE COMPRAS Y SUMINISTROS

Este sistema está a cargo de la Dirección General de Aprovisionamiento, que es una dependencia de la Secretaría de Estado de Finanzas. Es además, el organo ejecutivo de la Comisión de Aprovisionamiento del Gobierno, que figura adscrita a la Presidencia de la República, e integrada por Secretarios de Estado y Funcionarios del Gobierno, el Director General de Aprovisionamiento del Gobierno es el Secretario Ejecutivo de la Comisión.

Esta institución tiene como meta específica la de adquirir y proveer suministros para el Estado. Con ello cumple la doble finalidad de contribuir con la racionalización de los recursos disponibles, y la de satisfacer las necesidades de estos elementos para los organismos del Estado.

En general se encarga de las adquisiciones de todos aquellos elementos que están dentro de las actuales clasificaciones presupuestarias en los objetos de gastos “Materiales y Suministros” y “Maquinarias y Equipo”.

En 1971, el nivel de estos gastos es de RD\$14 millones y representa un 8 por ciento del total del gasto del Gobierno.

2.3.2 VINCULACIONES CON EL SISTEMA PRESUPUESTARIO

El Director del Presupuesto es miembro de la “Comisión de Aprovisionamiento”, creada para elaborar y vigilar la ejecución de la política, procedimientos y sistemas de aprovisionamiento. Es miembro además de la Comisión de Compras”.

Mediante ley se establece que “Todas las dependencias del Gobierno deberán programar sus compras y someter dicha programación dentro del proyecto de presupuesto presentado todos los años a la Oficina Nacional del Presupuesto, con la indicación de prioridades y debida justificación de lo que se pretende comprar. Esta disposición legal no se cumple.

Además existen vinculaciones de trabajo con Aprovisionamiento. Cualquier organismo que necesite adquirir algún elemento debe pedir previamente la asignación de fondos a la Oficina del Presupuesto. Solo con esta aprobación el organismo respectivo puede dirigirse a Aprovisionamiento para realizar sus compras.

En lo que respecta a estas vinculaciones, cabría solo señalar la necesidad de hacer cumplir las exigencias legales indicadas más arriba en el sentido de que puedan programarse en detalle las necesidades de compras de los diferentes organismos del Gobierno Central.

Con una efectiva programación se obtendría un doble propósito: formular un presupuesto realista en lo que se refiere a estos elementos y proporcionar aprovisionamiento a una lista detallada de dichas necesidades para que de esta manera pueda, interinamente planificar con la debida anticipación las adquisiciones en las cantidades y fechas correspondientes.

2.4 LOS SISTEMAS ESTADISTICOS Y SU VINCULACION CON EL SISTEMA PRESUPUESTARIO

Para los efectos de nuestra ponencia, esto es, la óptima implementación del sistema presupuestario, entendemos como “estadísticas” a todos aquellos hechos ocurridos en cualquier campo de la actividad nacional, susceptible de ser cuantitativamente registrados y medidos, y que en definitiva constituyen “datos útiles” ya sea para programar, corregir, controlar ó evaluar alguna situación determinada.

Como puede apreciarse de esta definición, las estadísticas para ser consideradas como tales, deben reunir ciertas características especiales: que lo que se esté registrando sea un dato útil y que sea susceptible de cuantificarse.

2.4.1 SITUACION ACTUAL DE LAS ESTADISTICAS EN REPUBLICA DOMINICANA

Oficialmente, la coordinación de los servicios estadísticos en la República Dominicana, está a cargo de la Oficina Nacional de Estadísticas.

La elaboración de los datos e incluso publicación de los mismos están siendo realizados por varios organismos públicos con ó sin intervención de la Oficina Nacional de Estadística.

En general, puede señalarse que las estadísticas que se elaboran y publican son las relativas a los campos usuales de la actividad nacional.

De ellas podemos mencionar a:

- *Las estadísticas demográficas*, que está a cargo fundamentalmente de la Oficina Nacional de Estadística.
- *Las estadísticas de viviendas*, en donde no existe información centralizada, sino que publicaciones aisladas de los muchos organismos que se dedican a estas operaciones.
- *Las estadísticas sobre enseñanza*, en donde la Secretaría de Educación concentra todos los antecedentes provenientes de los colegios mismos.

No se publican, eso sí, las relativas a las universidades.

- *Las estadísticas de salud*, que son elaboradas tanto en la Secretaría de Estado de Salud Pública y como en la Oficina Nacional de Estadística.
- *Las estadísticas agropecuarias*, que en la actualidad no existe un sistema organizado de carácter continuo. En general, las cifras utilizadas provienen de estudios y cálculos realizados por el grupo de Cuentas Nacionales del Banco Central.

Las estadísticas en Sibicultura, que se obtienen solamente de censos agropecuarios.

- Las estadísticas industriales, que son elaboradas por la Oficina Nacional de

Estadísticas, tomados directamente de las industrias, que puede considerarse como la más continua de todas.

- *Las estadísticas sobre comercio interno*, que son elaboradas por la Oficina Nacional de Estadística aún cuando no se ha logrado todavía realizar publicación alguna.
- *Las estadísticas sobre comercio exterior*, que son publicadas tanto por la Oficina Nacional de Estadísticas como por el Banco Central, y la Dirección General de Aduanas y Puertos.
- *Las estadísticas de transportes*, que son elaboradas por la Oficina Nacional de Estadísticas, de los aspectos de transporte motorizado, transporte aéreo y transporte marítimo.
- *Las estadísticas sobre moneda y banca*, que es elaborada por el Banco Central reflejando la situación activa y pasiva de todo el sistema bancario.
- *Las estadísticas sobre Finanzas Públicas*, que son llevadas por varias entidades públicas, como son, el Banco Central, la Secretaría de Estado de Finanzas, a través de la Tesorería Nacional y la Contraloría y Auditoría General de la República, e incluso la Oficina Nacional de Estadística.
- *Las Estadísticas sobre Cuentas Nacionales*, que son llevadas por el Banco Central.

Como puede apreciarse, existen por una parte varios organismos del Estado que se encargan de publicar estadísticas oficiales. Además existen algunas estadísticas Generales que no se llevan y otras cuyo proceso de elaboración y publicación no es continua.

Casi todas las estadísticas mencionadas anteriormente pueden considerarse de carácter general y *son* obtenidas con un cierto tiempo de atraso con respecto al período en que se produjeron.

Como lo veremos a continuación, el Sistema Presupuestario y su Reforma, implica dinamizar la estadística Nacional para obtener una aplicación óptima e integral del presupuesto.

2.4.2 LAS NECESIDADES ESTADISTICAS DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO

El sistema presupuestario dominicano, al utilizar la técnica de los presupuestos por programas, requiere para su funcionamiento de dos tipos bien definidos de datos:

En primer lugar, toda la información financiera, esto es, movimientos de ingresos y egresos clasificados de múltiples formas.

En segundo lugar, de información no financiera, esto es, cuantitativa sobre las realizaciones, metas, etc. logrados con los fondos utilizados. Estas estadísticas cuantitativas,

que se necesitan para todos los niveles de la estructura presupuestaria, sirven básicamente para dos propósitos:

- Como antecedentes básicos para poder confeccionar planes a largo, mediano y corto plazo. Estas estadísticas forman parte de lo que se denomina “diagnóstico” dentro de una programación a estudio.
- Como información de resultado para poder medir la gestión pública a la luz de los logros obtenidos con los fondos que maneja el Sector Público. Conjuntamente con evaluar esos resultados sirven también de base para producir los ajustes en la programación.

Las estadísticas financieras están siendo obtenidas, para el Sector Público, de acuerdo a los requerimientos del Sistema. Sería necesario quizás lograr una armonización y entendimiento entre los varios organismos que se encargan de elaborarlos; y además, tratar de obtener más prontamente de una parte del Sector Público, informaciones oportunas y reclasificadas conforme a las exigencias del sistema.

En lo que se refiere a las estadísticas cuantitativas, debemos señalar que las que actualmente se elaboran, están muy lejos de ser las que se necesitan para el sistema presupuestario.

Nuestro sistema requiere de la atención sistemática de antecedentes cuantitativos a todos los niveles de la Administración Pública.

Se necesitan no solo estadísticas generales, sino que a nivel de programas, subprogramas y actividades.

En la actualidad aun cuando el Presupuesto de la Nación, publica en un resumen las principales metas del Estado para el próximo período, a un nivel tanto general como de detalle, dichas metas no se controlan ni evalúan por la carencia de un sistema de obtención, canalización y elaboración de estadística cuantitativa, como así mismo, la carencia de un sistema organizativo que permita seguir el avance de dicha información a través de toda la Administración Pública comenzando desde los organismos de base hasta el que debe encargarse de su concentración y publicación oficial.

Aún cuando pueda resultar doloroso señalar este hecho, creemos un deber inexcusable el mencionarlo, ya que es la única forma de lograr un paulatino mejoramiento de todos los sistemas que utiliza el Sector Público para su desenvolvimiento.

Debería ya estar elaborandose un sistema integral para captar, canalizar e interpretar datos estadísticos útiles a varios niveles dentro de la Administración Pública, que permita a los encargados de dirigir y decidir las orientaciones económicas y sociales del país, contar con bases sólidas sobre la situación actual, toda vez que con ello se permitirá obtener proyecciones que se ajusten a la realidad del país.

3- CONCLUSIONES

No quisieramos terminar esta ponencia, sin detenernos a hacer algunas reflexiones acerca de lo que hemos expresado a lo largo de ella.

Nuestro ánimo, al intervenir en este Seminario fué el de intentar, aunque fuera en una mínima expresión— aportar nuestro punto de vista acerca de la gestión pública en los campos Presupuestarios y Financieros.

Nos alegra sobremanera el haberlos expuesto ante tan selecta concurrencia, especialmente con nuestros hermanos venezolanos que tanto han aportado en el desarrollo de los Sistemas Presupuestarios en la República Dominicana.

Propicio sería en consecuencia lograr nuevos aportes de nuestros queridos hermanos en otros campos de la Administración Pública, que estamos seguros que serán tan beneficiosos como el conseguido para nuestra Administración Presupuestaria.

No hubiera sido justo haber dejado escrita constancia de sólo aquello que pudiera interpretarse como positivo para nosotros. Creemos que los problemas hay que solucionarlos, enfrentándolos.

Este seminario, ha sido precisamente una de las herramientas destinadas a hacerlos resaltar con toda la objetividad que hemos sido capaz de mantener.

Por ello deseamos mencionar como conclusión, algunas ideas finales.

En primer lugar es necesario insistir que, aun cuando el proceso de reforma en el Sistema Presupuestario ya se inició y sus elementos se han ido consolidando, todavía queda mucho camino por recorrer.

El Sistema necesita aun de inyecciones básicas para que se constituya en un elemento dinámico dentro de nuestra Administración Pública. Son muchos los problemas por solucionar y muchas las medidas tomadas que consolidar.

Para mencionar sólo algunas, podemos decir que es necesario intensificar la capacitación del personal a todos los niveles de la Administración Pública; la de establecer todo un sistema que recoja información cuantitativa útil; la de aplicar el sistema, en el sentido de incorporar a todo el Sector Público dentro de él, etc. etc.

En segundo lugar, también es necesario insistir en la falta de carencia del contenido programático que actualmente encierra nuestro presupuesto. Por razones ajenas al sistema mismo, no se han logrado consolidar los mecanismos de vinculación normal y natural con los planes de desarrollo elaborados por la Oficina Nacional de Planificación.

Este hecho no sólo le está restando una enorme fuerza al sistema Presupuestario y al sistema de Planificación, sino a todos los sistemas del Sector Público Dominicano.

En tercer y último lugar quisiéramos insistir también en la necesidad de consolidar las vinculaciones de este sistema con otros ya mencionados. Así evitaríamos duplicidad de esfuerzos, y el desperdicio de nuestros recursos.

Confiamos pués, en que nuestros sistemas se irán perfeccionando gradualmente para que sirvan efectivamente de apoyo a las gestiones encaminadas a lograr nuestro ansiado desarrollo económico y social.

Muchas Gracias.

CONCLUSIONES DE LA COMISION DE PRESUPUESTO EN EL
SEMINARIO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO
DOMINICO-VENEZOLANO

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

1ro.) Que es conveniente que nuestros países pongan en funcionamiento los mecanismos necesarios para conseguir que el presupuesto anual sea real y efectivamente la expresión financiera y cuantitativa de los planes de desarrollo económico y social concebidos para el mediano y largo plazo, tratándose en lo posible de eliminar los obstáculos que han impedido este proceso.

2do) Que se realicen los esfuerzos necesarios para comenzar a utilizar la técnica de la planificación operativa, como una metodología adecuada para determinar los cursos de acción necesarios, a los fines de alcanzar los objetivos y metas establecidos en los planes de desarrollo económico y social, y además como mecanismo que permita ejecutar acertadamente dichos planes en las condiciones cambiantes a las economías nacionales.

3ro.) Insistir en que los responsables de programas, traten por todos los medios posibles de que se cumplan las metas trazadas a cada programa y se determinen sus costos, a fin de obtener los logros de un real y efectivo presupuesto por programa.

4to.) Promover y materializar el necesario adiestramiento del personal que labora en la Oficina Nacional de Presupuesto en nuestros países, incluyendo el que trabaja en las unidades sectoriales de presupuesto, con el propósito de que adquieran la capacidad técnica suficiente, para la adaptación de los presupuestos a los planes de desarrollo.

5to.) Que es necesario diseñar e implantar un nuevo sistema de control que permita evaluar en forma continua y total los resultados físicos y financieros de la ejecución del presupuesto. Especialmente se recomienda la introducción del control de la "gestión" de los organismos del sector público.

6to.) Que se trabaje insistentemente para establecer una permanente vinculación entre las oficinas de planificación y presupuesto de los países americanos, a los fines de mantener un adecuado intercambio de experimentos que permita avanzar rápidamente en la implantación de las técnicas presupuestarias.

7mo.) Que las oficinas del presupuesto estrechen mejor las relaciones de trabajo con los sistemas administrativos, estadísticos, contabilidad pública, compras y suministros.

Por la Comisión de Presupuesto:

| | |
|-----------------------------|------------|
| Lic. Fernando Núñez Llano, | Presidente |
| Dr. Enrique Morillo, | Miembro |
| Lic. Héctor Tirado, | " |
| Lic. Rafael Berrido Camilo, | " |
| Lic. Orlando Rivera Rincón | " |
| Lic. Ricardo Matos Feliz | " |
| Lic. Eduardo García Recio | " |
| Lic. Patria Madera, | " |

ORGANISMOS QUE INTEGRAN LA CONTABILIDAD PRESUPUESTARIA

| | <u>INSTITUCIONAL</u> | <u>DE TODO EL GOBIERNO CENTRAL</u> | | | | <u>CREDITO PUBLICO</u> |
|------------------------------|----------------------|------------------------------------|------------------|--|--|------------------------|
| | <u>INSTITUCIONES</u> | <u>CONTRALORIA GENERAL</u> | <u>TESORERIA</u> | <u>OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO</u> | <u>ADMINISTRACION DE BIENES NACIONALES</u> | |
| I N G R E S O S : | | | | | | |
| Contabilidad | | | | | | |
| Concepto | | X | X | X | | |
| Fuente | | X | X | X | | |
| Fondo | | | | | | |
| Estados: | | | | | | |
| Concepto | | | | | | |
| Fuente | | X | X | X | | |
| Fondo | | X | X | X | | |
| E G R E S O S : | | | | | | |
| Contabilidad y Estados | | | | | | |
| Institucional | X | X | X | X | | |
| Fondo | Xx | X | X | X | | |
| Programa | Xx | Xx | | X | | |
| Subprograma | Xx | Xx | | X | | |
| Actividad | Xx | Xx | | X | | |
| Objeto del Gasto | Xx | X | | X | | |
| 01 Servicios Personales | Xx | X | | X | | |
| 02 Servicios No Personales | Xx | X | | X | | |
| 03 Materiales | Xx | X | | X | | |
| 04 Equipos | Xx | X | | X | Xx,2 | |
| 05 Terrenos | Xx | X | | X | Xx,2 | |
| 06 Construcciones | Xx | X | | X | Xx,2 | |
| 07 Transferencias Corrientes | Xx | X | | X | | |
| 08 Transferencias de Capital | Xx | X | | X | | |
| 09 Servicio de la Deuda | Xx | X | | X | | Xx,2 |
| 10 Desembolsos Financieros | Xx | X | | X | | Xx,2 |
| Funcional | | | | | | |
| Economica | | | | X | | |
| Sectorial | | | | X | | |
| OPERATIVIDAD. | | | | | | |
| Registros Presupuestarios | X | X | | X | | |
| Leyes y Coordinaciones | X | X | | X | | |
| Asignaciones: | | | | | | |
| Solicitudes | X | | | | | |
| Autorizadas | | X | | X | | |
| Adquisiciones | | | | | | |

- (x) Llevan Contabilidad pero no hacen Estados
(x,2) Deberían Llevar Contabilidad y Estados.

BIBLIOGRAFIA

- Notas Para Cátedras de Presupuesto –Profesor Generoso Núñez Rodríguez.
- Planificación y Presupuesto Por Programas Gonzalo Martner Siglo XXI, México, 1967.
- Planificación y Presupuestos –Elementos Básicos del Sistema de Presupuesto por Programas– José Vicente Rodríguez ONAPRES –Santo Domingo, R.D. Febrero 1967.
- Manual de Administración Pública –Conceptos Prácticos Modernos especialmente en Relación con los países en Desarrollo Naciones Unidas 1962.
- La Administración del Desarrollo Económico y Social de la República Dominicana, Secretariado Técnico de la Presidencia, ONAPLAN-ONAP, Santo Domingo, R.D. 1965.
- Sistema de Contabilidad en la Técnica de Presupuesto Por Programas –Angel Candal– Curso Centroamericano sobre Ejecución, Control y Evaluación en el Sistema de Presupuesto Por Programas San Salvador 1964.
- Informe del Seminario de Clasificación y Administración Presupuestaria en Sudamerica –CEPAL, Santiago de Chile 1962.
- Esquema Uniforme de Clasificación de Cuentas del Sector Público adaptado a los Países de América Latina. –Grupo de Trabajo sobre Contabilidad Fiscal Uniforme ILPES Santiago de Chile 1964.
- Presupuesto Por Programas –Seminario del VI CADE– Concurso de Administración Para el Desarrollo– Participante Dominicano –Rafael Fernando A. Núñez Llano– Fundación Getulio Vargas, Escuela Interamericana de Administración Pública, Rio de Janeiro, Brazil, Agosto 1970.
- Presupuesto Por Programas –Comentarios Generales Sobre los Gastos Públicos José Vicente Rodríguez Febrero 1967.
- Presupuesto Por Programas –Teoría General del Presupuesto– Febrero 1967.
- Guia Para Alumno en las Prácticas de la Contabilidad Presupuestaria del Gobierno Dominicano. Profesor Generoso Núñez Rodríguez, Santo Domingo, R.D. 1942.
- Procedimiento de la Contabilidad Presupuestaria Dominicana, Enrique Tarazona, Febrero 1967.
- Estructura del Presupuesto y Clasificación de las Cuentas del Estado. Naciones Unidas 1951.
- Los Presupuestos Por Programas en las Actividades Públicas –Carlos Bassino Galli– Santiago de Chile 1964.
- Evolución del Sistema Presupuestario Dominicano –Grupo de Trabajo– Coordinado– ONAPRES– Finlandia Mota de Cruz.
- Modernización del Control de los Presupuestos Gubernamentales –Aplicación de la Cooperación Técnica al mejoramiento de los presupuestos de los Organismos de los Países en Desarrollo AID.
- Memorias de la Oficina Nacional del Presupuesto, –Documentos de Presupuestos y Ejecución del Presupuesto– Resumen Del Presupuesto e Instrucciones Para la Formulación del Presupuesto ONAPRES No. 3.
- Manual de Organización del Gobierno Dominicano ONAP. No. 17.
- Ley Orgánica de la Contraloría General, Santo Domingo, 1970.
- Ley de Aprovisionamiento del Gobierno, Santo Domingo, 1966.