

**El Sistema de Compras  
en la Administración Pública:**  
*Propuestas para su transformación*

### **PARTICIPACION CIUDADANA**

Movimiento cívico no partidista  
Calle Wenceslao Alvarez No. 8  
Zona Universitaria  
Santo Domingo, D.N.  
República Dominicana  
Teléfono (809) 685-6200  
Fax (809) 685-6631  
Correo electrónico [p.ciudadana@verizon.net.do](mailto:p.ciudadana@verizon.net.do)  
<http://www.pciudadana.org>

Título:

**El Sistema de Compras en la Administración Pública:**  
Propuestas para su transformación

Consultor: **Faustino Collado**

Consultor asociado: **Bernardo Hirán Sánchez**

Seguimiento de edición: **Departamento de Comunicación**

Primera edición:

Junio, 2006

© Participación Ciudadana

Auspicio:  **USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS  
ESTADOS UNIDOS

Impresión: Editora Buho, S.A.

Impreso en República Dominicana  
Printed in Dominican Republic

# Índice

Introducción .....	5
<b>Comparaciones, análisis y hallazgos del sistema de compras en la administración pública .....</b>	<b>9</b>
Primera etapa: el proceso de compra.....	9
Segunda etapa: la aprobación de las compras .....	14
Tercera etapa.....	16
Cuarta etapa: la validación.....	25
<b>El Proceso de Pago.....</b>	<b>29</b>
Primera etapa: la autorización .....	29
Segunda etapa: confección del cheque .....	30
Tercera etapa: entrega del cheque.....	30
<b>Consistencia y racionalidad del sistema .....</b>	<b>35</b>
El proceso de compra y la racionalización de sus controles .....	36
Reducir el control de auditoría y aumentar su calidad .....	38
El sistema de compras y las duplicidades entre las unidades de .....	39
Auditoría gubernamental y la contraloría general de la república .....	39
<b>La Ejecución Presupuestaria, un gran obstáculo para el funcionamiento eficaz del sistema de compras .....</b>	<b>41</b>
Modelo presupuestario centralista y burocrático.....	43
Cambio de modelo .....	44
Los fondos reponibles y fondos en avances .....	45
La modernización del sistema de compras.....	46
<b>Hallazgos y conclusiones .....</b>	<b>53</b>
Fortalezas.....	53
Debilidades.....	53
Características generales .....	55
<b>Propuestas y recomendaciones.....</b>	<b>57</b>
<b>El sistema de compras en la Administración Central .....</b>	<b>65</b>
Sistema, procesos y procedimientos .....	65
Sistema de compras en la SEA.....	66
Principales hallazgos en el sistema de compras de la SEA .....	69
Sistema de compras en la SEE .....	70

Principales hallazgos en la SEE .....	74
Proceso de compras en la SEMARENA .....	75
Principales hallazgos .....	78
Proceso de compras en la secretaría de estado de obras públicas y comunicaciones (SEOPC) .....	81
Compras y pago con fondos generales .....	81
Compras y pago con fondos internos .....	82
Principales hallazgos .....	83
Proceso de compras en la SESPAS .....	86
Compras con fondos internos .....	86
Proceso con fondos generales .....	87
Principales hallazgos .....	88

## **Legislación sobre las compras y contrataciones públicas de bienes y servicios..... 91**

1. La constitución de la república: aprobación y uso de los fondos públicos.....	91
2. Ley orgánica de presupuesto .....	93
3. Ley de la contraloría general de la república .....	93
4. Código tributario.....	94
5. Ley de aprovisionamiento del gobierno .....	94
6. Compras de bienes y servicios nacionales.....	96
7. Tratado de libre comercio dr-cafta.....	96
8. Convención interamericana contra la corrupción .....	98
9. Reglamento sobre compras y contrataciones de bienes y servicios de la administración pública .....	98
10. Sistema de programación de la ejecución financiera del presupuesto.....	101
11. Nordon iso 9004:2000.....	102
12. Normas y disposiciones de la contraloría general de la república (cgr) .....	104

## **Bibliografía ..... 105**

1. Bibliografía general .....	105
2. Bibliografía de citas .....	106

## **Anexos ..... 107**

<i>Anexo No. 1</i> .....	107
OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DEL DIAGNÓSTICO	
<i>Anexo No.2</i> .....	110
DESCRIPCION INSTITUCIONAL	
<i>Anexo No. 3</i> .....	134
CUESTIONARIO SOBRE LOS PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS DE COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO	
<i>Anexo No. 4</i> .....	139
PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO CENTRALIZADO POR CUENTAS Y SUBCUENTAS	

## Introducción

El presente estudio sobre el sistema de compras públicas en República Dominicana, específicamente las realizadas por el Poder Ejecutivo a través de las secretarías de Estado, tiene el objetivo de identificar los procesos y modalidades de compra vigentes, produciendo recomendaciones para una mayor efectividad del sistema, lograr reducir la corrupción y proveer mecanismos de transparencia que permitan a la sociedad intervenir y fiscalizar la gestión de los funcionarios públicos.

La metodología seguida abarca el estudio de la legislación sobre la materia, sobre el gasto público, documentos institucionales de distintas dependencias, entrevistas a funcionarios del área administrativo-financiera, para lo cual se escogió una muestra de seis secretarías de Estado, atendiendo al tamaño de su presupuesto. Por la falta de colaboración en una secretaría, el estudio abarcó solo a las secretarías de Estado de Agricultura (SEA), de Educación (SEE), de Obras Públicas y Comunicaciones (SEOPC), de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS) y la de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARENA).

Los funcionarios de la Secretaría de Estado de Deportes, Educación Física y Recreación (SEDEFIR) no cooperaron para la realización de este estudio a pesar de los esfuerzos por más de tres meses. Por esta razón no se incluyen los datos de esta secretaría y tampoco hubo tiempo de sustituirla, porque hasta último momento se estuvo en la espera de una respuesta para las entrevistas.

La ausencia de la SEDEFIR dejó la muestra en dos secretarías grandes, dos medianas y una pequeña. Dadas las similitudes de los procesos de compras entre las secretarías, la inclusión de la SEDEFIR, o de otra secretaría pequeña, hubiera contribuido en mayor medida a ratificar los hallazgos y conclusiones, aparte de conocer sus prácticas particulares.

De todas maneras, estimamos que la muestra aplicada para el estudio es bastante significativa, que los datos arrojados son abundantes y consistentes, lo que ha permitido la sistematización y un adecuado nivel de análisis.

La legislación básica del sistema analizada, cuyas leyes principales datan del 1954, 1966 y 1969, se asocia en gran medida a la tradición administrativa centralista, a la discrecionalidad, lo que facilita los actos de corrupción.

Con la emisión del decreto 262-98, en 1998, el sistema de compras dio un paso de avance al establecer algunos principios, diferentes modalidades de compras, los Comités de Compras, inclusión de la licitación pública, procedimientos de adjudicación y establecer cuáles son los funcionarios que no pueden ofertar al Estado.

Sin embargo, este decreto no previó la confidencialidad de las ofertas, pues las cotizaciones se entregan abiertas y en diferentes días. En cuanto a la licitación pública, los montos establecidos por el decreto 262-98 y el decreto 406-04 que lo modificó, han resultado altos, porque la práctica de compras se basa en pequeños lotes, resultando que la licitación pública ha sido prácticamente inexistente.

Otro paso de avance se registró con la creación del Programa Integrado de Administración Financiera (PAFI), que ha introducido algunas modificaciones en el sistema de presupuesto y ha empezado a automatizar algunas operaciones de los organismos rectores del sistema, con el inicio del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF).

Pero este programa, iniciado en 1997, a los ocho años, no ha logrado variar las principales características del sistema, en parte por la concepción y estrategias escogidas, así como por la falta de apoyo político al más alto nivel.

El estudio confirma el gran obstáculo que representa para el sistema el modelo de ejecución presupuestaria existente, que lidera la ONAPRES, la cual en ocasiones no cumple con las apropiaciones contenidas en la Ley de Gastos Públicos, además de retrasar las asignaciones. Esto origina un retraso en el pago, después de recibirse las mercancías, de hasta tres y más meses, llevando a los proveedores a exigir reajuste de precios o a elevarlos desde el inicio de la cotización, agregando un costo financiero por pago tardío. Esta práctica, que es tolerada por el sistema, es perjudicial para el Estado y la sociedad, y es una de las fuentes generadoras de corrupción, pues los proveedores empiezan a ofrecer comisiones para que le aceleren la emisión del cheque de pago.

Otro componente de la ineficacia del sistema, que le impide su transparencia, es que se ejecuta, en lo fundamental, manualmente, haciéndolo tedioso, lento y costoso. No existen manuales de compras ni reglamentos para los Comités de Compras que sistematicen e institucionalicen los procesos.

El diseño del sistema es completamente tradicional y burocrático, descansando en una multiplicidad de pasos, que en varios casos pasan de treinta. Algunos de estos pasos se repiten y otros no son necesarios, pues el objetivo principal que persiguen, el control, se puede verificar con menos pasos. Se puede hablar de un exceso de control, pero un control de limitada calidad. Basta citar las duplicidades que resultan de las funciones de los subsecretarios administrativos y de los directores administrativos, o entre la Oficina Central de la Contraloría General de la República y sus Unidades de Auditoría, que trabajan en cada institución.

A partir de la investigación realizada se ha elaborado una caracterización del sistema de compras, con los siguientes elementos:

- 1. Se trata de un sistema largo y complejo**
- 2. Cada proceso, el de compra y el de pago, se tornan repetitivos**
- 3. Cada operación es esencialmente manual**
- 4. Propicia el burocratismo**
- 5. Su duración es impredecible**
- 6. Es costoso en insumos y tiempo**

7. **Es ineficaz**
8. **Muchos puestos de control que originan ineficacia**
9. **Ambiente de poca competencia**
10. **Bajos niveles de transparencia**
11. **Encarece los bienes y servicios adquiridos**
12. **Facilita la discrecionalidad y la corrupción**
13. **Falta de homogeneidad en los procedimientos**
14. **Poca sistematización y bajos niveles de institucionalidad**

Entre las principales propuestas que se desprenden del estudio están:

1. Elaboración de un Manual de Compras en cada institución, a partir de criterios generales especificados por decreto.
2. Elaboración de reglamentos para el funcionamiento de los Comités de Compras.
3. Automatizar en el más breve plazo los procesos de compra y pago, a partir de las tecnologías existentes y con la orientación del SIGEF.
4. Implantar el procedimiento de que todas las cotizaciones, no importa la modalidad de compra, se entreguen en sobre cerrado y se abran al mismo tiempo.
5. Realizar una reingeniería de procesos para reducir los pasos actuales, dándole más agilidad al sistema.
6. Producir cambios en el modelo de ejecución presupuestaria a partir de dos medidas fundamentales: 1. Aumentar los montos de los Fondos Reponibles, 2. Anticipar progresivamente la entrega de la duodécima parte del presupuesto de cada institución.
7. Desconcentración por parte de los/as secretarios/as de parte de las compras en la medida que se automatice el sistema y a partir de montos superiores a los actuales.
8. Establecer por decreto la obligatoriedad de una página web en cada institución para iniciar el sistema de las compras interactivas.





# 1

## **Comparaciones, análisis y hallazgos del sistema de compras en la administración pública**

9

El proceso de compra existente en las instituciones estudiadas tiene en lo fundamental cuatro etapas y múltiples pasos dentro de las etapas que fueron objeto de análisis para extraer los aspectos más relevantes del conjunto, que hemos llamado incongruencias y debilidades, así como las prácticas más eficaces.

Una primera etapa, que hemos denominado “El proceso de compra”, abarca el aspecto relativo a la planificación de la adquisición del bien, seguido por la segunda etapa que es la “Aprobación de la compra”, donde se analiza la solicitud, los montos y las instancias de aprobación. La tercera etapa corresponde al “Procesamiento de la aprobación de compra”, donde se incluye un registro de proveedores, análisis de solicitudes y cotizaciones, los comités de compra, el reglamento de los comités de compra, capacidad de comités de compra frente a la de los secretarios de Estado; la licitación pública. La cuarta etapa corresponde a la “Validación de la compra”. El proceso de compra culmina con un sistema de pago que incluye a su vez una primera etapa de autorización, la segunda de confección del instrumento de pago (cheque de cuenta corriente bancaria) y la entrega del cheque.

Para el estudio no se ha pretendido hacer una comparación de la totalidad de las etapas y los pasos del proceso de una secretaría contra las etapas y los pasos de otra, sino que se recurrió al análisis de los hallazgos más sobresalientes y se compararon con los pasos donde hay diferencias más notables.

Veamos los aspectos y prácticas más sustantivas encontradas.

### **PRIMERA ETAPA: EL PROCESO DE COMPRA**

#### **PLANIFICACIÓN DE LAS COMPRAS PÚBLICAS**

En República Dominicana no existe un sistema integral, funcional y evaluado de planificación pública y más específicamente gubernamental, por lo que la planificación de las compras públicas es mínima.

El denominado Sistema Nacional de Planificación, creado al amparo de la Ley No.55 <sup>1</sup>, que instituye al Consejo Nacional de Desarrollo, y de la Ley No.

<sup>1</sup> Ley No. 55 del 22 de noviembre de 1965.

10 del 8 de septiembre de 1965<sup>2</sup> que crea el Secretariado Técnico de la Presidencia, y dentro de este a la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), se ha limitado, fundamentalmente, a la elaboración del proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos.

La asunción del Presupuesto por el Consejo Nacional de Desarrollo y su posterior aprobación por el Congreso Nacional no ha estado precedida de los correspondientes estudios, diagnósticos, elaboración de programas y proyectos, políticas, objetivos, estrategias, indicadores, resultados, instrumentos de verificación y evaluación, como corresponde en todo proceso de planificación técnicamente consistente y políticamente serio. No obstante, hay que reconocer que recientemente se han hecho algunos esfuerzos para superar ese vacío.

No existe un Plan Nacional de Desarrollo que sirva de base a la elaboración del Presupuesto Público, a pesar de los reiterados reclamos de importantes sectores de la sociedad frente a los sectores políticos gobernantes, que se han convertido en el principal obstáculo de esa necesidad nacional.

Tampoco existe una elaboración democrática y descentralizada del Presupuesto, donde a las instancias sociales, gremios de profesionales, las comunidades, las universidades y otros grupos interesados se les dé participación dentro de un proceso de planificación de abajo hacia arriba. Todo esto, a pesar de la existencia del Decreto No. 685-00, modificado por el Decreto No. 710-04, que crea las Regiones de Desarrollo y las Oficinas Regionales de Programación, que garantizan la participación de las comunidades en la planificación pública<sup>3</sup>.

El Presupuesto Público, principalmente hasta el 2002, se ha tratado de un documento de rutina, es decir, el mismo del año anterior con algunas restas y algunas sumas.

Podría decirse que se ha tratado de un presupuesto con montos solicitados sin criterios de prioridades fundamentadas, cargado de motivaciones político-electorales, lleno de brechas para facilitar la corrupción, con ausencia de coordinación y complementariedad del gasto público, sin correspondencia con las necesidades reales de las comunidades y la ciudadanía.

En ocasiones ha sido la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES) la que ha establecido los montos, con escasa racionalidad y base objetiva, al desconocer las realidades de las instituciones y no disponer de los documentos justificativos.

La situación anterior llega hasta hoy, como es el caso de la Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, a la que la ONAPRES eliminó en el Proyecto de Presupuesto de 2006 una partida correspondiente al pago de derechos académicos de cientos de profesionales dominicanos que estudian en universidades extranjeras becados por el gobierno dominicano. Se trata de una partida que representa un compromiso internacional y que de eliminarse no solo representaría una pérdida financiera neta, por la inversión realizada hasta la fecha, no aprovechable, pues los estudiantes deberán regresar, sino, además, se perjudicará la imagen del país en el exterior.

<sup>2</sup> Ley No. 10 del 8 de septiembre de 1965.

<sup>3</sup> Decreto No. 685, del 1 de septiembre de 2000, Gaceta Oficial No.10058, modificado por el decreto No. 710-04 del 30 de julio de 2004.

Así es que actúa con mucha frecuencia la tecnocracia de la ONAPRES, y como en el Consejo Nacional de Desarrollo nunca se da una discusión del anteproyecto de Presupuesto, y muchos secretarios de Estado no suelen tener la idoneidad técnica y política para expresar sus puntos de vista, ocurren incidentes como los que se vieron recientemente en que la Secretaría de Estado de Educación Superior tuvo que ir al Congreso Nacional a rogar que se le incluyeran partidas obviadas por el mismo órgano de la Administración a la que ella pertenece.

En las secretarías de Estado y otras dependencias existe poca tradición de planificación institucional y financiera, a pesar de que todas tienen oficinas de planificación y programación. Estas oficinas y departamentos, muchas veces se han concentrado en la elaboración de proyectos para agencias internacionales, así como en la elaboración de informes sobre ejecución de estos proyectos; otras veces elaboran planes y proyectos que quedan deformados o eliminados por la acción de la ONAPRES o de la ONAPLAN.

Por estas razones, se puede afirmar que la planificación realizada en el sector público dominicano ha sido poco productiva.

Es cierto que a partir de las preocupaciones de instancias nacionales e internacionales por mejorar la Administración Financiera del gobierno, especialmente, luego de la creación en 1997, bajo la coordinación de la Secretaría de Estado de Finanzas, del Programa de Administración Financiera Integrada (PAFI) y de iniciarse la instalación del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF), se han producido algunos cambios positivos en la programación presupuestaria.

Con la emisión del Decreto No.614-01, vigente fundamentalmente a partir del 2002<sup>4</sup>, se modificó el sistema de presupuesto practicado hasta la fecha. La novedad consistió en que cada institución debía elaborar su presupuesto anual sobre la base de programas, presentando los insumos, productos y resultados a lograr con la ejecución.

También se estableció que el presupuesto anual sea desagregado por trimestre, que servirá de base para solicitar a la ONAPRES, diez días antes de iniciarse cada trimestre, una cuota trimestral. Posteriormente el Decreto No.1524-04<sup>5</sup>, estableció cuotas de compromisos mensuales, que se solicitan a la ONAPRES a más tardar 15 días antes del inicio de cada mes.

Estas novedades han significado un determinado rescate de la labor de programación, en unas dependencias públicas más que en otras, pero aún subsisten muchas deficiencias.

En la actualidad, si bien se elabora el presupuesto de cada institución por programas, hay mucha deficiencia técnica para entender e identificar los objetivos y los productos, así como los indicadores de desempeño. Mayor dificultad se presenta en el seguimiento y evaluación de esos objetivos o resultados, fundamentalmente por la falta de voluntad política y compromiso institucional hacia la planificación por parte de los principales incumbentes, agravado por

<sup>4</sup> Decreto No.614 del 12 de junio de 2001.

<sup>5</sup> Decreto No. 1524 del 2 de diciembre de 2004, Gaceta Oficial No. 10302.

la escasez de personal técnico calificado, frecuentemente removido aun sean parte de la carrera administrativa.

Aunque el proceso mismo de la formulación del Presupuesto ha requerido de la aplicación de las técnicas de la planificación estratégica y la instrumentación del presupuesto por programas, basado en productos, actividades y resultados, en la práctica estas categorías no se han aplicado de manera eficaz, olvidándose prácticamente del plan operativo anual y no implementándose herramientas como las de los indicadores de resultados.

De esta manera, la elaboración de los proyectos de presupuesto por institución, que ha mejorado técnicamente, no descansa en una planificación institucional a partir de una evaluación de las ejecutorias y los resultados del año anterior y del año que transcurre. A pesar de que el Decreto 405-04 establece que “El programa operativo anual deberá ser el soporte del proyecto de presupuesto de la respectiva entidad para el correspondiente ejercicio financiero o fiscal”<sup>619\*</sup>.

La ausencia de esta evaluación, en la que debieran estar involucradas tanto la ONAPLAN como la ONAPRES, le resta consistencia y pertinencia al nuevo Proyecto de Presupuesto, pues se corre el riesgo de repetir gastos que ya son innecesarios o no prioritarios, así como no incluir nuevas realidades en las que debe influir el Estado.

La principal ganancia del nuevo sistema ha sido, entonces, una programación más continua, con base en la lógica trimestral y mensual del gasto y la inversión, lo que debiera ser aprovechado por las instituciones para realizar una planificación más integral (evaluación del año anterior, diagnóstico participativo, plan, programas, proyectos, plan operativo, evaluación trimestral) aunque en realidad lo que se realiza es una limitada programación, esto es, programas y proyectos con la impronta cuantitativa, para distribuir montos anuales en trimestres, y montos trimestrales en mensuales, con ligeras novedades en algunos meses o trimestres.

De esta manera, la programación de las compras en el sector público refleja las deficiencias derivadas del proceso mismo de planificación, al sustentarse en una conducta de improvisación.

De todo lo anterior resulta que, aunque las solicitudes de cuotas trimestrales y mensuales ayudan a programar las compras y los gastos con determinada racionalidad y certidumbre, hay varios obstáculos que limitan los alcances de la nueva modalidad, como veremos a continuación:

1. El primer obstáculo, tal como se apuntaba al inicio de este apartado, es la disparidad entre la propuesta de Presupuesto elaborada por cada institución y lo que la ONAPLAN y la ONAPRES incluyen en el anteproyecto de Presupuesto presentado al Consejo Nacional de Desarrollo.

De qué sirve que una institución, pongamos por ejemplo el caso de la Secretaría de Estado de Educación en el 2005, haga un esfuerzo de planificación

<sup>6</sup> Decreto No.405 del 5 de mayo de 2004.

para elaborar seriamente su presupuesto para el 2006, si luego la ONAPRES y la Presidencia le otorgan la mitad del presupuesto planificado. Aquí la planificación se viene al suelo y por eso decíamos que se convierte en un trabajo improductivo.

Ahora cada institución debe realizar una nueva programación, no una planificación, pues no hay tiempo de planificar, ya que en los primeros 15 días de enero se debe presentar a la ONAPRES la solicitud de cuota para el primer trimestre.

2. Ya con el Presupuesto aprobado por el Congreso Nacional a través de la Ley de Gastos Públicos, sobreviene el segundo obstáculo que consiste en lo siguiente: a pesar de que ONAPRES asigna una cuota de compromiso trimestral y otra mensual, las mismas tan solo son los límites máximos hasta donde cada institución puede programar sus gastos, pero no representan una garantía de desembolsos, pues ONAPRES las varía con frecuencia.

De nuevo la segunda programación presupuestaria trimestral se modifica o se cae, generando toda clase de distorsiones en las prioridades y decisiones improvisadas, una de cuyas consecuencias es la disminución de la calidad y la eficacia del gasto, no pudiéndose alcanzar muchos de los objetivos previstos.

Esto es en cuanto a la planificación global del gasto público. Veamos ahora en la planificación interna, en cada institución.

Una cosa es la planificación y la programación del gasto anual, trimestral o mensual, y otra la ejecución de lo planificado. Para una ejecución eficaz del presupuesto, en el supuesto que ONAPRES cumpla su compromiso, se requiere de varias medidas administrativas, como las siguientes, entre otras.

1. Un conocimiento cabal de todos/as los/as encargados/as departamentales del presupuesto disponible en el año, en el trimestre y en el mes. Muchas veces esto se hace de dominio exclusivo de las áreas de planificación y la financiera.
2. Reuniones institucionales, presididas por los incumbentes, para discutir la ejecución presupuestaria de cada programa.
3. Preparación de un plan operativo general y la elaboración por área de un cuadro con sus actividades mensuales, con una columna para colocar los insumos necesarios, así como los tiempos, lugares, responsables, etcétera, debiendo elaborar cronogramas, y para algunos proyectos y actividades importantes elaborar un PERT/CPM o Método del Camino Crítico.
4. Sobre la base de lo anterior preparar las solicitudes de compras correspondientes.
5. Establecer fechas límites para que cada departamento presente solicitudes de compras.
6. Llevar estadísticas sobre el uso de material gastable, de combustible, de mantenimiento, y de esta manera el Departamento de Compras adelantarse a las solicitudes.

Por lo general lo que ocurre en nuestras instituciones es la improvisación, el dejarlo todo para último momento, donde todo es urgente, con la competencia, muchas veces desleal, entre los/as diferentes encargados/as que cabildean sus solicitudes, acumulándose muchos expedientes en el área financiera y haciéndose más costoso el proceso de compras.

Esta práctica de la improvisación contribuye a que la mayoría de nuestras instituciones no ejecutan el presupuesto aprobado, lo que le estaría dando la razón a la ONAPRES para recortarle las cuotas trimestrales y el presupuesto del año siguiente. Aunque, como hemos demostrado, la ONAPRES es co-responsable de la ineficacia en toda la ejecución presupuestaria.

## SEGUNDA ETAPA: LA APROBACIÓN DE LAS COMPRAS

### LA SOLICITUD

Constituye una práctica correcta para evitar compras innecesarias, derroches o sustracciones, dentro de los modelos actuales de compras en la Administración Central, que cuando se produce el requerimiento o la solicitud de un bien la misma pase por el área de Suministro o Almacén para determinar si el bien está disponible y no se necesita realizar la compra, como se describe en la SEMARENA; es decir, ir del departamento solicitante a Suministro, como primer paso, luego al Departamento de Compras y luego al área que aprueba la compra en caso de la no existencia de la mercancía; ahora bien, si existiese un mecanismo seguro y documentado para comprobar que el bien no se encuentra en Suministro, es más expedito que el área necesitada solicite la compra directamente al área que aprueba.

En relación con lo anterior y como etapa previa a las compras, se encuentra todo lo relativo al uso de los bienes, cuyo agotamiento motiva una compra. Sobre este aspecto, a pesar de ser un componente marginal del estudio realizado, se pudo comprobar que no existen políticas y procedimientos generalizados dentro de una misma institución y tampoco existen para toda la Administración, que incentiven y garanticen el ahorro, así como la seguridad de todo el material gastable, bienes percederos y fungibles. En la SEOPC se han eliminado copadoras por departamentos y se ha instalado un centro de copiado que da servicios a la administración central, lo que luce una medida racional; en algunas áreas de la SEMARENA para entregar un nuevo cartucho de tinta de computadora se tiene que entregar el cartucho vacío. En general, el buen uso y ahorro depende fundamentalmente de la actitud y medidas que adopte el/la encargado/a de cada departamento, espontaneidad que no garantiza la racionalidad de la burocracia, sobre todo cuando falta una cultura de la preservación de lo público.

Se ha comprobado que, en general, la solicitud de compra de un bien o de un servicio la realiza por escrito cada encargado/a de área o departamento, lo que deja clara la jerarquía y la cantidad de los funcionarios responsables de este primer paso del proceso de compra. Sin embargo, dada la ausencia de manua-



les de compras que reglamenten y establezcan las condiciones para este paso, así como la ausencia en la mayoría de las instituciones de un formulario único de solicitud, deja abierta la posibilidad de que algunos/as encargados/as, así como no encargados/as firmando de orden, hagan solicitudes no pertinentes.

En algunas instituciones con estructuras a nivel nacional (Direcciones Regionales, Provinciales, etcétera) las solicitudes de compras pasan por varios niveles hasta llegar al nivel de aprobación en las oficinas centrales de la capital, lo que pone de manifiesto una doble concentración: a) concentración orgánica, en un funcionario, y, b) concentración geográfica.

En el caso de la SESPAS, luego de pasar por el nivel Regional, la solicitud no debería pasar por la Subsecretaría de Atención a Personas, pues la misma no le agrega nada en cuanto al proceso de compras se refiere. Si es para un asunto estadístico o para detección de necesidades, elaboración de políticas, etcétera, lo que debe hacerse es remitirle una copia de la solicitud, sin retrasar el proceso.

## MONTOS E INSTANCIAS DE APROBACIÓN

Hecha la solicitud, sea que pase o no por Suministro-Compras o por la Dirección Administrativa o vaya directamente a la instancia que aprueba, la principal dificultad encontrada en algunas instituciones es la concentración de la decisión en el Secretario.

El caso más notable es el de la SESPAS, donde el secretario aprueba todas las compras, no importa el monto; le sigue la SEOPC, donde el secretario aprueba todas las compras mayores de veinte mil pesos (RD\$20,000), previamente recomendadas por el Comité de Compras; en la SEA el secretario aprueba a partir de cien mil pesos (RD\$100,000); en la SEE a partir de quinientos mil pesos (RD\$500,000); el caso totalmente diferente es el de la SEMARENA, donde el secretario no aprueba ninguna compra, sino que delega en el subsecretario Administrativo y en el Comité de Compras.

En conclusión, las instancias de aprobación son tres: 1. El/la subsecretario/a Administrativo/a, 2. El Comité de Compras, 3. El/la secretario/a. Claro, siempre el/la secretario/a puede cambiar estas reglas, además de su capacidad de decisión en última instancia, con las reglas actuales.

Esta es una de las primeras y sustantivas incongruencias del sistema de compras del gobierno dominicano. Sobre el tema no existe una regulación, pues el decreto No. 406-04 solo establece los montos para obtener un número determinado de cotizaciones o para realizar licitación pública. Las regulaciones existentes son particulares. Cada secretario/a, en función de su visión administrativa, experiencias gerenciales, criterios políticos, de los funcionarios que le rodean, implanta sus propias reglas. El nuevo decreto 105-06, que regulará las compras a partir del 30 de junio de este año, no introduce cambios en este aspecto.

La desventaja de que el/la secretario/a apruebe un monto pequeño o apruebe todas las compras es alargar, retardar y burocratizar más el proceso, restándole tiempo al principal gerente para elaborar, dar seguimiento y evaluar políticas y estrategias.

Esta concentración en la cabeza de la institución limita el desarrollo de los funcionarios de nivel medio, no estimula la planificación y la hace innecesaria cuando el incumbente desapruueba la solicitud, y contribuye a disminuir la asunción general de la misión y los compromisos institucionales.

La ventaja aparente es mantener un control de todo el gasto que le permita determinar qué, cuánto, cuándo y a quién se le compra, evitando derroches, compras innecesarias y actos de corrupción. Sin embargo, existen dudas de que el secretario/a pueda evitar estas prácticas, si esa fuera su intención, por el solo hecho de aprobar toda solicitud de compra.

En instituciones grandes y complejas es muy difícil para una sola persona tener las informaciones técnicas y financieras para decidir todas las compras; si bien tiene funcionarios que le pueden informar, el tiempo no le alcanza para recibir y procesar esas informaciones. La consecuencia, como expresamos es el retraso del proceso.

Desde el punto de vista institucional, para que se fortalezca la Administración Pública lo más importante es que el/la secretario/a instaure sistemas eficaces y transparentes de compras y no que la llave del proceso la tenga una sola persona.

## TERCERA ETAPA

### PROCESAMIENTO DE LA APROBACIÓN DE COMPRA

Tomada la decisión de adquirir un bien o un servicio, se inicia la etapa del procesamiento de la aprobación, el cual está a cargo del Departamento de Compras.

Los pasos más claramente establecidos los encontramos en la SEMARENA, pero, en general, descansan en la solicitud de cotizaciones, el análisis de esas cotizaciones y la selección de un proveedor.

Esta etapa, a veces se bifurca y se hace paralela con la etapa de aprobación, cuando debe ir al Comité de Compras, que ratifica o no al proveedor seleccionado, volviendo al Departamento de Compras y culminando con la elaboración de la orden de compra.

Aquí puede presentarse una de las mayores debilidades o fortalezas del sistema de compras, pues el trabajo del Departamento de Compras va a condicionar las decisiones siguientes.

### LOS PROVEEDORES

La calidad y la transparencia del proceso de compras, sobre todo cuando estas no se contratan por licitación pública, dependerá no de cómo se seleccionan los proveedores o suplidores, sino del universo de los mismos, universo que es muy limitado, existiendo determinadas barreras de entrada.

A pesar de que el Decreto 262-98 establece en sus artículos 25, 26 y 27 (recogido en el Decreto 63-06) que toda persona física o jurídica tiene el derecho



a ofertar bienes y servicios a la Administración, si tiene las capacidades físicas, técnicas, jurídicas y económicas, y no está afectada por determinadas inhabilidades e incompatibilidades sobrevenidas, en los hechos los proveedores del Estado pertenecen a un club muy exclusivo.

Por mandato de ese decreto las instituciones deben hacer un registro de proveedores, precalificando a los mismos en el proceso de contratación en función de sus condiciones y competencias.

El registro o banco de proveedores es una disposición inicial saludable, que puede garantizar determinados parámetros de mercado para la confiabilidad del sistema, sin embargo, debido a otros condicionantes, se ha convertido en un propiciador de oligopolios de proveedores, contribuyendo a la falta de transparencia.

Todo esto, a pesar de que no existe ningún impedimento jurídico para que una institución haga una contratación con un proveedor que no esté registrado.

Es cierto que toda empresa que desee registrarse como potencial proveedor del gobierno puede hacerlo sin ninguna traba, como se pudo comprobar en la investigación; el problema está en que este registro de proveedores representa, en los hechos, un **“Registro de proveedores con capacidad de crédito”**.

Dado el retraso en los pagos a los suplidores, una parte de estos se va dando de baja o es llevado a darse de baja en el registro. Aunque el registro sea nominalmente amplio, los suplidores habituales son pocos; por eso se habló, más arriba, de oligopolio de proveedores.

Aparte de este aspecto financiero que lleva a disminuir el número de proveedores, se encuentran otros elementos que pueden influir en la contaminación del registro de proveedores.

Uno de ellos puede ser el político, y opera cuando un nuevo gobierno y sus nuevos funcionarios eliminan el registro de proveedores existente y lo sustituyen por nuevas empresas y personas con las cuales existen afinidades políticas.

Otros elementos que se dan son los de los vínculos comerciales, familiares o de amistad, que operan de la misma forma que el político.

En la investigación realizada se comprobó que ocurre esta rotación de proveedores cada cierto tiempo, especialmente cada cuatro (4) años, aunque existe también un número apreciable de proveedores tradicionales que permanecen en el tiempo, sea por su capacidad financiera, la especialidad del negocio o por las relaciones previas que hayan logrado con todas las parcelas políticas.

En relación con los vínculos comerciales o familiares, si bien están prohibidos en el artículo 27 del decreto 262-98 (ratificado en el decreto 63-06), no así los vínculos políticos, se ha encontrado una gran debilidad en este paso de esta etapa del proceso, que se convierte en una debilidad de todo el sistema, y consiste en que no se ha establecido ningún mecanismo para detectar y evitar que un oferente o proveedor del gobierno esté emparentado o sea socio con algunos de los funcionarios claves que participan en la toma de la decisión de compra.

Ahora bien, la entrada de un proveedor al registro de proveedores de una institución, motivado por una afinidad política o de amistad, no necesariamente

te contamina el proceso, siempre que se cumplan los principios del sistema de contratación, entre los cuales se encuentran los de competencia, igualdad de condiciones y el de economía.

Lo que ocurre es, para el caso dominicano, que no existe una garantía jurídica ni de procedimiento, para que esos principios se cumplan, como vamos a analizar a continuación.

## SOLICITUDES, NÚMERO Y ANÁLISIS DE COTIZACIONES

El número de cotizaciones a considerar para seleccionar a un proveedor está establecido en el Decreto 406-04, que modificó al Decreto 262-98, y cuyo detalle fue referido en el punto que trata de la legislación sobre las compras.

El Decreto 406-04 cuya motivación, según el considerando segundo, es “que los montos establecidos...reflejen la realidad de los precios del mercado afectados por la variación en la tasa de cambio”, buscando adaptarse a las alteraciones de la economía en el año 2004, fijó topes excesivos, aun para esa realidad, y más excesivos hoy, luego que en el 2005 la tasa de cambio bajó más de un 30%.

Establecer y mantener licitaciones públicas a partir de siete millones de pesos (RD\$7,000,000) para la compra de bienes y servicios no está acorde con la realidad y cultura institucionales de las entidades públicas ni con su presupuesto, donde las compras se hacen en lotes pequeños, de bajo valor relativo, atendiendo a su dinámica diaria y al sistema de desembolso presupuestario.

Luego de la licitación pública viene la denominada licitación por invitación, cuyo monto va de tres a siete millones de pesos, debiendo obtenerse diez cotizaciones, pero existiendo una licencia para que el proceso se concluya solo con cinco cotizaciones, si la institución formula por escrito por qué no obtuvo las cinco restantes. En la práctica, según nuestras indagaciones, lo más común está siendo presentar las cinco cotizaciones y no las diez.

Algo parecido ocurre con la llamada licitación restringida, que de licitación no tiene nada, pues la esencia de la licitación es ofertar precios de forma pública, a la manera de las subastas. Según esta modalidad, para las compras entre cien mil y tres millones de pesos se obtendrán cinco cotizaciones, pudiendo hacerse la compra si solo se obtienen tres cotizaciones.

No resulta competitivo que una compra de varios millones de pesos, entre US\$100,000 y US\$200,000, se realice teniendo a mano solo tres o cinco cotizaciones, a menos que efectivamente en el mercado no existan proveedores suficientes o que solo exista un distribuidor exclusivo.

Otra distorsión ha sido creada por la Contraloría General de la República (CGR), a la que el Decreto 406-04 le da potestad para fijar el procedimiento de las compras menores de RD\$100,000. La CGR ha establecido en su circular No.16-2004, que para las compras menores de RD\$15,000 no se necesita ninguna cotización.

Esta disposición puede ser considerada muy flexible al favorecer una compra con escasa información sobre los precios. Por ventura, de las indagaciones realizadas resulta que casi todas las entidades piden cotizaciones aunque el valor de los bienes sea igual o menor a RD\$ 15,000.

Esta práctica debería llevar a la CGR a modificar su circular No.16-2004.

¿Cuáles han sido las prácticas en los diferentes órganos de la Administración Pública para la obtención de las cotizaciones establecidas en los diferentes reglamentos?

Una de estas prácticas, totalmente irregular y a veces corrupta, es preseleccionar de antemano un proveedor, pedirle una cotización y decirle que busque las demás cotizaciones con precios superiores para cumplir con el reglamento.

Otra práctica, semejante a la anterior, consiste en solicitar cotizaciones con determinadas especificaciones y condiciones, las cuales se establecen para que solo determinados proveedores conocidos cumplan con ellas, como son marcas, tipo de material, tiempo de entrega, crédito, etcétera.

Una práctica totalmente corrupta es pedir las cotizaciones de manera que lleguen en diferentes días y horas y luego comunicar los precios al proveedor preferido o convenido, para que envíe una cotización con un valor inferior.

La cuarta práctica consiste en que es el área o departamento necesitado el que busca las cotizaciones y se las lleva al Departamento de Compras. Esto refleja una desconfianza operativa en la eficacia de compras, y se hace casi siempre con la intención de acelerar el proceso, pero favorece la posibilidad de llegar a acuerdos con determinados proveedores para obtener ventajas personales.

Finalmente, está la práctica honesta y transparente de pedir las cotizaciones siguiendo el registro de proveedores, seleccionando la cotización más ventajosa.

Las prácticas irregulares en la selección de proveedores, que tienen por base la manipulación de las cotizaciones, ocurren porque el actual sistema no ha tomado una simple previsión de procedimiento, vigente para la licitación pública, que consiste en que las cotizaciones u ofertas se entreguen en sobre cerrado o que se entreguen abiertas en un mismo día y hora.

Con esta previsión se acaba el que algunos proveedores puedan obtener información privilegiada sobre los precios ofertados por sus competidores.

Recibidas las cotizaciones, además de los pasos de registros, es vital el paso del análisis, pues el mismo va a servir para que se recomiende el precio evaluado más bajo, es decir, un precio que aparte de ser el más bajo, el proveedor y su producto o servicio ofrecen más ventajas que los demás o las ventajas que a la institución le interesa en ese momento.

De igual modo, del análisis de las cotizaciones puede resultar que se recomiende el precio más alto ofertado, cuya justificación debe ser fundamentada técnicamente y por otras razones de mercado.

Para realizar estos análisis se requiere de personal capacitado, entrenado y actualizado, de lo cual no estamos seguros de su existencia generalizada, pues, ninguna de las instituciones estudiadas tiene programas de capacitación o ha dado cursos de entrenamiento a su personal.

Preseleccionado un oferente y elaborada la orden de compra firmada por el/la Encargado/a del Departamento de Compras, empieza una nueva etapa del proceso.

## LOS COMITÉS DE COMPRAS

Las Comisiones o Comités de Compras están contemplados en el artículo 39 del Decreto No.262-98. Este artículo establece en su primer párrafo que para las compras o contratos por licitación el organismo de contratación será asistido por un Comité de Licitación. Como los artículos 12, 13 y 14 de este decreto establecen tres tipos de licitaciones, a saber: pública, por invitación y restringida, el Comité de Compras debiera operar en la actualidad para toda compra superior a cien mil pesos (RD\$100,000); sin embargo, el segundo párrafo introduce una confusión al señalar que el Comité "...procederá, en acto público a la apertura de las ofertas admitidas...", y resulta que solo en la licitación pública es que se abren públicamente las ofertas, dando a entender que el Comité de Compras solo se conforma para las compras por licitación pública.

En los casos estudiados se encontró que en tres secretarías (SEA, SEE, SES-PAS) se convoca al Comité de Compras para analizar y recomendar toda adquisición de cien mil pesos (RD\$100,000) o más; en la SEMARENA solo se convoca al Comité en caso de licitación pública, es decir, para compras superiores a siete millones de pesos (RD\$7,000,000); en la SEOPEC el Comité opera a partir de compras superiores a veinte mil pesos (RD\$20,000).

Probablemente esta segunda incongruencia en el sistema de compras públicas, en la etapa de la aprobación, provenga de la interpretación del artículo 39 del Decreto 262-98.

### COMPOSICIÓN DEL COMITÉ

En cuanto a la composición de estos Comités, el Decreto No.262-98, en su artículo 39, establece que los mismos deben integrarse con un presidente, un secretario, un mínimo de tres vocales y un notario público. Como se advierte, el decreto no especifica cuáles funcionarios deben ser miembros del Comité, fijando tan solo tres aspectos, que son:

1. Debe haber un mínimo de seis (6) miembros,
2. Debe haber un notario público, 3. Establece un mínimo de distribución de responsabilidades.

En cuanto al notario público, no hay claridad si se trata de un funcionario de la institución, que al mismo tiempo sea notario público, o si por el contrario el espíritu es que a las reuniones del Comité sea llamado un notario público externo. En la práctica lo que se está haciendo es que participa un funcionario del área legal, generalmente el Consultor Jurídico, que a su vez es notario público.

El requisito de la presencia del notario tiene que estar relacionado indefectiblemente con parte de las funciones profesionales inherentes a éste, descritas en la ley 301 del 18 de junio de 1964, que no son otras que dar autenticidad al proceso objetivo de escoger a un ganador de una licitación, dar fecha cierta a ese acto y dar fe pública del estampado de las firmas de los miembros del Comité.

Siendo éste, como entendemos que es, el espíritu del artículo 39 del Decreto 262-98, se debe concluir que en la actualidad la práctica de incluir un notario público que al mismo tiempo es funcionario de la institución es incorrecta, toda vez que este funcionario al ser dependiente de la institución, laboralmente hablando, no tiene la debida independencia para actuar.

En cuanto a los demás miembros que en la actualidad componen los Comités de las secretarías estudiadas, existe una apreciable similitud. En todas preside el subsecretario Administrativo/Financiero, formando parte el Gerente / Director Financiero o el Director/a Administrativo/a o el Sub-Director/a, el Encargado de Compras, el Encargado de Transportación, Encargado de Servicios Generales, invitándose alternativamente al funcionario que tenga el dominio técnico sobre una compra determinada.

Una diferencia apreciable se encuentra en el papel del/la Encargado/a de Compras, pues en la mayoría de las instituciones este/a integrante solo tiene voz y no voto en el Comité, lo que es lógico, pues es quien lleva la propuesta de un oferente al Comité, cuando las compras no son por licitación pública. Darle voz y voto es hacerlo juez y parte. Sin embargo, en el caso de la SESPAS, el Encargado de Compras tiene voz y voto en el Comité.

¿Cuáles son las fortalezas institucionales que provienen de la existencia y actuación de un Comité de Compras? Veamos las siguientes:

1. En primer lugar, hay una suma de conocimientos administrativos y técnicos, así como experiencias de mercado que contribuyen a que se realicen compras razonablemente adecuadas.
2. Lo anterior se convierte en un aval que genera confianza en el/la secretario/a para tomar o apoyar una decisión de compras.
3. Socializa las informaciones sobre las compras, disminuyendo la opacidad que siempre está detrás de muchos actos de corrupción.
4. Posibilidad de que uno o más miembros se constituyan en barrera moral que eviten despropósitos e inconductas en los diferentes niveles jerárquicos de la institución.

Ahora bien, podrían presentarse algunos riesgos como los siguientes:

1. Manipulación del Comité por parte de quien prepara el expediente de compras, en este caso el/la Encargado/a de Compras.
2. Imposición del presidente del Comité en la toma de una decisión, por tratarse de un superior jerárquico de todos los demás integrantes del Comité, que luego podría tomar represalias contra los/as que se opongan a una propuesta suya.
3. Retrasos en el proceso de compras, cuando se dificulta reunir o componer el quórum para las reuniones.

En todo caso, es nuestra opinión de que las ventajas y certidumbres son mayores cuando existe un Comité de Compras, que cuando este no existe o no funciona.

## REGLAMENTOS DE LOS COMITÉS DE COMPRAS

Se ha comprobado una debilidad en los Comités de Compras de las instituciones estudiadas y es que ninguno de estos Comités ha sido dotado de un reglamento que norme su funcionamiento y actuación.

En algunos casos, han sido emitidas algunas disposiciones por los/as secretario/as, y los mismos Comités han acordado algunas normas, pero, en general, estas son muy escasas, refiriéndose a la composición, días de reuniones, y algunos aspectos que ya están en el Decreto 262-98.

Un reglamento de un Comité de Compras debiera tener, entre otros aspectos, los siguientes:

1. Especificación de los funcionarios que lo integran de manera permanente y los posibles suplentes, y los que pudieran ser invitados de manera ocasional.
2. Especificación de dónde debe provenir el/la notario/a público/a.
3. Qué funcionario/a preside el Comité y quién/es podrían sustituirle en su ausencia.
4. Funciones del/la presidente/a.
5. Que funcionario/a se desempeñará como secretario/a, y sus funciones.
6. Cuáles son las funciones del Comité (asesorías, opiniones, compras que pueden decidir, preparación de bases de licitaciones públicas, publicaciones, etcétera).
7. De las convocatorias y sus anexos (forma, acuse, tiempo...)
8. De las reuniones (ordinarias, extraordinarias, quórum, periodicidad, duración, reservadas, públicas, grabadas, filmadas, etcétera).
9. Contenido indispensable de los expedientes para ser considerados.
10. Previsiones para detectar los conflictos éticos y solucionarlos.
11. Toma de decisiones: tipo de mayoría, mayorías especiales, voto público y/o secreto.
12. Procedimiento cuando ocurra un empate o no haya decisión.
13. Tipo, contenido, copias y archivo del acta.
14. Formalidad para autenticar la aprobación: nombre, firma o rúbrica, sello, etcétera.

## CAPACIDAD DE LOS COMITÉS DE COMPRAS VS SECRETARIOS DE ESTADO

Uno de los aspectos que se debe reflexionar es el papel de asistencia a la instancia de contratación, que otorga el Decreto 262-98 a los Comités de Compras, dejándose la decisión final al Secretario de Estado.

Cuando la decisión del Comité de Compras tiene que ir al despacho del/la secretario/a se está agregando un paso en el proceso de compras, retardándolo y haciéndolo más complejo.

No se entiende que si la mayoría de los/as secretarios/as delegan en el subsecretario Administrativo la decisión de copras, hasta determinados montos,



no hagan lo mismo con los Comités de Compras hasta un monto mayor o hasta cualquier monto, pues en este Comité, además del subsecretario Administrativo, hay un grupo de importantes funcionarios de la institución.

No es que el/la secretario/a, responsable en última instancia de la operación, no esté al tanto de este paso, pues lo está todo el tiempo, incluso, en el caso de la SEOPC, el Asistente del secretario es miembro del Comité. De lo que se trata es que el proceso sea acertado y gane en eficiencia.

Delegando en el Comité de Compras, el/la secretario/a podrá cumplir más cabalmente su función de instancia jerárquica, a que tiene derecho acudir el concursante inconforme con la decisión del Comité, prevista en nuestro Derecho Administrativo<sup>7</sup>.

## LA LICITACIÓN PÚBLICA

Se ha establecido en el Decreto No. 262-98 el monto a partir del cual las contrataciones públicas de bienes y servicios deben ser sometidas, realmente, a licitación pública, esto es, los siete millones de pesos (RD\$7,000,000).

Decimos “realmente”, porque la “licitación por invitación” y la “licitación” restringida, establecidas en el referido decreto, no garantizan la competencia y la transparencia, que si es posible obtener en la licitación pública.

El proceso y normas de la licitación pública, luego de tomada la decisión de la compra, contarse con la apropiación y la asignación de fondos, consiste en lo siguiente, de acuerdo con el Decreto 262-98:

1. El Comité de Licitación debe elaborar un pliego de condiciones y especificaciones técnicas y calificación de los productos.
2. Deben definirse las bases para calificar y comparar las ofertas.
3. Una publicación mínima durante tres (3) días en un diario nacional y/o extranjero del aviso de licitación, con quince (15) días laborables de antelación al fijado para la entrega de las ofertas.
4. Publicación de todos los trámites del procedimiento y de la posibilidad de acceso a los estudios técnicos preparados por el órgano contratante.
5. El Comité de Licitación podrá solicitar informes técnicos que le ayuden a formular su propuesta.
6. Las ofertas de los proveedores son secretas.
7. La apertura de las ofertas admitidas se hará en acto público.
8. El Comité seleccionará al proveedor que más se ajuste a los criterios establecidos en los pliegos de condiciones y lo propondrá al órgano contratante.
9. Se produce la adjudicación
10. Se elabora y firma el contrato y se registra en la CGR, si es un contrato de servicios.
11. Proveedor constituye las garantías correspondientes.
12. Se elabora la orden de compra y se entrega a proveedor.

<sup>7</sup> Ley No.1494 del 2 de agosto de 1947, Gaceta Oficial No. 6673, que instituye el Tribunal Superior Administrativo y la jurisdicción contenciosa-administrativa.

Este proceso, con algunos procedimientos, que establece el decreto 262-98 sobre la licitación pública, es general e incompleto, por lo que debe ser perfeccionado.

Entre sus limitaciones están las siguientes:

1. El documento más importante de la licitación, el pliego de condiciones, no se hace público, o por lo menos un resumen de él, entregándose, previo al pago de un importe, solo a los posibles oferentes. Esto hace que la licitación pública no sea tan pública.
2. El Decreto 262-98 no establece normas generales, administrativas y técnicas para la elaboración de los pliegos de condiciones, de tal manera que en la actualidad cada institución aplica su librito, lo que puede originar vulnerabilidades que hagan posible la corrupción, al redactarse pliegos a la medida de determinados proveedores.
3. El plazo de quince (15) días para la entrega de las ofertas puede resultar muy corto en algunos casos, y puede originar que solo las empresas más grandes, con gran capacidad institucional puedan responder a tiempo.
4. No está claro el mecanismo que garantice mantener en secreto las ofertas hasta el día en que sean abiertas.
5. Al igual que ocurre con los pliegos de condiciones, no se presentan lineamientos generales, para todo el sector público, en relación con el contenido de los contratos.

Algunas de estas deficiencias están suplidas en el proyecto de Reglamento de Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, elaborado por varias instancias públicas con participación de la sociedad civil, y entregado al Presidente de la República por la Comisión Nacional de Ética Pública. Este proyecto de Reglamento extiende el concurso público a nuevos renglones y, en general, a todas las compras al disminuir los montos vigentes en la actualidad.

*Ese proyecto de reglamento tuvo alrededor de un año dando vueltas en varias oficinas, siendo promulgado en el mes de marzo con el número 63-06, para que tenga vigencia después de las elecciones congresuales y municipales del 16 de mayo de 2006, en un momento en que ya se aprobó en el Senado de la República el proyecto de Ley de Contrataciones Públicas de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, que a su vez, tras su aprobación definitiva por el Congreso Nacional, demandará la elaboración de un nuevo reglamento, que sustituirá al 63-06.*

*La negativa del Ejecutivo de emitir a tiempo el referido decreto-reglamento, puede interpretarse como una inclinación de seguir gastando los fondos públicos de manera discrecional, no transparente, sin concurso público, lo que se presta a varias formas de corrupción.*

*Dadas las limitaciones que aún tiene el nuevo Decreto No.63-06, lo más importante ahora es concentrarse en el impulso de la aprobación en segunda lectura por el Senado y posteriormente por la Cámara de Diputados de la Ley de Contrataciones, para que termine de ser aprobada en la primera legislatura del año 2006 o en su prórroga.*



El concurso público mejorará los niveles de eficacia de las compras vía el ahorro que puede traer la competencia en igualdad de condiciones; también es cierto que animará la ética pública y fortalecerá a la Administración y a los administradores; sin embargo, si esto tiene alta certidumbre para las contrataciones de obras y para las concesiones, no lo es tanto para la compra de bienes y servicios.

Esta afirmación se basa en que las compras de bienes, principalmente, no se realizan en grandes cantidades, sino, por montos que en la mayoría de los casos están por debajo de los techos a partir de los cuales se debe convocar la licitación pública.

Prueba de lo anterior es que en la presente gestión de gobierno, iniciada en agosto de 2004, en las secretarías de Estado objeto de este estudio, solo se ha realizado una sola licitación pública para la compra de bienes, y se trató de la compra de vehículos en la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

De esta manera, en el año 2005 se gastaron más de cinco mil quinientos millones de pesos (RD\$5,500,000,000) sin licitación pública, en la compra de materiales y suministros, excluyendo el gasto en servicios no personales<sup>821</sup>.

Esta constatación nos dice que es tan importante introducir cambios en el sistema de las pequeñas compras, como hacer y ampliar las licitaciones públicas, que siempre estarán reservadas a las compras más grandes.

#### CUARTA ETAPA: LA VALIDACIÓN

La validación de la orden de compras empieza en la mayoría de las instituciones por la Unidad de Auditoría Gubernamental (UAG), dependiente de la Contraloría General de la República, la que revisa el expediente como ya se ha descrito en otros apartados. La etapa concluye en la Dirección Administrativa/Financiera y/o en la Subsecretaría Administrativa/Financiera, que firman la orden de compra, autorizando a comprarle al proveedor preseleccionado, que desde este momento se convierte en el seleccionado.

En el caso de las SESPAS el proceso termina en el Despacho del Secretario.

Estas tres/cuatro instancias podrían devolver la orden de compras al Departamento de Compras, por fallas, errores o carencias de forma, así como por objeciones de precios, marcas, cantidades y otros aspectos sustantivos.

En el caso de la SEA, antes de ir a Auditoría pasa por la Unidad de Control y Revisión. En la SEMARENA, antes de ir a Auditoría pasa por la Dirección Administrativa y luego por la Subsecretaría Administrativa.

Lo correcto parece ser que la orden de compras vaya primero a Auditoría, que es un filtro exhaustivo, antes de ser firmada por los funcionarios más arriba indicados.

En el caso de la SEA, la Unidad de Revisión y Control duplica las funciones de la UAG, siendo una reminiscencia de los anteriores departamentos de auditoría que dependían del/la secretario/a.

<sup>8</sup> STP-ONAPRES, Presupuesto de Ingresos de Ley de Gastos Públicos, 2005.

En sentido general, la etapa de validación representa la parte clave del control interno, la que se supone va a corregir las desviaciones que puedan originarse en el Departamento de Compras, así como en la etapa de aprobación, a menos que algunos o todos los funcionarios que intervienen se hayan coaligado para participar en un desfalco contra el erario.

La calidad de este control va a depender, sin embargo, de los siguientes atributos y condiciones:

1. De las condiciones éticas de los funcionarios actuantes.
2. De la responsabilidad profesional y laboral, para dedicar el tiempo requerido a revisar los expedientes.
3. De la preparación técnica y de la experiencia necesaria para poder distinguir las ventajas y desventajas de la adquisición de un bien o un servicio a tal proveedor, a un precio determinado y en las condiciones establecidas.
4. De la consistencia y transparencia que se rodee esta etapa.
5. Del ambiente de control reinante en la institución en general y en el sistema de compras en particular.

En el caso que nos ocupa solo nos referiremos a los dos últimos requisitos.

Del estudio realizado se desprende que en esta etapa del proceso de compras existe poca transparencia, pues si bien en el caso de los auditores estos actúan, fundamentalmente, siguiendo prescripciones contenidas en leyes, decretos y circulares de la CGR, así como basados en las normas de auditoría gubernamentales e internacionales, los dos o tres funcionarios que participan en la validación de la orden de compras actúan, esencialmente, por apreciación, puesto que no existen políticas y procedimientos sistematizados, aprobados y escritos, y cuando devuelven un expediente que puede dar lugar a un cambio del proveedor preseleccionado, no producen un escrito justificativo, sino una orden escueta, verbal o con una nota encima del oficio o con un memo modelo.

En cuanto al ambiente de control, en muchas de las instituciones públicas el mismo está muy deteriorado. Este descontrol proviene, entre otros aspectos, de:

1. Falta de espacio físico, hacinamiento. En el caso de la SEMARENA, es una secretaría repartida en varios locales, distantes uno de otros.
2. Las operaciones todavía tienen un gran componente manual.
3. Presencia de personal poco preparado, que es cambiado con frecuencia.
4. Burocratización y complejidad de los procesos.
5. Ausencia de normas y procedimientos escritos y aprobados por autoridad competente, cambiando según cambian las personas.
6. Ausencia de informaciones abundantes y actualizadas sobre los distintos mercados.

Sobre los pasos de esta etapa, se debe reflexionar en torno a la conveniencia o no de que la orden de compra sea validada por tres instancias, siendo sufi-

ciente, quizá, de que tan solo lo sea por Auditoría y la Subsecretaría Administrativa o la Dirección Administrativa, en algunos casos. Pero sobre este aspecto se volverá más adelante, cuando se analice el sistema en su conjunto.

## AUSENCIA DE MANUALES DE COMPRAS

Como ya se ha avanzado, otro hallazgo importante, aunque decepcionante, es la no existencia de manuales de compras en las seis entidades estudiadas, que constituyen una muestra representativa dentro del universo de 20 secretarías.

Por las entrevistas realizadas a los funcionarios que intervienen en el sistema de compras, existe la creencia de que el Decreto 262-98 es suficiente para guiar las compras públicas.

Del análisis hecho hasta ahora se ha podido evidenciar las insuficiencias, confusiones e interpretaciones que se desprenden del Decreto 262-98, las que deben ser suplidas, parcialmente, por normativas internas en cada institución.

Aún en el caso de que se sustituya el Decreto 262-98, como ya existe un proyecto al respecto, que no acaba de ser aprobado por el Poder Ejecutivo, mejorándose algunas deficiencias, siempre será válida la elaboración de un manual de compras en cada institución.

Un manual de compras guía cada etapa y cada paso del proceso, tanto en término administrativo, como económico, jurídico y ético; asigna el papel de cada sujeto o agente participante, y ayuda a la toma de decisiones en los casos confusos y complejos, así como en los no previstos por las leyes, decretos y reglamentos.

La existencia de un manual, claro y equilibrado, contribuye a la eficacia del proceso de compra, ahorrando recursos a la institución y a la sociedad.

Todo manual de compras debe definir, entre otros aspectos, los siguientes:

- a. Base legal
- b. Principios administrativos y éticos
- c. Planificación y evaluación
- d. Las políticas de compras
- e. Normas presupuestarias y financieras
- f. Etapas y pasos del proceso
- g. Los procedimientos
- h. Formularios y documentación
- i. Los conflictos de intereses
- j. Sanciones

Como parte íntegra de este manual debe incluirse el reglamento del Comité de Compras.



# 2

## **El Proceso de Pago**

El proceso de pago es parte consustancial del sistema de compras, pues todo lo que se adquiere debe ser pagado, salvo que se trate de una donación. No puede haber compra sin pago, y sin pago el proceso de compra se hará precario y anarquizado, facilitando la corrupción.

Los dos procesos están bien delimitados, sin embargo, desde los pasos de la solicitud de las cotizaciones y de la selección de un proveedor se empieza a nutrir el proceso de pago, con la documentación que aporta éste y que lo acredita como un sujeto activo de la Administración tributaria.

Es atinado que sea así, porque solicitarle al proveedor las documentaciones legales al iniciar el proceso de pago, sería retrasarlo y llenarlo de incertidumbre.

### **PRIMERA ETAPA: LA AUTORIZACIÓN**

Esta primera etapa se inicia en la Dirección Administrativa y Financiera o Gerencia Financiera, en el área de Contabilidad Financiera, con el propósito de realizar el registro de la operación y proceder a la asignación de los fondos, constituyéndose en un nuevo paso de control.

Lo que podría verse como una ventaja del sistema, es decir, que se le suma aquí un nuevo paso de control para evitar el despilfarro y la corrupción, constituye al mismo tiempo una duplicidad, pues la Dirección o Gerencia Financiera está cumpliendo dos funciones, como instancia de ejecución financiera y como Contraloría, cuando existe una Unidad de Auditoría que realiza esta última función.

La simplicidad o complejidad de esta etapa, así como la cantidad de pasos van a depender, por un lado, si el pago se realizará con fondos internos o con fondos generales; y por el otro lado, del monto del pago.

Cuando el pago se realiza con fondos internos, es decir, del Fondo de Reposición que mensualmente puede recibir la institución, el proceso es más expedito y los pasos se reducen, aunque pueden reducirse aún más, como veremos mas adelante.

Si el pago es con los recursos del Fondo General, varios pasos de esta etapa van fuera de la institución: dos veces a la ONAPRES, una vez electrónicamente y otra vez de manera física, y una vez a la Contraloría General de la República.

Evidentemente que aquí la disfunción o retranca principal es la ONAPRES, tanto desde el punto de vista organizativo, como desde el financiero, al retrasar

la autorización de compromiso. También lo es la Contraloría General de la República, como se demostrará luego.

Esta etapa culmina con la elaboración de la solicitud de cheque o pre-cheque, si es con fondos internos, y con la aprobación del libramiento por la Contraloría General de la República, y su envío a la Tesorería Nacional, si es con Fondos Generales.

## SEGUNDA ETAPA: CONFECCIÓN DEL CHEQUE

La segunda etapa empieza con el recibo de la solicitud de cheque por la Tesorería de la institución, si es con fondos internos, y con el recibo del libramiento por parte de la Tesorería Nacional, si es con fondos generales.

Luego del procesamiento de la solicitud, la etapa continúa con la elaboración del cheque, el que debe ser auditado y firmado por dos funcionarios competentes, y devuelto a la Tesorería de la institución, para su entrega.

Los obstáculos encontrados en esta etapa están en el retraso que, en ocasiones, tiene la Tesorería Nacional para la confección de los cheques.

En relación con los cheques con fondos internos, la limitación es que el Fondo Reponible que lo nutre es relativamente pequeño y tiene varias restricciones para usarlo.

## TERCERA ETAPA: ENTREGA DEL CHEQUE

La tercera es la última etapa del proceso de pago y consiste en la entrega del cheque a su dueño, teniendo como requisito la entrega de la mercancía o realización del servicio cuando no es por contrato, por parte del proveedor.

En esta etapa se han encontrado las siguientes dificultades:

1. Por el retraso de los procesos de compra y de pago, cuando llega el momento de entregar la mercancía o de realizar el servicio, los precios pueden haber variado y en ese caso el proveedor exige un reajuste, lo que trastorna el presupuesto de la institución y hace difícil la aprobación de un pago adicional, por los procedimientos administrativos y financieros existentes.
2. No existe una política clara de pago y por ende en cuanto al orden para la confección de los cheques con fondos internos, por esta razón un proveedor que entregó una mercancía hace meses, puede cobrar último que uno que la acaba de entregar.
3. Cuando los fondos son internos ocurre la práctica en algunas instituciones de confeccionarse cheques por un monto mayor que los fondos disponibles, llevando a la entrega de cheques a discreción, y posteriormente a la cancelación de cheques. Esto representa un despilfarro de recursos medidos en horas/hombre-mujer y en insumos.
4. Las dos situaciones anteriores se pueden prestar para el cobro de comisiones o exigencias de prebendas por parte de algunos empleados.

5. Estas distorsiones administrativo-financieras, de la que es corresponsable la Administración Central, ha llevado a que alrededor de algunas de las instituciones públicas se cree una red de corrupción con los llamados “gestores de cobros”, que no son más que estafadores, que sirviéndose de información privilegiada “gestionan” los cobros exigiendo hasta un treinta por ciento (30%) de comisiones. Estas personas no son empleados públicos, pero obtienen información privilegiada de los cheques en proceso o de la llegada de fondos. De esta manera cobran para “lograr” que el cheque se confeccione, cuando en la realidad el cheque puede estar confeccionado. Aquí no necesariamente hay complicidad del funcionario público, pero el sistema crea el caldo de cultivo para timar a muchas personas.
6. Como ya se señaló en otro lugar, no existe un procedimiento homogéneo para comunicar la existencia de un cheque. En algunas instituciones se hace desde la Tesorería, en otras se hace desde el Departamento de Compras. Este sistema también se presta para la situación descrita en el punto anterior y lo ideal es que se prohíba tal comunicación y se creen otros mecanismos para la información sobre los cheques.

## LA RECEPCIÓN DE LOS BIENES Y SERVICIOS

Al último eslabón del sistema de compras, la entrega del cheque, le precede la entrega de las mercancías en almacén, o la aplicación del servicio bajo la supervisión del Departamento de Servicios Generales.

Esta entrega, como se ha establecido en otra parte, puede hacerse en cualquier momento después que se firma la orden de compra; incluso, hemos comprobado que ocurren casos en que la mercancía o parte de ella es entregada tan pronto Compras selecciona al proveedor.

Se trata de necesidades urgentes por haberse agotado la existencia de materiales o surgido la necesidad de una pieza o equipo imprescindible para la marcha del trabajo de la Secretaría. En algunos casos, como ya señalamos, esto es parte de la falta de planificación. En otros son realmente imprevistos, que toman esta solución anormal porque la institución regularmente no dispone de los fondos necesarios.

Aquí al proveedor se le pide un favor y él siente que lo está haciendo al entregar la mercancía o servicio sin llenar ninguna formalidad. Esto puede tener algún efecto posterior en el relajamiento del sistema, pues ese proveedor puede pedir otro favor como pago a sus servicios.

La entrega y recepción de las mercancías, desde el punto de vista documental, se realiza con un procedimiento bien expedito y claro. Con la orden de compra a mano, almacén verifica que esté acorde con la factura original preparada por el proveedor, en cuanto a valores, cantidad de mercancías, marcas, especificaciones. Si todo concuerda, a la factura se le coloca la fecha, se firma y sella.

En ese acto de entrega/recepción debe estar presente un/a auditor/a, que también firmará o rubricará la factura de entrega.



Cuando existen diferencias documentales, la factura no es firmada, formalmente la mercancía no es recibida, y el proveedor debe elaborar una nueva factura correcta, entregarla de nuevo en almacén para ser firmada.

Si la incongruencia no es documental, sino física, en cuanto al tipo de mercancía que se compró y la que efectivamente el proveedor está entregando, lo que ocurre con frecuencia, pueden darse diversas situaciones. A veces es solo una parte de la mercancía la que no se ajusta a las especificaciones; otras veces la mercancía se ajusta pero el proveedor no la entrega completa, entonces la parte buena se coloca en almacén, pero no se recibe formalmente hasta que sea completada la entrega.

## MANIOBRAS DE LOS PROVEEDORES

Algunos proveedores usan diferentes estrategias y maniobras con tal de ser seleccionados para una compra, engañando al Estado. Entre esas maniobras se pueden citar las siguientes:

1. Ofrecer precios más bajos para ganar la licitación, buscando luego reajustarlos hacia arriba en la parte final del proceso.
2. Ofrecer una mercancía de mayor calidad y entregar otra de menor calidad que le cuesta menos.
3. Entregar parte de la mercancía convenida y entregar otra parte de menor calidad.
4. Ofrecer la mercancía sin tenerla disponible para el tiempo que la institución la necesita, pero tratando a toda costa de ganar la licitación.
5. Reemplazo de una marca por otra, porque supuestamente se reconoce en el mercado que tienen la misma calidad y precio.

Regularmente los proveedores obtienen ventajas del estado de urgencia en que vive la Administración Pública dominicana, donde las instituciones necesitan los bienes aunque estos no sean de la mejor calidad.

En otras ocasiones son los proveedores los que, de manera planificada, colocan a las instituciones en una situación de urgencia, retardando la entrega de las mercancías o servicios para que llegue un momento en que deba aceptarse cualquier cosa, pues de lo contrario actividades vitales no podrían realizarse.

Aquí están los efectos de la falta de planificación de las compras, dentro de lo cual está la falta de inventario. Se pudo comprobar, por ejemplo, que una institución tiene tres años sin hacer un inventario completo; otra lo realizó en el mes de abril.

Culpa de estos perjuicios deben ser atribuidos a la misma Administración, que a veces dura meses procesando una orden de compra, propiciando la urgencia que perjudica en términos de mercado. Se pudo comprobar, por ejemplo, que en una institución una orden de compra de papel llevaba cinco (5) meses sin ejecutarse, y al momento de la entrevista en esa institución no había una resma de papel.



## EXAMEN FÍSICO/QUÍMICO DE LOS BIENES

Una debilidad del sistema de compras, particularmente de esta parte de la recepción de los bienes, consiste en la falta de tecnificación y procedimientos que garanticen la fidelidad de los objetos que se están comprando.

La simple observación y la apreciación del personal de almacén es lo que predomina en la verificación de los bienes. Faltan equipos de pesos y medidas, faltan laboratorios que prueben resistencias y consistencias, hay ausencias de pruebas de funcionalidad o de compatibilidad entre las especificaciones y la funcionalidad.

Algunas de estas pruebas, incluso, pueden hacerse fuera de cada institución para evitar hacer determinadas inversiones. Ahora bien, en algunos casos, como los de la SESPAS y la SEE, para determinadas compras masivas y recurrentes, es conveniente tener sus propios laboratorios, físicos y/o químicos, según el caso.

Un ejemplo notable por el volumen de las compras, el monto del presupuesto involucrado y la frecuencia de la reposición, lo constituye la adquisición de butacas por la Secretaría de Estado de Educación, la que no está rodeada de todos los mecanismos técnicos necesarios para asegurarse de la calidad de lo que compra.

## REPARACIÓN, NUEVO USO Y DESCARGO

Se ha comprobado en las instituciones estudiadas que en las mismas no existen políticas ni infraestructuras adecuadas para hacer reparaciones continuas de determinados equipos, muchas veces abandonados, pero que de ser reparados evitarían un aumento del gasto.

Hay algunas excepciones en este sentido, como son los talleres de mecánica que existen en la SEOPC, las acciones de los Comités de Centro Educativo a los que la SEE asigna recursos para determinadas labores de mantenimiento, los departamentos de informática que se han creado para dar soporte técnico y hacer algunas reparaciones a los equipos de computadoras.

Estas reparaciones podrían hacerse dentro o fuera de la institución, lo importante es que exista una política general al respecto.

Cuando un equipo es sustituido por uno nuevo o por otro de mayor capacidad (escritorios, computadoras, etcétera), debe ser entregado a otro usuario o llevado a almacén, haciendo el descargo contable en Activo Fijo, y posteriormente en la Dirección General de Bienes Nacionales.

No hay políticas ni procedimientos establecidos para la reasignación de estos equipos, originándose el tráfico de influencia internamente para disponer de los mismos. Estas prácticas son fuentes de un incremento injustificado de las compras.

Dadas las incapacidades de Bienes Nacionales para recuperar los bienes descargados, los mismos terminan en almacén, el que finalmente tiene que deshacerse de ellos. Pero resulta, como expresamos, que parte de estos equipos son rescatables para su uso.

En relación con este fenómeno está el aspecto ético, pues en algunos departamentos, y particularmente en el área de almacén o de Activo Fijo, se generan prácticas anti-éticas con el regalo discrecional o la venta, por parte de algunos empleados, de estos materiales y equipos.

# 3

## ***Consistencia y racionalidad del sistema***

La expresión más conocida acerca de los fines del Estado es que existe para lograr el bien común, pasando por ser el garante de los derechos y de la seguridad ciudadanos.

La Administración Pública y el Derecho Administrativo que le regula, sirven de soporte al Estado y al gobierno para ejecutar su misión de facilitar la convivencia y el bienestar. Esta misión, sin embargo, no puede hacerse de manera irracional. Hay una racionalidad del Estado y su Administración, que es sistémica, es organizativa y es económica, y puede ir o no acorde a sus bases filosóficas.

### **LA ENFERMEDAD DE LAS TRES “D”**

La necesidad de esta racionalidad material parte del principio económico de que los recursos son escasos (y mal distribuidos) y las necesidades son ilimitadas. De aquí que la Administración, y los recursos que utiliza, pertenecientes a millones de personas, no se puede dar el lujo de padecer la enfermedad de las tres D: **despilfarro, desperdicio y desfalco.**

Para evitar o combatir esta enfermedad debe existir una organización controlada y funcional, con sistemas, procesos y procedimientos eficientes, atendiendo al tamaño del gobierno, al volumen de las operaciones, a la cultura y a las concepciones políticas imperantes.

Se trata de medios para un fin, aunque muchas veces en los diferentes tipos y formas de Estados que se han conocido, esa parte material del Estado ha sido convertida en un fin en sí misma.

Cuando hablamos de funcionalidad nos referimos a funcionalidad racional, un fluir continuo que no duplica esfuerzos, que no crea barreras burocráticas, que favorece el aumento del rendimiento y la productividad del servidor público, procesos cortos y compatibles.

En la Administración Pública las actividades que le son inherentes no solo deben ser eficientes y eficaces, sino que deben estar documentadas y darse fe de su ocurrencia. En el caso que nos ocupa, esta función es desempeñada por un sistema que corre paralelo al sistema de compras. Se trata del control, interno y externo, que pasa a ser para la Administración, un vigilante de sus acciones.

Haciendo una comparación con el tránsito, el Gobierno guía, la Administración es el vehículo, y el control es el policía o el semáforo. Todos deben estar coordinados y lógicamente estructurados, pues de lo contrario ocurre la enfermedad de las tres D.

Si no se sabe adónde se va, si hay irracionalidad y, además, descontrol, la Administración será un desastre.

Puede haber racionalidad sin control, dada la autonomía de actuación dentro de la Administración; esto origina grandes riesgos y desconfianza pública. Puede haber mucho control con escasa racionalidad; esto paraliza la marcha de la Administración y afecta la eficacia. A este tipo de control se le puede llamar control de policía, el cual ha quedado desfasado en la administración moderna y es menos eficaz que el control del semáforo, el control automático.

Resulta que el sistema de compras de la Administración Pública dominicana está basado en un control de policía, en un control de pasos y no de procesos, en un control financiero y no de resultados. Por eso, a pesar de existir un excesivo control, se da a menudo la enfermedad de las tres D.

Claro, a las distorsiones del control actual se suman la falta de políticas de compras, que deben servir de guía, y la escasa racionalidad de la Administración.

Comprobemos lo antes dicho.

### **EL PROCESO DE COMPRA Y LA RACIONALIZACIÓN DE SUS CONTROLES**

Cuando se solicita la adquisición de un bien, el solicitante es controlado por el subsecretario Administrativo, que aprueba o no la solicitud, y a veces, también, por el Director Administrativo; el Encargado de Compras controla a sus empelados en el proceso de cotización y selección; el Director Administrativo controla al Encargado de Compras; el subsecretario controla al Director Administrativo y de nuevo al Encargado de Compras, cuando aprueba la orden de compras; a veces, el secretario d Estado va a controlar a todos.

En los modelos actuales, visualizado en los flujogramas anteriores, se advierte, en relación con la solicitud de adquisición, que esta va, sin razón de peso alguna, en el caso de la Secretaría de Educación, desde la Subsecretaría Administrativa a la Dirección Administrativa y Financiera, volviendo a la Subsecretaría.

En el caso de la SEMARENA, la solicitud pasa desde la Subsecretaría a la Dirección Administrativa, lo que no tiene razón de ser, pues si ya el subsecretario aprobó que se realice una compra, un director no puede revertir el proceso.

Luego viene la intervención del Auditor (CGR), que controla a todos los anteriores.

En el caso de la SEMARENA hay una doble actuación de los auditores sobre el mismo proceso de compras. Esta anomalía existe porque en varias de las subsecretarías, que funcionan en locales diferentes, se cumplen varios pasos del proceso de compras, y como allí la CGR ha colocado auditores, éstos auditan esos pasos, que de nuevo serán auditados cuando el expediente pase por la Subsecretaría Administrativa.

Cuando la adquisición debe ir al Comité de Compras, éste controla al Encargado de Compras que le hizo la propuesta, y luego el Secretario controla al Comité.

Si la adquisición de un bien o servicio se hace por contrato, la Consultoría Jurídica de la institución va a realizar otro control jurídico a todos los anteriores; otro control de ese contrato lo va a realizar la Contraloría General de la República (oficina central) a quien hay que enviarle el contrato para registro.

Observando el proceso de compras se advierte que en cierto modo la compra es aprobada dos (2) veces, primero el subsecretario, el Comité de Compras o el secretario autorizan a que se compre tales bienes o servicios; luego que se elabora la orden de compras, con el proveedor que ha seleccionado el Departamento de Compras, el Subsecretario vuelve a aprobarla.

Evidentemente, ahora hay dos elementos nuevos: el precio y la persona a quien se le va a comprar, pudiendo haber un tercer elemento, que es las condiciones de pago.

Si la solicitud de compra va directamente al Departamento de Compras/Comité de Compras, que prepara la orden de compra y la remite al subsecretario o al secretario, ambos aprobarán o no en un solo acto qué se compra, a quién y a qué precio.

La consecuencia procesal de este modelo es que ahorra dos o tres pasos, pues la solicitud no pasaría por el director Administrativo ni por el subsecretario Administrativo o el secretario.

Otra consecuencia es que se transfiere más poder hacia el Departamento de Compras, reduciéndose la discrecionalidad del subsecretario Administrativo y del secretario.

Un efecto negativo es que si el nivel superior no aprueba la compra habría una pérdida de recursos, en horas de trabajo y en materiales usados en la preparación de la orden de compra.

¿Por qué tendría que ocurrir tal desaprobación? Ocurriría, sobre todo, si no existen políticas claras, si no hay una manual de compras, si no existe un sistema automatizado, si hay intenciones de concentrar las decisiones para fines no necesariamente institucionales.

¿Por qué, por ejemplo, un secretario o un subsecretario tienen que decidir a quién se le compra? Lo más importante son las condiciones de la compra: precios, calidad, servicio, que son aspectos fundamentalmente técnicos, que deben ser determinados en el Departamento de Compras o en el Comité de Compras. Entonces, si eso es lo más importante, lo que debe hacerse para aumentar la eficiencia del proceso, es tecnificar y reforzar ética e institucionalmente al Departamento de Compras.

En cuanto a los controles del proceso de pago, el área de Contabilidad va a realizar un primer control con todo el expediente a mano, otro control lo hace el director o gerente Financiero cuando solicita el cheque, otro lo hace Auditoría con respecto a esa solicitud, otro lo hace Tesorería cuando elabora el cheque, de nuevo el gerente Financiero, otro lo hace el director Administrativo, de nuevo el subsecretario Administrativo, cuando firman el cheque, en otros casos, también va a realizar un control el secretario.

Pero, como ya se conoce, si el pago se va a realizar con fondos generales, además de los actores anteriores que participan dos veces del control, van a participar Presupuesto Financiero de la institución (5 veces), ONAPRES (2 veces) y la CGR (1).

## REDUCIR EL CONTROL DE AUDITORÍA Y AUMENTAR SU CALIDAD

En todos estos controles sobresale el reiterativo control de las Unidades de Auditoría Gubernamental (UAG), dependientes de la Contraloría General de la República.

La UAG audita todo el expediente encabezado por la orden de compra, audita la solicitud de cheque o la solicitud de compromiso a ONAPRES, audita el libramiento o el cheque, audita el recibimiento de la mercancía.

Se puede plantear que es racional la actuación de la CGR, a través de sus UAG, porque se trata de dos procesos y varias etapas diferentes, en que en un momento se audita a quien se le va a comprar, en otro el pago que se le solicita y finalmente el documento de pago o cheque.

Pero realmente no es tan racional el proceso, como veremos.

Cuando la UAG audita la orden de compra constata si en el expediente están los documentos que debe aportar el proveedor, establecidos en el Decreto 262-98 y normas de la CGR, y si se han cumplido con otras formalidades, la más importante de las cuales es ver si la compra ha sido aprobada por funcionario competente.

Cuando audita la solicitud de cheque o solicitud de libramiento o el cheque a nombre del proveedor, lo único sustantivo que se audita es determinar si la persona y el monto que figuran en la orden de compra son los mismos que figuran en la solicitud de cheque, en el cheque o en el libramiento.

Y las preguntas que surgen son: ¿Acaso no es la misma comprobación que se le hace a la solicitud de cheque y que se le hace al cheque o al libramiento? ¿No se satisface el propósito del control el que la orden de compra vaya a auditoría con la solicitud de cheque, evitando una etapa completa del proceso actual?

Siendo los fines inmediatos del control verificar que se ha cumplido con el registro, la identificación y cuantificación de las operaciones, testimoniando su ocurrencia, verosimilitud, confiabilidad y objetividad, vamos un poco más lejos, y preguntemos, ¿Qué impide satisfacer los fines del control de la CGR que la orden de compra, la solicitud de cheque y el cheque se auditen conjuntamente?

Podría decirse de entrada que esta acumulación del control puede traer la dificultad de que si ocurre un error en un documento el mismo se detectará al final del proceso, debiendo hacer la corrección en todos los demás documentos, ocasionando pérdidas de recursos.

También puede argumentarse que el control debe ser sistemático y que es más eficaz hacerlo paso a paso.

Las respuestas a estas posibles objeciones son las siguientes:

1. Si bien es cierto que lo primero puede ocurrir, los errores de este tipo serán excepcionales, puesto que existen otros puestos de control antes de llegar a auditoría; pero además, comparando la ganancia de recursos que se van a obtener al disminuirse grandemente las horas/hombre-mujer con la nueva modalidad, no puede haber dudas por cuál opción debemos inclinarnos.

Ahora bien, no podemos justificar ineficacia de ningún tipo, sino, calidad total, la que es posible obtener reformando el sistema de compras actual. Para aumentar la calidad del sistema de control-auditoría se precisa una mejor organización de las UAG, la que en algunos casos comprobamos deficiente. De igual modo, a partir de la estabilidad de la contratación, se debe aumentar la capacitación de los auditores sobre la cual comprobamos algunas deficiencias.

2. En relación con el control acumulado que estamos proponiendo, ¿acaso una auditoría no trabaja sobre la acumulación de documentos que reciben todos al mismo tiempo?

Podría de nuevo objetarse que no es lo mismo el control externo, ex post, de una auditoría que el control interno, a lo que recordamos que el control interno no es realizado con exclusividad por la Contraloría General de la República a través de sus Unidades de Auditoría.

De igual modo se debe decir que la CGR debió ser más celosa y caer, en cierto modo, en un exceso de medios de control, porque el control externo del Congreso Nacional y de la Cámara de Cuentas, han tenido mucha debilidad; pero la modalidad actual no tiene que ser para siempre, puede y debe variar, para que el control no se convierta en un factor de ineficiencia e ineficacia.

## **EL SISTEMA DE COMPRAS Y LAS DUPLICIDADES ENTRE LAS UNIDADES DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL Y LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

A partir del año 2001 con la emisión del Decreto No. 121-01 la labor de auditoría interna en el Gobierno Central y las instituciones descentralizadas asumió un nuevo carácter<sup>9</sup>, pues los auditores dejaron de depender de los incumbentes de las instituciones y pasaron a ser nombrados por el Contralor General de la República, a quien se reportan.

Este cambio ha sido visto como muy positivo, al permitirle a los auditores independencia en sus actuaciones y ser más estricto en el control interno, pudiéndose convertir en una barrera ante la proliferación de la corrupción administrativa.

Luego de cinco (5) años de esta medida, la evaluación de sus resultados podría enfocarse de dos maneras:

1. Las Unidades de Auditoría no han podido cumplir su papel, pues la corrupción ha seguido latente, y según muchos, extendiéndose en la Administración Pública.
2. Si no hubiera sido por las Unidades de Auditoría Gubernamental (UAG), dependientes de la CGR, la corrupción administrativa tendría niveles mucho más altos de los que se conocen hoy día.

<sup>9</sup> Decreto No.121 del 23 de enero de 2001.



Nosotros nos inclinamos por la segunda apreciación, aunque debe hacerse un diagnóstico exhaustivo sobre el fenómeno.

Ahora bien, al crearse las UAG, unidades dependientes de la CGR, no se reflexionó en una situación que ha devenido en un doble control o control repetido por parte de la CGR, retrasando el proceso de compras y haciéndolo más ineficiente.

Resulta que la UAG no es parte de la Secretaría de Estado, sino de la CGR, por lo que de hecho y de derecho, ahora es la CGR la que está dentro de la Secretaría. La CGR se ha mudado a cada secretaría o institución descentralizada.

Pero esa nueva realidad, ese cambio en el control interno, que ha llevado a que la CGR tenga que realizar menos auditorías, (en sí ya no debiera realizarlas, para que las realice la Cámara de Cuentas), no produjo la comprensión de que debía reducir o eliminar algunos controles que todavía sigue haciendo la Oficina Central de la CGR..

Cuando una UAG audita un paso del sistema de compras es la CGR que lo está haciendo, pero si ese paso debe ir de nuevo a la oficina central de la CGR, entonces se repite la auditoría de ese paso, y la CGR audita a la CGR, lo que es irracional.

El ejemplo típico de esta situación es el libramiento, el que después de ser auditado (autorizado el pago) por la UAG-CGR, debe ser enviado por la institución a la CGR-CGR para ser autorizado el pago de nuevo. Si bien esta formalidad también persigue concentrar la información de todos los pagos realizados por el Gobierno Central, para ser enviada a la ONAPRES que determina los fondos disponibles a afectar, la CGR puede establecer un mecanismo de capturar esta información sin necesidad de que la oficina central reciba el libramiento.

En el caso de los contratos, que deben ser registrados en las oficinas centrales de la CGR, y nuevamente cada año si tienen una duración mayor, las UAG no intervienen. Pero qué impide que estas UAG den un aval sobre la autenticidad de estos contratos, no se detenga el proceso de compra, y luego se realice el registro, por ejemplo antes del pago.

¿Qué impide que las UAG tengan un formato para registro de contratos, numerado consecutivamente, rubricado y sellado por el contralor, que periódicamente depositen en las oficinas centrales de la CGR?

Todo esto evitaría las duplicidades actuales y contribuiría a hacer más eficaz el sistema de compras del gobierno dominicano.



# 4

## **La Ejecución Presupuestaria, un gran obstáculo para el funcionamiento eficaz del sistema de compras**

El subsistema presupuestario dominicano se caracteriza por el centralismo y la discrecionalidad en la elaboración y en la ejecución, que raya en lo despótico.

Basta leer la Constitución de la República (Artículo 115), que es la Constitución de 1966 con ligeras modificaciones, y la Ley Orgánica de Presupuesto No.531 de 1969, aprobadas dentro de un régimen autoritario, que algunos llaman semi dictadura, y otros le denominan dictadura, para comprobar las amplias facultades del Presidente de la República y del director de Presupuesto, quien responde al primero.

Incluso con las modificaciones administrativas que se han propiciado desde la Secretaría de Estado de Finanzas y el Secretario Técnico de la Presidencia (Programa PAFI), para precisar mejor los clasificadores presupuestarios, los programas, los objetos, la distribución a través de cuotas de compromiso, el cierre del ejercicio y los compromisos no pagados al 31 de diciembre, la regularización de los fondos propios, la parcial distribución y relativa disminución de la discrecionalidad en torno a los excedentes presupuestarios, así como la intención de que el gasto de capital o las inversiones a realizarse solo sean los que están incluidos en el Presupuesto del año, dándosele una mayor participación a la ONAPLAN en el diseño y seguimiento a ese gasto, todavía hay importantes distorsiones de gestión, de esencia política, que tocan la concepción del Estado y al tipo de democracia que han impulsado los partidos y sus dirigentes, ocupantes de las estructuras gubernamentales.

El ejercicio de elaboración de un Presupuesto y su aprobación legislativa han sido esfuerzos banales, pues la ejecución se ha distanciado mucho de lo aprobado. En la mayoría de los casos por los manejos de los presidentes de la República y de los directores de la ONAPRES, en otros por la incapacidad de ejecución de las instituciones públicas.

Pero todo esto tiene un basamento legal fríamente calculado. El artículo 30 de la Ley Orgánica de Presupuesto No. 531 expresa que los recursos asignados a las instituciones en el Presupuesto: "...en ningún caso representa un derecho adquirido para ellas ni una obligación para el Fisco. En consecuencia, los recursos se asignarán conforme a las disponibilidades reales de los ingresos".

Bajo este amparo legal la ONAPRES, sin basamento económico, presupuestario y técnico, toma decisiones que no transparenta para no cumplir con el

Presupuesto aprobado, incluso, para no cumplir con la cuota de compromiso trimestral o mensual que sus técnicos le han aprobado a cada secretaría o entidad.

A pesar de que el artículo 39 de la Ley Orgánica de Presupuesto manda a la ONAPRES a elaborar en el mes de enero un Programa de Caja (ingresos-egresos) detallado por meses, el cual debe contribuir a dar certidumbre a las instituciones de sus asignaciones mensuales, tal programa de caja no se conoce ni es socializado con las instituciones.

Es cierto que en los últimos tres años se ha mejorado la asignación y ejecución del Presupuesto en función de lo aprobado por el Congreso Nacional, pero todavía falta transparencia y una gestión más efectiva e innovadora.

Cuál es la traba principal del proceso de pago de las compras públicas cuando estas se realizan con fondos generales? El retraso en el desembolso.

Este retraso se verifica en la elaboración del cheque por la Tesorería Nacional, en la aprobación del libramiento por la Contraloría General de la República, y en la aprobación de la asignación por la ONAPRES.

Esos pasos duran alrededor de un mes, y a veces más, siendo el obstáculo principal la ONAPRES, a partir de cuya aprobación es que se activan las demás instancias.

Cuál es el efecto de que un pago a un proveedor dure entre uno y tres meses, y a veces un año, cuando ocurren otras ineficiencias y errores formales, como puede ser la recepción de una mercancía que corresponde a una partida presupuestaria ya agotada por la institución, lo que viola el sistema, pero ocurre. Veamos.

1. Si el proveedor no ha entregado la mercancía se retrasa la generación de los productos y servicios que está supuesta a dar la institución, no alcanzando sus objetivos y metas institucionales y los fines del Estado.
2. Ocurre a menudo, dada la economía de amplia libertad de precios de todas las mercancías, variaciones en los costos y los precios de las mercancías solicitadas, resistiéndose los proveedores a entregar las mercancías con los precios iniciales. En algunos casos se tramitan pagos completos, lo que representa un aumento del gasto que debe evitarse; en otros casos el proveedor se resiste a entregar la mercancía, debiéndose iniciar el proceso de compras de nuevo, lo que amplía aún más el retraso; finalmente, en los casos de que los proveedores entreguen las mercancías, hay una evidente pérdida financiera de éstos, a lo que la Administración no puede contribuir, pues atenta con sus propios ingresos.
3. Cuando ocurren estos retrasos en los desembolsos, los proveedores, principalmente los medianos y pequeños de menor capacidad financiera, dejan de venderle al Estado, facilitando que un grupo de grandes proveedores monopolice las compras públicas, con las consecuentes distorsiones que esto trae.
4. Como la práctica del retraso en el pago es antigua y recurrente, los proveedores se protegen financieramente, descartando aquí la mala fe, y colocan precios más altos que los habituales, perjudicando los intereses del erario.

5. La negociación de esos precios entre los proveedores y los funcionarios públicos, así como las gestiones de pagos atrasados, crea el escenario para el soborno, pasivo y activo, que perjudica los intereses de la sociedad, financiera y éticamente.

### MODELO PRESUPUESTARIO CENTRALISTA Y BUROCRÁTICO

Estas distorsiones y perjuicios a causa del retraso en los desembolsos provienen de un modelo presupuestario vigente en un buen número de países presidencialistas y centralizados y/o profundamente burocratizados, donde el enfoque gubernativo se hace en los procesos y no en los resultados.

Veamos como funciona, o mejor dicho, disfunciona este modelo:

1. A pesar de aprobarse por ley, la misma ley permite no cumplir con su contenido, en cuanto a la asignación de las apropiaciones.
2. A cualquier institución el director de la ONAPRES puede no entregar (reducir de hecho) su presupuesto, pero cuando hay excedentes, lo que ocurre casi todos los meses, entonces los mismos son manejados a discreción por el Presidente de la República, y no se compensan los presupuestos de la mayoría de las instituciones. El manejo de los excedentes se hace políticamente, aún después de su relativa ordenación tras los decretos 614-01 y 1524-04.
3. El presupuesto se distribuye en doce (12) meses, es decir, las asignaciones se hacen mensuales. Pero en realidad, las únicas asignaciones mensuales que se cumplen son las de servicios personales y algunas cargas fijas.
4. Para el caso dominicano, hay una cuota de compromiso trimestral, que tampoco existe garantía de su cumplimiento.
5. A pesar de existir una apropiación en la Ley de Presupuesto del año, a pesar de repetirse en la cuota trimestral, a pesar de hacerse a una institución una asignación mensual, todo lo cual se supone que está en el programa de caja, las instituciones deben solicitar a la ONAPRES la aprobación de cada asignación para cada gasto. Entonces, quien ejecuta el Presupuesto y dirige a las secretarías de Estado es la ONAPRES, a veces ni siquiera su director, sino, técnicos o burócratas sin ninguna visión de gobierno.
6. Este modelo presupuestario burocrático premia a la institución que gasta más, no importa si es con **la enfermedad de las tres D (despilfarro, desperdicio y desfalco)**. La dependencia que logra que le asignen y gastar todo el presupuesto aprobado en la Ley de Presupuesto recibirá de seguro un aumento del presupuesto del siguiente año. La que no lo gaste, aún sea por el efecto de la eficacia y la honestidad, será castigado en el presupuesto siguiente, disminuyéndoselo y, con suerte, dejándoselo igual.

## CAMBIO DE MODELO

Ante este esquema que tantos perjuicios está ocasionando, que no ha sido un instrumento de desarrollo, que entorpece el gasto público, que no racionaliza el gasto, pues el mismo esquema es una muestra de irracionalidad, debe producirse un cambio significativo en su esencia.

**¿Cuál es el modelo que debe explorarse? El modelo PDGANCE. Un modelo planificado, desconcentrado, descentralizado, garantista, anticipado, normatizado, controlado y evaluado.**

Vamos a esbozar estos conceptos, cuyo detalle será producto de otro trabajo.

La **planificación** del presupuesto ya fue abordada.

En cuanto a la **desconcentración**, citamos solo dos casos: que cada institución no tenga que recibir la aprobación de la ONAPRES para ejecutar un gasto que ya está contemplado en la Ley de Gastos Públicos; en cuanto a la CGR, que dé más autoridad a sus UAG para aprobar libramientos y pre-registrar contratos.

Un presupuesto con mayor **descentralización** en los gobiernos locales, desgestionándose la ONAPRES del papeleo diario y concentrándose más en la perfección de su elaboración, seguimiento y evaluación, conjuntamente con otras instancias.

**Garantista**, que asegure, de manera progresiva, las partidas previstas a cada institución.

La **anticipación** sería un cambio radical con el modelo actual. Se trata de que en vez de preverse la entrega total de la asignación mensual al final del mes, ahora se entregue al inicio del mes, con lo cual terminará la incertidumbre, el retraso, los perjuicios económicos y el tráfico de influencia actual. Esto se podrá conseguir no de inmediato, en un solo año, pero sí en varios años, acumulando una reserva presupuestaria equivalente a la doceava parte del presupuesto, la que se convertirá en adelanto del presupuesto aprobado.

**Un modelo de este tipo, de mayor autonomía en la ejecución, requiere un reforzamiento de las normas, procesos y procedimientos escritos, la existencia de manuales e instructivos en cada departamento, así como políticas de compras y de gastos en sentido general, claras, basadas en principios, como los de economía, racionalidad y transparencia.**

El control será mejorado con la automatización de los diferentes sistemas y subsistemas. Con la presencia y experiencia de las Unidades de Auditoría Gubernamental, y un reforzamiento de las funciones de control del Congreso Nacional y de la Cámara de Cuentas, debe haber más confianza para que este modelo funcione. A este control institucional debe sumarse el control social, de los que aportan los ingresos y deben recibir los beneficios del gasto público.

Una evaluación interna en cada institución, mensual, trimestral y anual. Una evaluación coordinada deben hacer, también, la ONAPRES, la CGR y la ONAPLAN.

Este modelo que de hecho tiene ya algunas implantaciones, de seguro que será más eficaz que al actual. Por lo menos, esperamos que sea considerado, debatido, para su posible puesta en práctica, aún sea como plan piloto.

## LOS FONDOS REPONIBLES Y FONDOS EN AVANCES

45

Cuando decimos que el nuevo subsistema de ejecución presupuestaria ya ha comenzado, nos referimos, entre otros componentes, a la existencia de los Fondos Reponibles y a los Fondos en Avances.

Los Fondos Reponibles son los autorizados por la ONAPRES y la CGR, que la Tesorería Nacional deposita mensualmente en la cuenta de cada institución, para cubrir sus gastos menores, incluidos los de Caja Chica, así como gastos urgentes. El Fondo es reponible contra la rendición de lo entregado el mes anterior.

El monto del Fondo Reponible podría llegar hasta un 2% del presupuesto de gastos apropiados a cada institución en el Objeto dos (2) de Servicios no Personales, y del Objeto tres (3) de Materiales y Suministros del Fondo General<sup>10</sup>.

Esta modalidad de entrega de fondos a las entidades gubernamentales está ya prefigurada en el artículo 21 de la Ley 3894 de la Contraloría General de la República, con el nombre de **“anticipos de fondos en suspenso”**<sup>11</sup>.

Para ejecutar gastos con cargo a los Fondos Reponibles operan las mismas normas contables y de auditoría, excepto que no tiene que pedirse la autorización de la ONAPRES y de la CGR, y cada mes se envían los justificativos de gastos a la CGR.

Como anticipos de fondos o fondos reponibles, lo cierto es que sin este flujo mensual de recursos, las instituciones públicas se paralizarían, dado lo pesado del sistema de administración financiera.

Si este mecanismo contribuye al mejor funcionamiento de la Administración Pública, y particularmente del sistema de compras, sin vulnerar los controles internos y la transparencia, lo racional y sensato es seguir aumentando los montos del Fondo Reponible e ir disminuyendo progresivamente las solicitudes de compromisos y asignación de fondos.

En relación con los Fondos en Avances, estos resultan del nuevo esquema presupuestario creado con la Ley No.194-04 que otorga autonomía presupuestaria al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Ministerio Público y a la Cámara de Cuentas.

De acuerdo con el artículo siete (7) de esta ley, la Tesorería Nacional **“depositará en las cuentas... (de estos organismos) en el Banco de Reservas el equivalente a la duodécima parte del monto total del presupuesto que haya sido aprobado por el Congreso Nacional...”**<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Circular No.---- del----- de la Contraloría General de la República.

<sup>11</sup> Ley No.3894 del 9 de agosto de 1954, Gaceta Oficial No. 7730.

<sup>12</sup> Ley No.194 del 28 de julio de 2004, Gaceta Oficial No.10287, Artículo 7.

Esta duodécima parte que se le está entregando a estas instituciones, como se le entrega también a la Universidad Autónoma de Santo Domingo, es lo que constituyen los Fondos en Avances, otra modalidad de distribución y ejecución presupuestaria que contribuye a que el gasto público sea más oportuno.

Lo que debe hacer la Administración Financiera, especialmente la CGR, así como el Poder de Control, es dar seguimiento y evaluar esta ejecución presupuestaria para garantizar su idoneidad contable y sus resultados económicos y administrativos, no convirtiéndose en un obstáculo a la eficacia del gasto.

## LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE COMPRAS

Cuando hablamos de modernización nos referimos a “el proceso por medio del cual se desarrollan las condiciones instrumentales necesarias para implementar adecuadamente los cambios planteados por el proceso de reforma, a través de la aplicación de nuevos procedimientos tecnológicos y conocimientos adecuados a su nuevo papel”<sup>13</sup>.

La modernización viene siendo la forma de aplicación de los principios, normas y valores de la modernidad, de los sistemas y teorías de la política; es la parte instrumental y técnica, que facilita que el Estado, el Gobierno y su Administración sean eficaces<sup>14</sup>.

De lo anterior se desprende que toda instrumentación o desarrollo tecnológico de la Administración Pública, en este caso de su sistema de compras, tiene que ser adecuada a los fines que han sido definidos, de lo contrario no se puede hablar modernización.

Para que haya modernización no bastan las máquinas en una dependencia pública; esa tarea de maquinización debe estar acompañada de diseño de sistemas y procesos funcionales, adaptados a la realidad nacional o local; debe haber una determinada organización que sea compatible con el uso de los nuevos instrumentos. Por eso, todo proceso de modernización casi siempre demanda una reorganización de las instituciones.

En el caso dominicano, el concepto de modernización ha estado muy limitado al de mecanización. Las oficinas públicas, con lentitud y retraso, han ido adquiriendo computadoras que agilizan algunas tareas, pero no modernizan la Administración porque faltan los diseños de los nuevos procesos. Por eso, la mayoría de los pasos del sistema de compras se han seguido haciendo como antes y, además, manualmente.

Hasta el 2004 solo la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Estado de Educación habían realizado cambios en el proceso de compras que conllevó un nuevo diseño informático y la adquisición de nuevos equipos.

<sup>13</sup> Comisión para la Reforma y Modernización del Estado, Estrategia para la Reforma, en “La Reforma del Estado, Alcance y Estrategia”, Publicaciones UASD, Santo Domingo, 1998, Página 43.

<sup>14</sup> Faustino Collado, Las Reformas Políticas, Impresora G & G, PUCMM, Santo Domingo, 2000, Pág. 10.



En el caso de la Procuraduría General de la República se trató de un programa de modernización de toda la institución, vendido e instalado por una empresa española, con un préstamo del gobierno español, equivalente a seis millones de dólares (US\$6,000,000), software que fue mejorado por técnicos dominicanos, y que conectaría con todas las oficinas del Ministerio Público y todas las cárceles del país.

Este programa comprendía seis (6) módulos, 28 sistemas (16 comunes), 41 subsistemas comunes y 192 procesos centralizados y descentralizados comunes. Los módulos son:

1. Gestión administrativa y financiera
2. Gestión presupuestaria
3. Recursos humanos
4. Gestión de página web
5. Auditoría interna
6. Gestión especializada

El módulo de administración financiera tiene (10) sistemas, entre los cuales están: 1. compras de bienes y servicios, 2. Inventarios teóricos de suministros, 3. Recepción de servicios, 4. Inventarios físicos de suministros, 5. Desembolso de efectivo, 6. Activo fijo, 7. Transportación.

El sistema de compras tiene los subsistemas de compras de bienes, compras de servicios recurrentes, compras de servicios no recurrentes, con los siguientes procesos: 1. Requisiciones, 2. Ordenes de despacho, 3. Solicitudes de cotizaciones, 4. Procesamiento de cotizaciones de proveedores, 5. Emisión de órdenes de compras preformas y definitiva de bienes, 6. Auditoría, 7. Trámites de órdenes de compras, 8. Reportes impresos y consultas varias.

Todos estos procesos estaban automatizados, con nueve (9) formularios generados electrónicamente, existiendo un Manual de Procedimientos que explica cada paso. El sistema tiene sus propios controles automáticos, de manera que si no se cumple un requisito previo no se puede hacer el siguiente.

El sistema de auditoría interna tiene los siguientes subsistemas: 1. Cumplimientos de controles internos informáticos, 2. Revisión en línea de operaciones o transacciones, 3. Selección de muestras para examen documental de operaciones, 4. Seguridad de la información y del software de aplicaciones.

El sistema de desembolso de efectivo tiene los siguientes subsistemas: 1. Pagos mediante cheques de la PGR, 2. Pagos mediante caja chica, 3. Pagos de dietas a personal de la PGR, 4. Pagos mediante cheques de la Tesorería Nacional, 5. Entrega de cheques a beneficiarios en caja, 6. Registro de facturas por compras de bienes y servicios.

En el caso de la Secretaría de Estado de Educación, se implantó un programa mediante el cual se transparentaron dos aspectos muy importantes de la gestión pública: 1. Nómina, 2. Compras.

La nómina de la SEE estuvo colocada en su página web, lo que se anticipó a la Ley de Acceso a la Información Pública No.200-04, que incluye a la nómina como uno de los renglones a publicar por las instituciones públicas.



En cuanto a las compras de bienes y servicios, incluyendo desayuno escolar, se empezó a realizar la demanda y a recibir las ofertas de manera virtual, pudiéndose ver los precios ofertados, a quién se le compraba, los contratos convenidos, más una relación de los cheques pagados.

Estas dos pioneras experiencias fueron dadas a conocer a toda la Administración en el período 2002-2004 con el propósito de extenderlas a otras dependencias; lamentablemente, no hubo el liderazgo suficiente y la coordinación necesaria para que esto sucediera.

La situación, incluso, es más grave, pues en la SEE se ha retrocedido, y ya no aparece en su página web la nómina, las compras, los cheques pagados y sus beneficiarios.

## EL PAFI-SIGEF

A la par de las iniciativas de modernización de la gestión, especialmente de las compras públicas, enunciadas anteriormente, se fue desarrollando el Programa para la Administración Financiera Integrada (PAFI), creado en el 1997, mediante el Decreto No. 468-97<sup>15</sup>.

Este Programa tiene como propósito “hacer más eficiente la asignación y el manejo de los recursos públicos.....”; su financiamiento, según el artículo 6 del decreto, se hacía depender de un financiamiento de organismos multilaterales, más una contrapartida local.

Esta fue la primera debilidad de este Programa, pues el Presidente de la República, al tiempo que lo creaba, estaba diciendo que el gobierno dominicano no tenía fondos para algo tan importante como realizar las reformas necesarias para ejecutar un gasto público eficiente. El PAFI no fue concebido como una inversión, sino como algo sugerido por instancias internacionales, para cuyo funcionamiento había que esperar el apoyo externo.

El contrato de préstamo se firmó en julio de 1998 con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pero fue en septiembre del año 2000 cuando el Congreso Nacional aprobó este préstamo para financiar al PAFI. Hubo que esperar tres años para esta fase. Luego vino la fase de aplicar para los desembolsos, que duró otro año<sup>16</sup>.

Este contrato, en términos conceptuales, es una ampliación de los propósitos del PAFI. Su anexo A, al definir el objeto del PAFI, ya establecido en el Decreto 468-97, establece que “Tal objetivo se perseguirá mediante el establecimiento de un Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) en el sector público dominicano”.

Agrega el numeral 2.01 del Anexo A, que mediante ese proceso “se definirán, desarrollarán, integrarán normativamente y comunicarán informáticamente las unidades y sistemas básicos de la gestión fiscal del Estado”. Estos sistemas abarcan los siguientes componentes: Programación y Presupuesto, Crédito

15 Decreto No. 468 del 6 de noviembre de 1997.

16 Resolución del Congreso Nacional No. 80 del 26 de septiembre de 2000, que aprueba el Préstamo No.1093/0C-DR suscrito entre el Estado dominicano y el BID, por el monto de US\$10,300,000.

Público, Tesorería, Contabilidad, Control Interno, Sistemas Conexos (compras y contrataciones, recursos humanos...), Coordinación General, Informática y Capacitación.

De estos componentes, se puede decir que la relativa modernización ha ocurrido en la formulación y ejecución presupuestaria, con la elaboración de nuevos clasificadores presupuestarios, el fortalecimiento del presupuesto por programa, y la mejoría de la programación y la ejecución del presupuesto con el uso del presupuesto preliminar, los techos presupuestarios y las cuotas trimestrales.

También se han simplificado las labores de la Contraloría General de la República al quitarle las labores de registro contable con la creación de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental. Sin embargo, en esta área del control no se ha hecho una reflexión a fondo.

Se ha concentrado la información relativa al crédito público del Estado, dándole más prerrogativas a la Dirección de Crédito Público de la Secretaría de Estado de Finanzas.

Y, finalmente, se inició en el 2003 el modelo informático del SIGEF, por el cual se creó una base de datos única sobre el presupuesto, compartida entre la ONAPRES, la CGR y la Tesorería Nacional. Las informaciones que genera esta base de datos, llevó a la modificación de los formularios de la ejecución presupuestaria para identificar a cada institución, la numeración, identificar al suplidor, la estructura presupuestaria, el monto y los funcionarios responsables de la transacción.

Es a partir del año 2004, con la emisión del Decreto No.9-04, que “el modelo conceptual del SIGEF y sus instrumentos normativos y operativos serán referencia obligatoria para todas las instituciones del sector público sin excepción”<sup>17</sup>.

El Párrafo del artículo 2 establece que: “Las instituciones del sector público que en la actualidad hayan realizado o estén realizando sistemas informáticos de gestión financiera deben ajustar su diseño y desarrollo a los lineamientos establecidos por el modelo conceptual del SIGEF”.

Pero es a finales de 2005 que efectivamente el modelo informático del SIGEF se ha desconcentrado e instalado en más de 100 dependencias, pero solo para registrar los “compromisos” administrados por la ONAPRES y el registro de los “libramientos de pago” administrados por la CGR.

Sin embargo, como se ha visto en puntos anteriores, a pesar de que los formularios del “compromiso” y del “libramiento” se generan y son transmitidos automáticamente por las instituciones que están en la red del SIGEF, aún estos documentos de la ejecución presupuestaria deben ser enviados físicamente a los organismos rectores del sistema financiero (ONAPRES, CGR, TN, DIGE-COG). Todo esto, a pesar de que ya se aprobó la Ley 126-02 que permite la firma electrónica de los documentos públicos y privados.

La otra gran debilidad es que el PAFI-SIGEF no ha trabajado en doble dirección, para que las instituciones avancen en la automatización de sus sistemas

17 Decreto No. 9 del 1 de enero de 2004.

y procesos internos, en este caso de la compra de bienes y servicios, pues hoy hacen la mayor parte de los pasos en forma manual.

Y ahora, el Decreto 9-04 ha establecido que toda informatización de la gestión financiera debe ceñirse al modelo conceptual del SIGEF, lo que resulta lógico, siempre que el PAFI-SIGEF despliegue capacidad operativa para responder a la demanda, aun sea inducida.

Desde que se creó el PAFI en 1997 al presente año 2006 han transcurrido nueve (9) años, y se puede decir que la modernización, para la eficiencia y la transparencia del gasto público, es aún muy limitada.

No vamos a decir que este retraso se debe a fallas estratégicas y de planificación o a deficiencias operativas del PAFI. Ha faltado apoyo político real para avanzar más rápido; probablemente ha habido dificultades con los desembolsos y otros obstáculos institucionales producto del mismo diseño del PAFI, regido por una Comisión Técnica Interinstitucional de rango ministerial, cuyos integrantes a veces entran en competencia entre sí.

Están, también, las duplicidades por la existencia de cerca de diez (10) proyectos de reformas del Estado y de la Administración, que en un momento determinado pueden crear mutuos inconvenientes, todo lo cual refleja una debilidad conceptual en las políticas de reformas y de gestión pública.

En todo caso, este Programa requiere de una evaluación institucional para repensarlo, renovarlo o fusionarlo con otros proyectos.

## LA AUTOMATIZACIÓN DE LAS COMPRAS

Dentro del ámbito de la modernización, la automatización está llamada a ser la gran facilitadora de la eficiencia y la transparencia, sobre todo si esta automatización no se implanta con las distorsiones actuales, sino a partir de los cambios sistémicos y de procedimiento que estamos sugiriendo, entre otros.

Se trata de la implantación de una red interna en cada institución para que desde la requisición y/o la solicitud de la compra hasta la emisión del cheque todo sea en base a la automatización.

Automatizado quiere decir que todo el proceso que se desarrolla dentro de la institución se lleva a un programa computacional, con unidad, coherencia y compartimentación. Todos los documentos y formularios necesarios son generados por el programa de manera concatenada y secuencial, por lo tanto el sistema no permitirá que se salte un paso o viole un requisito, todo nuevo paso ocurre cuando se introducen al sistema los datos del paso anterior.

Cuando se inicie el proceso de compra con la requisición o la solicitud de compra, este formulario característico será visto en su pantalla por todos/as los/as que intervienen en el proceso, así como las cotizaciones que deben ser recibidas por correo electrónico o escaneadas para ser introducidas al programa; y así con todos los demás pasos y sus formularios, que se van acumulando en pantalla uno detrás de otro. **Todos/as enterados/as de todo**, este debe ser el principio de la transparencia del nuevo sistema.

Cada responsable de revisar y autorizar un paso lo hará en su computador, para lo cual tendrá una clave, evitando la violación del sistema, de ahí la característica de la compartimentación. Pero también, las informaciones que requiera un/a funcionario/a de la cadena de compra y pago, para facilitarle la toma de su decisión, la pedirá y recibirá por la red; de igual modo, cada funcionario, basado en informaciones privilegiadas que posea, puede hacer observaciones instantáneas sobre un paso anterior o posterior.

La impresión del expediente solo se hará al final del proceso, si se estima necesario o en los casos necesarios.

Llegado el momento en que el proceso interno deba conectar con la ONA-PRES y la CGR, también se hará por la red o intranet que ya ha iniciado con el SIGEF. Por eso, debe haber compatibilidad conceptual y técnica, debiendo el PAFI, dado su mandato, tomar la iniciativa para discutir con las instituciones el nuevo modelo de automatización que ha de implantarse.

Dentro de ese modelo hay que tomar en cuenta la exposición al público que debe hacerse de todo el proceso de compras o de parte de él, sea en tiempo real, en algunos casos, para que incluso los/as ciudadanos/as interesados/as participen de manera interactiva ofreciendo informaciones sobre precios, calidad, oportunidades de mercado, entre otras informaciones, o con un tiempo diferido, por razones de seguridad.

Esta automatización debe extenderse a Almacén y a Suministro, lo que permitirá, también, ver en la red qué se tiene y quién lo tiene, siendo esta una eficaz herramienta para el control del consumo individual.

La automatización, con la impronta de la transparencia, va a contribuir a tomar mejores decisiones, a comprar bien y a pagar a tiempo, porque se dispondrá de mayores informaciones, procesadas más rápido y a un costo menor.



# 5

## **Hallazgos y conclusiones**

### **FORTALEZAS**

Las fortalezas más evidentes en el sistema de compras de las secretarías de Estado estudiadas son la correcta práctica de empezar el proceso por una solicitud a Almacén/Suministro del bien que se requiere, y que, en caso de su no existencia, Almacén/Suministro solicite la adquisición al Departamento de Compras.

La existencia de Comités de Compras o de Licitación refleja la intención de tomar decisiones de compras mejor fundamentadas, por lo que la experiencia acumulada por estos comités puede ser aprovechada para ampliar sus funciones.

A pesar de que la normativa legal permite comprar por debajo de quince mil pesos (RD\$15,000) sin cotizaciones, en algunas instituciones se mantiene la práctica de solicitarlas, lo que contribuye a disminuir la discrecionalidad y a aumentar la competencia y el ahorro.

Ha habido esfuerzos en las instituciones estudiadas, en unas más que en otras, para tecnificar y mejorar el proceso de compras, haciéndolo más eficiente y eficaz.

Aunque de manera lenta y parcial, se ha ido estableciendo el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) que conecta en red informática a los organismos rectores del sector financiero (ONAPRES, CGR, TN, DIGECOG), agilizándose algunos de los pasos del proceso.

### **DEBILIDADES**

La investigación de las características y comportamientos del sistema de compras de bienes y servicios en las secretarías de Estado de Educación, Agricultura, Salud Pública y Asistencia Social, Obras Públicas y Comunicaciones, y Medio Ambiente y Recursos Naturales, ha dado como resultado los siguientes hallazgos, los cuales prefiguran lo que ocurre en todo el sistema de compras de la Administración Central:

La inclusión en los presupuestos institucionales de los montos correspondientes a servicios no personales y a suministros, en que se basan las compras de bienes y servicios, no está precedido de un proceso coherente y sistemático de planificación que identifique prioridades según diagnósticos y evaluaciones previas y a los mandatos legales de cada secretaría.

Apropiados los fondos para la compra de bienes y servicios, dentro de los diferentes programas, cuentas y subcuentas, no se realiza una programación de las compras basada en históricos de consumos, períodos de mayor actividad institucional, aprovechamiento de condiciones del mercado. Las compras obedecen, fundamentalmente, a los reclamos departamentales del día a día.

Otro aspecto que trastorna la limitada programación de las compras existente y que dificulta la identificación del logro de resultados por programas, es la coordinación de fondos de una cuenta o subcuenta a otra dentro de un mismo programa.

Se ha constatado que el proceso de compras dentro de cada institución es eminentemente manual, lo que lo hace lento y no favorece la transparencia.

Los servidores de los departamentos de Compras nunca han sido capacitados y entrenados en esta actividad.

No existe un procedimiento para garantizar que la oferta de un proveedor no sea del conocimiento de un competidor antes de presentar la suya, lo que se presta para actos de corrupción. Aun en la licitación pública, que las ofertas se entregan en sobres cerrados, falta mayor precisión en el Reglamento 262-98.

Los expedientes, tanto en el proceso de compras como en el proceso de pago, circulan varias veces por las mismas oficinas para reiteradas revisiones, autorizaciones y firmas, haciéndose estos procesos largos y costosos.

Las reiteradas revisiones y autorizaciones, al tiempo que podrían facilitar un efectivo control, se pueden prestar para obstruir calculadamente un expediente, sea para favorecer a otro proveedor o para obtener beneficios del proveedor seleccionado.

En las instituciones estudiadas se carece de un Manual de Compras.

Falta homogeneidad y claridad jurídica en la composición de los Comités de Compras o de Licitación.

Ninguno de los Comités de Compras existentes cuenta con un reglamento de funcionamiento, lo que afecta su institucionalidad, así como para evitar los conflictos de intereses que se puedan presentar.

El sistema de compras está más concentrado que desconcentrado en el secretario de Estado respectivo, excepto en la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, donde al subsecretario Administrativo le han sido dadas amplias facultades para comprar.

El proceso de aprobación de una compra, de la asignación presupuestaria, aprobación del pago y la emisión del cheque, dadas las facultades legales del Director Nacional de Presupuesto, el Contralor General de la República y el Tesorero Nacional, hace que el proceso de una compra pueda durar hasta meses, haciéndose ineficiente, costoso, de baja credibilidad, facilitando los actos de corrupción.

Los retrasos en los pagos determina que la gran parte de las compras públicas sean de hecho a crédito, favoreciendo al proveedor con capacidad financiera, lo que genera en cierto modo un oligopolio de proveedores, anulando la competencia y propiciando relaciones no institucionales entre el proveedor y el funcionario, que estimula el surgimiento de ventajas personales y las prebendas.



Dado el esquema actual del sistema, con escasa planificación y programación, así como de la existencia de un gran número de bienes y servicios de bajo precio, la mayoría de los lotes que se compran están por debajo de los montos de la licitación pública y de la licitación por invitación, constatación que debe originar nuevas estrategias de transparencia.

Existe una brecha no suficientemente protegida en la normativa de compras para el sector público en cuanto al número de cotizaciones para las compras que van de RD\$500,000 a RD\$7,000,000, toda vez que se permite reducir el número de cotizaciones, establecido en cinco (5), disminuyendo los proveedores y la competencia.

Otra brecha importante en la normativa existente son las denominadas compras de urgencia y de emergencia, que a veces se presentan o son inducidas por la falta de planificación institucional y la escasa programación de las compras. Esta práctica favorece los actos de corrupción.

No hay un mecanismo que permita verificar los lazos familiares, las relaciones comerciales o de otro tipo de los integrantes del Comité de Compras y los funcionarios con poder de decisión en el proceso con los oferentes. Esta fragilidad del sistema es una ancha puerta que facilita la entrada de la corrupción.

Aunque existen listas de proveedores, estos son limitados, distando mucho de un verdadero banco de proveedores. En consecuencia, el Departamento de Compras recurre en ocasiones a la guía telefónica, en sustitución de lo que debería ser un banco de proveedores con criterios de selección según productos que ofertan, condiciones, localidad, garantías, solvencia, entre otros aspectos.

Tampoco existe un sistema de actualización de precios y de informaciones técnicas sobre bienes y servicios que prepare a los integrantes de los Departamentos de Compras y del Comité de Compras en mejores condiciones para negociar y recomendar decisiones.

Los inventarios no se mantienen actualizados, esperándose a veces hasta más de un año para realizarse; en algunos almacenes hay mercancías con varios años, lo que indica que esas compras no fueron acertadas.

No existen sistemas generalizados de asignación de bienes de consumo y de equipos que promuevan la responsabilidad individual y el ahorro.

La proporción de las compras por licitación es mínima, primero porque la normativa establece montos altos para licitar y, segundo, porque no ha habido voluntad política, toda vez que el Decreto 262-98, en el Párrafo del artículo 12, señala que las instituciones pueden licitar, si lo desean, por un monto menor al establecido, que hoy es de siete millones de pesos.

## **CARACTERÍSTICAS GENERALES**

Las características generales del sistema de compras y sus procesos, pueden considerarse un sistema largo y complejo, en el que cada proceso, el de compra y el de pago, se tornan repetitivos.

Igualmente, cada operación es esencialmente manual, lo que facilita el burocratismo, hace mucho más compleja su duración y vuelve más costoso el proceso tanto en insumos como en tiempo.

El sistema es ineficiente, con múltiples puntos de control que carecen de eficacia; realizado en un ambiente de escasa competencia real y bajos niveles de transparencia, lo que a su vez encarece los bienes y servicios adquiridos.

Por igual, el sistema facilita la discrecionalidad y la corrupción y estimula la falta de homogeneidad en los procedimientos.

También se registra poca sistematización y bajos niveles de institucionalidad.

## 6 **Propuestas y recomendaciones**

57

Tomando en cuenta el sistema de compras, sus procesos y procedimientos estudiados, los hallazgos, las causas de su ineficiencia, ineficacia y de la falta de transparencia, así como los efectos negativos que están teniendo en la Administración en general, hacemos las siguientes recomendaciones y propuestas, a fin de que sean discutidas, y de ser consideradas pertinentes, puestas en ejecución.

1. Que desde el Poder Ejecutivo se propicie la elaboración, con participación social, de un proyecto de Ley de Planificación Pública, que modifique las actuales leyes 10 y 55 del año 1965, para guiar y establecer la elaboración de un Plan Nacional Estratégico para el Desarrollo, y de un Plan Nacional de Desarrollo de cuatro años, que guiarán la formulación y aprobación de los presupuestos anuales.
2. Con la normativa vigente y hasta que se apruebe la nueva ley sugerida, el Consejo Nacional de Desarrollo debe aprobar lineamientos y directrices claras para que cada institución elabore planes estratégicos de dos a cuatro años, y planes anuales que guíen la elaboración de sus proyectos de presupuesto, siendo más específicos en los insumos u objetos a procesar, los productos y resultados a obtener para facilitar la planificación de las compras públicas.
3. Aprobado el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, que cada incumbente tome las medidas de lugar para que haya un conocimiento cabal de todos/as los/as encargados/as departamentales del presupuesto disponible en el año, en el trimestre y en el mes.
4. Reuniones institucionales, presididas por los incumbentes, para discutir la ejecución presupuestaria de cada programa.
5. Preparación de un plan operativo general por institución y la elaboración por área de un cuadro con sus actividades mensuales, con una columna para colocar los insumos necesarios, así como los tiempos, lugares, responsables, etcétera, debiendo elaborar cronogramas, y para algunos proyectos y actividades importantes elaborar un PERT/CPM o Método del Camino Crítico, entre otros instrumentos.

6. Sobre la base de lo anterior preparar las solicitudes de compras correspondientes.
7. Establecer fechas límites para que cada departamento presente solicitudes de compras.
8. Llevar estadísticas sobre el uso de material gastable, de combustible, de mantenimiento, y de esta manera el Departamento de Compras adelantarse a las solicitudes, combinando las compras periódicas con las compras por lotes grandes, para aprovechar las oportunidades del mercado.
9. Establecer métodos y procedimientos para el uso y consumo de los bienes que garanticen el ahorro y su preservación. Recomendamos la asignación individual (cargar) todos los bienes, usando una base de datos computarizada que refleje qué tiene cada quien, fechas de solicitudes, fechas de entrega, históricos de consumo, entre otros datos.
10. **MANUAL DE COMPRAS:** La existencia de un manual contribuye a la eficacia del proceso de compras, ahorrando recursos a la institución y a la sociedad. Los lineamientos de este Manual debe elaborarlos la Dirección General de Aprovechamiento, y deberá definir, entre otros aspectos, los siguientes:

- Base legal
- Principios administrativos y éticos
- Planificación y evaluación
- Las políticas de compras
- Normas presupuestarias y financieras
- Etapas y pasos del proceso
- Los procedimientos
- Formularios y documentación
- Los conflictos de intereses
- Sanciones

11. **REGLAMENTOS DE LOS COMITÉS DE COMPRAS.** La buena práctica de los Comités de Compras o de Licitación debe ser fortalecida, dotándoles de reglamentos que hagan más institucional su labor. Estos reglamentos deberán contener, entre otros, aspectos como los siguientes:

1. Especificación de los funcionarios que lo integran de manera permanente y los posibles suplentes, y los que pudieran ser invitados de manera ocasional.
2. Especificación de dónde debe provenir el/la notario/a público/a.
3. Qué funcionario/a preside el Comité y quién/es podrían sustituirle en su ausencia.
4. Funciones del/la presidente/a.

5. Que funcionario/a se desempeñará como secretario/a, y sus funciones.
6. Cuáles son las funciones del Comité (asesorías, opiniones, compras que pueden decidir, preparación de bases de licitaciones públicas, publicaciones, etcétera).
7. De las convocatorias y sus anexos (forma, acuse, tiempo...)
8. De las reuniones (ordinarias, extraordinarias, quórum, periodicidad, duración, reservadas, públicas, grabadas, filmadas, etcétera).
9. Contenido indispensable de los expedientes para ser considerados.
10. Previsiones para detectar los conflictos éticos y solucionarlos.
11. Toma de decisiones: tipo de mayoría, mayorías especiales, voto público y/o secreto.
12. Procedimiento cuando ocurra un empate o no haya decisión.
13. Tipo, contenido, copias y archivo del acta.
14. Formalidad para autenticar la aprobación: nombre, firma o rúbrica, sello, etcétera.

**12. LICITACIONES PÚBLICAS.** En cuanto a las licitaciones públicas de bienes y servicios presentamos estas recomendaciones:

1. Que los pliegos de condiciones sean de acceso público, sin costo.
2. Disminuir el monto actual de siete millones de pesos. Incluso el monto establecido en el nuevo Reglamento de Compras y Contrataciones, que no acaba de ser puesto en ejecución, del equivalente en pesos a US\$100,000, habrá que reajustarlo al monto convenido en el DR-CAFTA que es de US\$58,550.
3. Ampliar el plazo de 15 días entre la publicación del concurso y la entrega de las ofertas. En este aspecto habrá que adaptarse también a lo aprobado en el DR-CAFTA, que fija un plazo de 40 días, y de 10 días cuando no sea necesaria la calificación. En relación con este último plazo, el mismo es otra brecha para violar el principio de competencia, pues al eliminar la precalificación, el plazo será menor, incluso al de hoy día que es de 15 días; por eso, ese plazo de 10 días debe ser visto como mínimo dentro del DR-CAFTA, y debe ser ampliado para adaptarlo a la realidad y la necesidad dominicana de ampliar la competencia.
4. Que el día de la apertura de las ofertas, las que deben estar en sobres lacrados, se haga de conocimiento público, incluso con la presencia de medios de comunicación, lo mismo que el anuncio de la adjudicación, la que debe estar sustentada.

**13. COTIZACIONES:** Para evitar que los datos de una cotización presentada por un oferente lleguen al conocimiento de su competidor, se requiere que en los manuales de compras se establezca que las cotizaciones se entregarán y solo se recibirán en sobres cerrados y se abrirán con la presencia de una representación de la Comisión de Ética existente en cada institución.

**14. MAYOR DESCONCENTRACIÓN DE LA APROBACIÓN:** Con el propósito de reducir pasos del proceso de compras, en las instituciones que el secretario de Estado aprueba todas o casi todas las compras, se debería fijar un monto de por lo menos RD\$100,000 para que lo apruebe el encargado de cada programa, y otro monto superior para que lo apruebe el Comité de Compras.

**15. VALIDACIÓN DE LAS ÓRDENES DE COMPRAS:** Que la primera instancia de validación de la orden de compra, después que es aprobada, sea la Unidad de Auditoría, y que a partir de este paso solo otra instancia administrativa repita la validación, para reducir uno o dos pasos al proceso de compras.

**16. AUTOMATIZACIÓN DEL SISTEMA:** Implantación de una red interna en cada institución, conectada con la red del SIGEF, para que desde la requisición y/o la solicitud de la compra hasta la emisión del cheque todo sea basado en la automatización. Todos los documentos y formularios necesarios deben ser generados de manera concatenada y secuencial por un programa informático, por lo tanto el sistema no permitirá que se salte un paso o viole un requisito, todo nuevo paso ocurre cuando se introducen al sistema los datos del paso anterior. Cada responsable de revisar y autorizar un paso lo hará en su computador, para lo cual tendrá una clave, evitando la violación del sistema. Pero también, las informaciones que requiera un/a funcionario/a de la cadena de compra y pago, para facilitarle la toma de su decisión, la pedirá y recibirá por la red; de igual modo, cada funcionario, basado en informaciones privilegiadas que posea, puede hacer observaciones instantáneas sobre un paso anterior o posterior. La automatización favorece la desconcentración de las decisiones, porque todos los funcionarios de la cadena de compra están viendo el proceso y se reduce la desconfianza. Al tiempo que se acelera el proceso, con la automatización aumenta la transparencia.

**16.1. COMPRAS VIRTUALES CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA:** La automatización de las compras debe llegar a las compras interactivas, donde a través de un portal de cada institución y del Gobierno en general, se soliciten y hagan ofertas y los/as ciudadanos/as interesados/as ofrezcan informaciones de mercado, hagan observaciones técnicas y presenten sugerencias sobre políticas de compras.

**17. RACIONALIZAR EL CONTROL Y AUMENTAR SU CALIDAD:** Se recomienda revisar el esquema actual del control, que se ha convertido en un propiciador de la ineficacia. Entre las opciones que pueden ser consideradas, con ayuda de la automatización, están:

1. Que Auditoría acumule para su revisión la orden de compra aprobada y la solicitud del cheque.

2. Que Auditoría acumule para su revisión la solicitud de cheque y el cheque.
3. Que la solicitud del cheque se procese solo con la firma del Gerente Financiero, y que al más alto nivel se acumulen las firmas de la solicitud y del cheque.
4. Definir algunos tipos de compras donde se acumule en Auditoría y en la autorización del pago todos los controles y todas las firmas, especialmente aquellas compras que están bien especificadas en los programas de los presupuestos aprobados y que el proveedor se escoja por el proceso virtual.

**18. ELIMINAR DUPLICIDADES EN LA CONTRALORÍA GENERAL:** Que la Contraloría General de la República dé potestad a sus Unidades de Auditoría, presentes en cada institución, para que autoricen los libramientos (pagos) con fondos generales y registren contratos.

**19. NUEVO MODELO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA:** Para eliminar la discrecionalidad actual de la ONAPRES, la incertidumbre de las asignaciones y los retrasos en los desembolsos y pagos, se recomienda pasar a un modelo de ejecución presupuestaria con las siguientes características: **planificado, desconcentrado, descentralizado, garantista, anticipado, normatizado, controlado y evaluado.**

**19.1.** En una primera fase se recomienda que el Poder Ejecutivo aumente significativamente los **Fondos Reponibles** que en la actualidad entrega a cada institución, aumentando su capacidad de desembolso y agilizando el sistema de compras, para mejorar la eficacia de las oficinas y los servicios públicos.

**19.2.** En una segunda fase se debe aplicar el concepto de la **anticipación de la ejecución**. Esta constituye un cambio radical del modelo actual. Se trata de que en vez de preverse la entrega parcial de la asignación mensual al final del mes, así como entregas esporádicas, ahora se entregue la duodécima parte del presupuesto de la institución al inicio del mes, con lo cual terminará la incertidumbre, el retraso, los perjuicios económicos y el tráfico de influencia actual. Esto se podrá conseguir al cabo de varios años, acumulando una reserva presupuestaria equivalente a la doceava parte del presupuesto, la que se usará como adelanto del presupuesto aprobado.

**20. CAPACITAR COMPRADORES Y ALMACENADORES:** Diseñar e impartir cursos de capacitación a todo el personal de los Departamentos de Compras y de las áreas de Almacén y Suministros. Esos cursos pueden ser ofrecidos por el Instituto de Administración de Personal (INAP).

**21. MEJORAR LA CALIDAD DE LA RECEPCIÓN:** Crear nuevos mecanismos que aseguren la calidad de los bienes y servicios recibidos; explorar la con-



veniencia de instalar laboratorios sencillos que prueben resistencias, consistencias y funcionabilidad de algunos bienes. Algunas de estas pruebas, especialmente biológicas y químicas, pueden ser realizadas por los laboratorios estatales (UASD, IIBIO, Nacional Dr. Defilló). Ahora bien, en algunos casos, como los de la SEA, SESPAS y la SEE, para determinadas compras masivas y recurrentes, es conveniente tener sus propios laboratorios, físicos y/o químicos, según el caso.

**22. COMPRAS, ALMACENES Y SUMINISTROS EN LA RED:** El ciclo se completa con la habilitación de una página web en cada dependencia, donde haya información sobre todo lo comprado y todo lo pagado, con identificación de los nombres y los montos; una sección que muestre de manera dinámica las existencias en almacén; y un cuadro resumen de los consumos mensuales por departamento y otros órganos.

**23. DETECCIÓN CONFLICTOS DE INTERESES:**

1. Establecer que cada proveedor seleccionado que sea persona jurídica, deposite un documento donde conste la lista de accionistas.
2. Los proveedores que son personas físicas, empresas de único dueño o sucesiones indivisas se propone que firmen una declaración donde aseguren no tener parentesco hasta el tercer grado con los funcionarios que intervienen en la decisión de la compra.

**24. IMPLANTAR UN SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PRECIOS:**

Implantar un Sistema de Información de Precios, con el propósito fundamental de informar sobre los precios unitarios referenciales y las condiciones financieras de compras y contrataciones de todos los bienes y servicios, así como los ítems que componen las obras, de modo que formen parte del catálogo de precios.

Los precios referenciales se formarán a partir de los precios vigentes en el mercado y se compararán con los precios históricos de contrataciones y compras anteriores.

Las informaciones que contendrá el Sistema incluirán tipos de bienes y servicios, ítems de los componentes de obras, valores de mercado, montos a los que contrata el gobierno, características financieras de las operaciones, garantías, condiciones de entrega, formas de pagos.

**25. DISEÑAR E IMPLANTAR UN CATÁLOGO DE BIENES Y SERVICIOS:**

Implantar un catálogo que contenga identificación, codificación, tipificación, normalización, de todos los bienes y servicios que se utilizan de manera habitual y no habitual. Permitiendo que el catálogo se integre automáticamente al clasificador por objeto del gasto, y a la contabilidad.

El catálogo contendrá todos los bienes y servicios desagregados por bienes y servicios genéricos y clases, identificados de acuerdo con los diferentes, variedades, tipos, tamaños, calidades, colores, marcas, producto nacional o importado, etcétera, con que se producen o comercializan en el mercado.

El catálogo tendrá como propósito buscar estándares de consumo y agrupar compras con el objeto de lograr mejor calidad y menores precios.

- 26. ORGANIZAR UN BANCO DE PROVEEDORES:** Actualizado con los datos de acuerdo con bienes que oferta, condiciones de ventas: crédito, a contado, plazos, garantías, condiciones de entrega, tipo de empresa (compañía, único dueño, comandita, sociedad, etcétera), por cumplimiento como proveedor (cumplidor, incumplidor, sometido a tribunales, etcétera), país del proveedor, proveedores excluidos del sistema, y otros criterios de la calificación del proveedor por el Estado.



# 7

## **El sistema de compras en la Administración Central.**

65

### **Estudio de casos por secretarías**

#### **Sistema, procesos y procedimientos**

Los/as encargados/as de realizar las compras en las instituciones públicas dominicanas, siguiendo la normativa establecida en leyes, decretos y resoluciones, deben agotar dos procesos, el de compras y el de pago.

Estos procesos están estrechamente relacionados y uno incide en el otro, tanto en las compras a crédito como las de contado. Por eso, debe hablarse del sistema de compras públicas. Este sistema tiene cuatro actores institucionales fundamentales: 1. La entidad que compra, 2. El proveedor, 3. Las instituciones que administran los Fondos Generales de la nación, 4. Las instancias de auditorías.

Cada proceso está compuesto por varias etapas y un conjunto de pasos, los cuales se han ido estableciendo en el tiempo por diferentes tipos de disposiciones, donde si bien se encuentran elementos de racionalidad, pesan los intereses institucionales particulares y la tradición, habiendo una ausencia de reflexión sobre la pertinencia de los mismos.

Dentro de cada proceso, sus etapas y pasos, existen varias formalidades, requisitos y maneras de realizar las actividades, estos son los procedimientos. Mientras los pasos se indican, los procedimientos se describen y detallan. En ambos casos, se corren, dos riesgos, uno, el de la repetición, la complejidad y el burocratismo, el otro, el de la discrecionalidad excesiva.

El estudio que se ha realizado en cinco secretarías de Estado, y cuya síntesis se presenta a continuación, permite visualizar esa relación de las etapas, pasos y procedimientos dentro del sistema.

La información se ha organizado en cuadros a tres columnas; en la primera columna, están las instancias que intervienen dentro de cada institución y fuera de ella; en la segunda columna se enumeran los pasos; en la tercera columna se describen parte de los procedimientos.

Veamos cómo funciona este sistema en cada una de las instituciones estudiadas.

## SISTEMA DE COMPRAS EN LA SEA

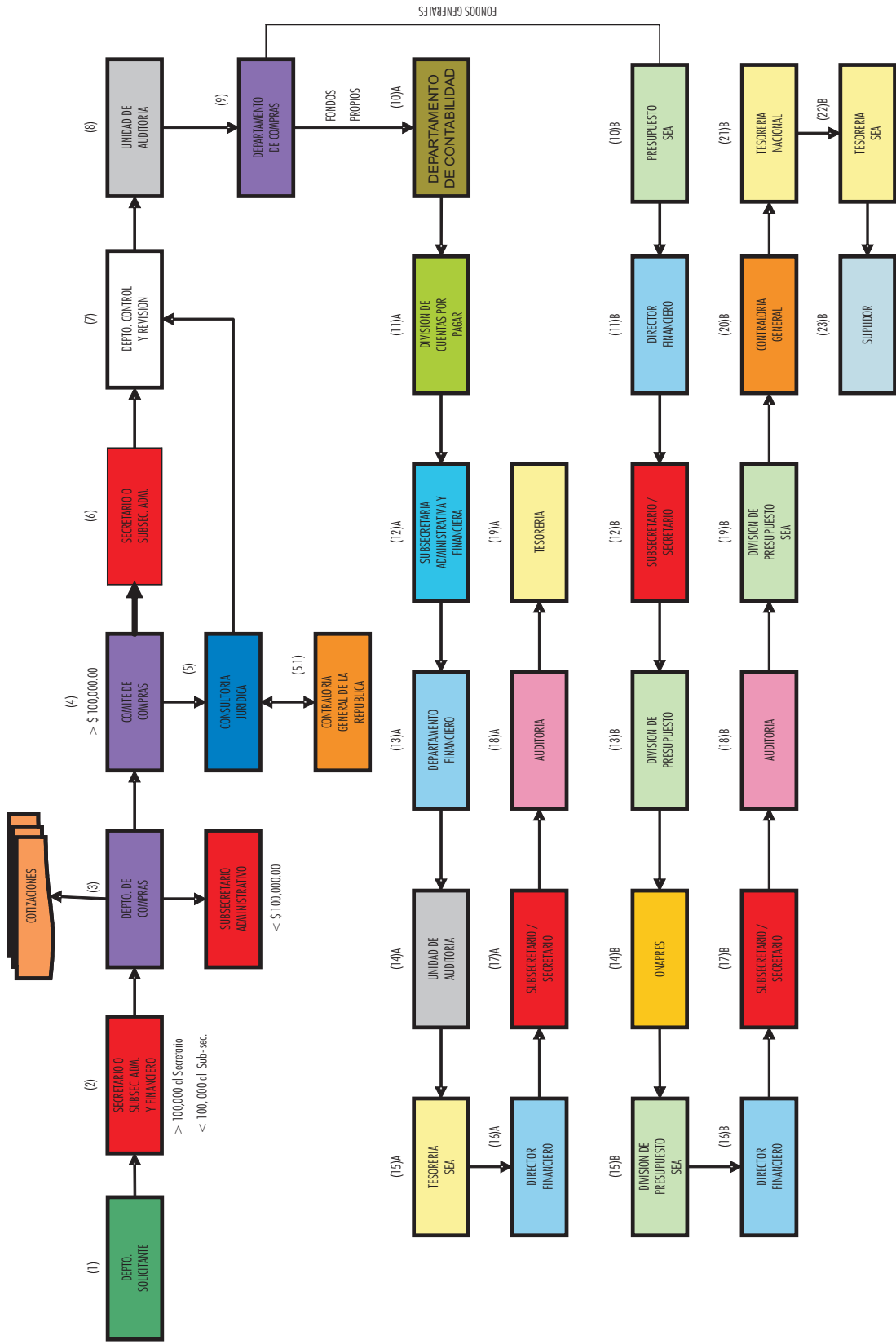
### PROCESOS DE COMPRA Y DE PAGO

CUADRO NO. 1

El área o departamento	Pasos	Descripción de la Acción
1) Departamento solicitante	1	El departamento o unidad solicita el requerimiento de compras mediante oficio. Si la compra es menor de RD\$100,000 se tramita a través del subsecretario, si es mayor de RD\$100,000, se tramita inicialmente por el secretario.
2) Secretario o Subsecretaría Administrativa y Financiera	2	El secretario o Subsecretaría Administrativa y Financiera recibe la solicitud, si la aprueba la remite al Departamento de Compras.
3) Departamento de Compras	3	El Departamento de Compras recibe las autorizaciones de requisiciones de la Subsecretaría Administrativa y Financiera.
4) Departamento de Compras	3.1	Departamento de Compras registra y elabora solicitud de cotización.
5) Departamento de Compras	4	La solicitud de cotización se le envía a los suplidores por fax.
6) Departamento de Compras	5	Cuando se reciben las cotizaciones se les pasan a los analistas para que seleccionen el o los suplidores ganadores.
7) Departamento de Compras	6	Si el expediente cotizado es menor de cien mil pesos (RD\$100,000) se prepara la Orden de Compra.
8) Departamento de Compras	7	Si el expediente cotizado es mayor de cien mil pesos (RD\$100,000) se envía al Comité de Compras.
9) Comité de Compras	8	Conoce y aprueba las compras superiores a los RD\$100,000. Si es contractual se remite el acta de adjudicación a la Consultoría Jurídica, para la confección del contrato.
10) Departamento de Compras	9 A	Recibe decisión del Comité de Compras, prepara la Orden de Compra y la envía para la firma al subsecretario o secretario.
11) Secretario o subsecretario	10	Aprueba la Orden de Compra y la remite al Departamento de Control
12) Consultoría Jurídica	9B	En base al acta de adjudicación elabora el contrato, recoge firmas de autorización. Los contratos son registrados en la Contraloría General de la República.
13) Consultoría Jurídica	9C	Recibe contrato de la CGR y lo remite al Departamento de Control y Revisión
14) Departamento de Control y Revisión	11A	El Departamento de Control y Revisión después que revisa el expediente con la Orden de Compra (o contrato) la envía a la Unidad de Auditoría Interna.
15) Unidad de Auditoría Interna	12A	La Unidad de Auditoría la audita y la remite al Departamento de Contabilidad vía el Departamento de Compras.
16) Departamento de Compras	13A	El Departamento de Compras la registra <sup>1</sup> y la envía al Departamento de Contabilidad, si es con fondos internos o a la División de Presupuesto si es con Fondos Generales. Si la compra es a crédito se le envía al suplidor por fax para que despachen en almacén.
17) Departamento de Contabilidad	14A	El Departamento de Contabilidad la registra, le hace los descuentos, y la remite a la División de Cuentas a Pagar donde se archiva a la espera de que el Departamento Financiero <sup>2</sup> la pida.

El área o departamento	Pasos	Descripción de la Acción
17) División de Cuentas por Pagar	15A	La División de Cuentas por Pagar la registra y envía al Departamento Financiero, previa autorización del subsecretario Administrativo y Financiero.
18) Subsecretario Administrativo y Financiero	16A	Autoriza el pago de la compra y remite el expediente al Departamento Financiero para fines de pago.
19) Departamento Financiero	17A	El Departamento Financiero confecciona la solicitud de cheque de las compras tanto a crédito como al contado, y la envía a Tesorería de la institución, vía Auditoría.
20) Unidad de Auditoría	18A	Audita la solicitud de cheque y la envía a Tesorería, vía el Departamento Financiero.
21) Tesorería	19A	Confecciona cheque y lo envía para la firma.
22) Director Financiero/subsecretario	20A	Firma el cheque y lo envía al subsecretario/secretario
23) Subsecretario/secretario	21A	Firma cheque y lo envía a Auditoría
24) Unidad de Auditoría	22A	Audita cheque y lo remite a Tesorería
25) División de Presupuesto	14B	Elabora compromiso y lo envía a Director Financiero, subsecretario/secretario para la firma
26) Director Financiero	15B	Firma y lo envía a subsecretario/secretario
27) Subsecretario/secretario	16B	Firma y lo envía a División de Presupuesto
28) División de Presupuesto	17B	Envía solicitud de compromiso a ONAPRES
29) ONAPRES	18B	Aprueba el compromiso, primero electrónicamente y luego físicamente.
30) División de Presupuesto	19B	Retira compromiso aprobado
31) División de Presupuesto	20B	Prepara Libramiento, envía para la firma a Director Financiero
32) Director Financiero/	21B	Firma y envía a subsecretario
33) Subsecretario Administrativo	22B	Firma y envía a Auditoría
34) Unidad de Auditoría	23B	Audita libramiento y lo regresa a División de Presupuesto
35) División de Presupuesto	24B	Envía Libramiento a la CGR
36) Contraloría General	25B	Revisa, aprueba y lo envía a la TN
37) Tesorería General de la Nación	26B	Confecciona el cheque y es retirado por el Departamento de Tesorería de la Institución.
38) Departamento de Tesorería	27B	Informa al Departamento de Compras por medio de un formulario que se denomina CP3, de que el cheque está disponible.
39) Departamento de Compras	28B	El Departamento de Compras comunica a los suplidores que los cheques están en caja.
40) Suplidor	29B	Suplidor retira el cheque de caja con la factura sellada por almacén.

# FLUJOGRAMA SEA





## PRINCIPALES HALLAZGOS EN EL SISTEMA DE COMPRAS DE LA SEA

El análisis de las informaciones obtenidas nos lleva a señalar las siguientes observaciones:

En la Secretaría de Estado de Agricultura no existen manuales para todo el proceso de compras y contrataciones, y consecuentemente se verifica la falta de políticas y reglamentación precisa de las compras y contrataciones.

Existe un documento que lista los pasos en el Departamento de Compras, titulado "Procedimientos de Compras". El mismo no puede considerarse un documento adecuado, dada su informalidad, falta de sistematicidad en su contenido y ausencia de un formato adecuado a los requerimientos de un manual de procedimientos.

De la entrevistas se pudo obtener la información de la falta de un reglamento para el Comité de Compras, que sustente los criterios bajo los cuales los integrantes deban tomar las decisiones.

De la documentación presentada por la Secretaría se pudo verificar que no se ha dispuesto de un cuerpo documental debidamente organizado y sistematizado, que contenga las normativas, disposiciones y procedimientos establecidos para las compras en el sector público.

Las compras y contrataciones están centralizadas en las figuras del secretario de Estado y el subsecretario, porque desde el inicio del proceso mismo el despacho del secretario autoriza la compra y luego controla toda la parte operativa del proceso de compra.

Hay duplicidad en los controles existentes para las compras. Duplicidad en la auditoría interna, realizada primero por el Departamento de Control Interno y Revisión, y luego por la Unidad de Auditoría Gubernamental, la que a su vez requiere de la aprobación de la CGR.

Existen mecanismos de evaluación de los oferentes para determinar si cumplen con los criterios y requisitos establecidos por las normativas del sector público.

## DE LA CALIFICACIÓN DE PRODUCTOS Y SERVICIOS

La SEA incluye en su sistema de compras el uso de un laboratorio para la adquisición de semillas, un renglón importante dentro del conjunto de productos que adquiere esa secretaría, haciendo el sistema de compras más confiable en la adquisición de insumos agrícolas.

## PROCEDIMIENTOS Y PRÁCTICAS

De las entrevistas realizadas se verifican deficiencias en la programación de las compras y consecuentemente una alta cantidad de coordinación de fondos a nivel presupuestario, es decir, que no se ejecutan los fondos tal como estaban previstos.

La cantidad de pasos que se requieren para comprar bienes o hacer contrataciones convierte el proceso en extenso y burocrático.

La Auditoría Interna y el Departamento de Control y Revisión se involucran en el proceso de compras al emitir memorandos autorizando las compras.

La documentación que acompaña al proceso de compras y contrataciones no es uniforme, lo que evidencia la falta de aplicación de normativas tendentes a homogeneizar los procedimientos de compras en el sector público. En la SEA, la Solicitud de Compra se origina con un oficio dirigido al secretario, pero no obedece a un formato específico.

No se dispone de un sistema de información que permita remitir vía electrónica las solicitudes de cotizaciones y completar todo el procedimiento de compra mediante el uso de la informática.

La secretaría carece de un banco de proveedores debidamente implementado y en funcionamiento.

Tampoco existe un banco de proveedores que pueda contribuir a definir la competencia técnica, financiera y confiabilidad del proveedor.

No existe un banco de proveedores de la institución de modo que se disponga información de los principales accionistas y gerentes de la empresa oferente, clasificados por tipo de productos, condiciones que ofrecen, localización, nivel de cumplimiento.

No se dispone de un sistema de información de precios ni de un mecanismo ágil de verificación del pago de impuestos y seguridad social.

Carece de un catálogo de precios para las contrataciones de reparaciones y obras, de modo que se puedan analizar los ítems, así como detallar los precios de cada uno de los trabajos realizados en las reparaciones.

## SISTEMA DE COMPRAS EN LA SEE

### PROCEDIMIENTO DE COMPRAS

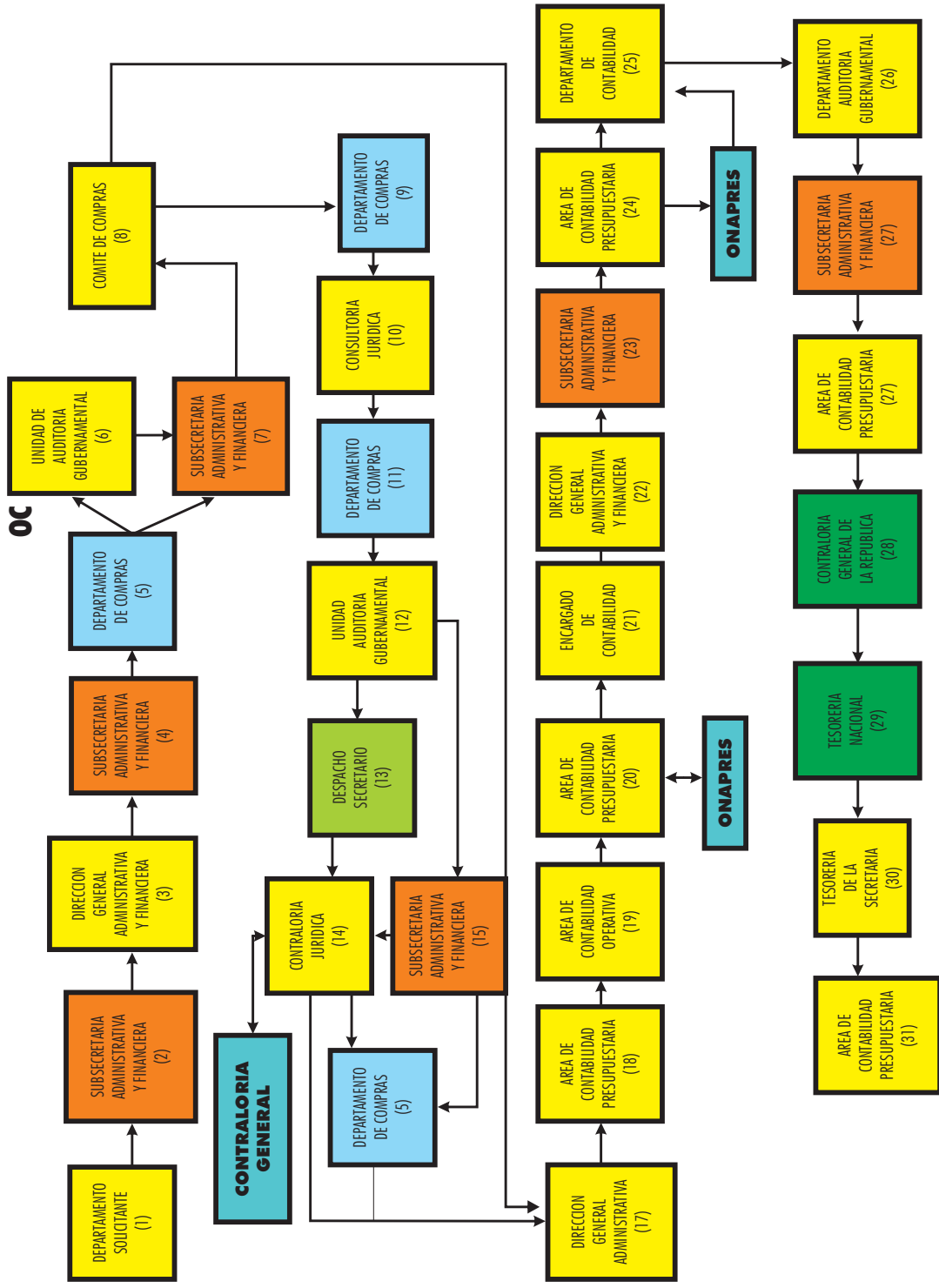
CUADRO NO. 2

El área o departamento	Pasos	Descripción de la acción
Departamento u Unidad Solicitante (sede central, regional o distrito)	1	Solicita la compra de un bien a través de un oficio que se envía al subsecretario de Estado Encargado de los Asuntos Administrativos.
Subsecretario Administrativo y Financiero	2	Revisa solicitud y si procede envía a la Dirección General Administrativa y Financiera para comprobar existencia de cuota de compromiso.
Dirección General Administrativa y Financiera	3	Controla que el gasto se encuentre dentro de la programación realizada y que el programa o actividad disponga de apropiación y cuota de compromiso.
Subsecretario Administrativo y Financiero	4	Recibe información de Dirección General Administrativa y Financiera y si procede envía al Departamento de Compras.
Departamento de Compras	5	Recibe solicitud, elabora formulario de solicitud de cotizaciones. Si la compra es menor de RD\$100,000, procede a elaborar la Orden de Compra. Luego se envía a la Unidad de Auditoría Gubernamental. En caso de que las compras excedan los RD\$100,000, van a Comité de Compras.

El área o departamento	Pasos	Descripción de la acción
Unidad de Auditoría Gubernamental	6	Revisa expediente con Orden de Compra, requisita, da visto bueno y retorna al subsecretario Administrativo y Financiero para autorización.
Subsecretario Administrativo y Financiero	7	Firma autorizando expediente envía a la Dirección General Administrativa y Financiera.
Comité de Compras	8	Es convocado en caso de que se requiera, una vez el Departamento de Compras recibe solicitudes por montos que ameritan dicha convocatoria (compras superiores a RD\$100,000).
Departamento de Compras	9	Concluido el trabajo del Comité, este departamento elabora un cuadro donde se detalla la selección. El director(a) la firma y envía a la Consultoría Jurídica.
Consultoría Jurídica	10	Basándose en el cuadro elabora el acta de compras o contrato según sea el caso. Una vez elaboradas, las actas se envían a Compras para realizar la Orden de Compra y los contratos se envían a Auditoría.
Departamento de Compras	11	Elabora la Orden de Compras con los datos contenidos en el acta y la envía a la Unidad de Auditoría Gubernamental.
Unidad de Auditoría Gubernamental	12	Revisa contrato u orden de compras con los documentos de soporte. Envía al subsecretario de Apoyo Administrativo o al Despacho del (la) Secretario (a), dependiendo de si es inferior o superior a RD\$500,000.
Despacho secretaria de Educación	13	La secretaria firma y envía a la Consultoría Jurídica.
Subsecretario Administrativo y Financiero	14	Recibe orden de compras o contrato, firma y envía a Departamento de Compras o a Consultoría Jurídica.
Consultoría Jurídica	15	Recibe contrato, recoge firmas, legaliza y envía a la Contraloría General de la República. Una vez el contrato está registrado en la Contraloría, envía a la Dirección General Administrativa y Financiera.
Departamento de Compras	16	Recibe orden de compra. Solicita factura pro forma y envía a la Dirección General Administrativa y Financiera. En los casos de compras por contrato, Departamento de Compras recibe las entradas de almacén, las cuales remite a la Dirección General Administrativa y Financiera con el número de contrato que descansan en la Consultoría Jurídica.
Dirección General Administrativa y Financiera	17	Recibe la Orden de Compra desde el Departamento de Compras y desde la Consultoría Jurídica los contratos. Da entrada en el libro de control. La directora Administrativa y Financiera analiza expediente, si es inferior a RD\$10,000 es pagada con fondos internos, si es superior a RD\$10,000 o no hay disponibilidad de fondos internos, se elabora la asignación. En ambos casos se remite al Departamento de Contabilidad (Área de Contabilidad Presupuestaria):
Área de Contabilidad Presupuestaria	18	Verifica que tenga los soportes documentales que hayan dado origen al expediente. Registra compromiso basada en la cuota aprobada por ONAPRES y codifica.
Área de Contabilidad Operativa	19	Realiza la orden de pago y registra en el sistema.

El área o departamento	Pasos	Descripción de la acción
Área de Contabilidad Presupuestaria	20	Verifica disponibilidad de fondos apropiados. Si no posee apropiación se realiza una coordinación de fondos, la cual es firmada por el subsecretario Administrativo y Financiero y se envía a ONAPRES para apropiación. Si no es necesaria la coordinación, se realiza la asignación.
Encargado de Contabilidad	21	Firma, controla y envía a la Dirección General Administrativa y Financiera.
Dirección General Administrativa y Financiera	22	Revisa asignación de fondos, si todo está correcto envía a los subsecretarios firmantes.
Subsecretario Administrativo y Financiero	23	Firma asignación y envía al Departamento de Contabilidad
Área de Contabilidad Presupuestaria	24	Realiza lista de asignaciones (facturación) y envía a ONAPRES. Reserva soportes de expediente hasta recibir aprobación.
Departamento de Contabilidad	25	Recibe asignación aprobado por ONAPRES y procede a elaborar libramiento, anexándole los soportes. Registra el devengado. Envía a la Unidad de Auditoría Gubernamental para revisión.
Unidad de Auditoría Gubernamental	26	Controla, firma y sella. Envía al subsecretario Administrativo para la firma.
Subsecretario Administrativo y Financiero	27	Recibe libramiento, firma y envía al Departamento de Contabilidad.
Área de Contabilidad Presupuestaria	28	Recibe el libramiento, realiza cuatro juegos de copias. Elabora la remisión o factura de libramiento para enviarse a la Contraloría General de la República. La SEE conserva una de las copias y resto se envían con el original.
Contraloría General de la República	29	Recibe, controla y aprueba; en caso de error la devuelve a la SEE. Si se aprueba, envían el libramiento a la Tesorería General de la República.
Tesorería General de la República	30	Elabora cheque. El Departamento de Gestión de Tesorería de la SEE recoge cheques con copia del libramiento.
Departamento de Gestión de Tesorería	31	Recibe los libramientos con los cheques, registra, paga y envía copia al Departamento de Contabilidad.
Área de Contabilidad Presupuestaria	32	Registran el pago en el sistema con el número de cheque, valor y fecha.

# FLUJOGRAMA DEL SISTEMA DE COMPRAS DE LA SEE



## PRINCIPALES HALLAZGOS EN LA SEE

La solicitud de compras se origina en el Departamento o Unidad correspondiente, debiéndose realizar mediante formularios específicos, lo que da homogeneidad a la documentación de solicitud de compras, no obstante los procedimientos mencionan la elaboración de un oficio dirigido a la Subsecretaría Administrativa, lo que no deja claro la modalidad de documentación que da inicio a la solicitud de compra.

El proceso de ingreso de la solicitud al sistema automatizado se inicia a partir de la Dirección General Administrativa y Financiera, lo que evidencia la limitación del sistema automatizado establecido en la SEE, al no abarcar todas las actividades propias del proceso de compras.

La Subsecretaría Administrativa concentra y centraliza tanto la decisión de realizar las compras, el control, como la operatividad del proceso de compras, al intervenir a lo largo de todo el proceso en seis (6) de las etapas establecidas, lo que hace el proceso de compras más largo, tedioso e ineficaz al restarle agilidad y operatividad.

Existe inconsistencia entre lo establecido en la normativa para el sector público y lo aplicado en la dependencia en cuanto a las cantidades de cotizaciones necesarias conforme a la escala de valores de las compras, lo que contradice las disposiciones emanadas mediante decretos del Ejecutivo, y hace inconsistente el sistema en el sector público.

La Unidad de Auditoría Interna verifica la consistencia de la documentación en el proceso de compras, sin embargo la misma se remite, de igual forma a la Contraloría General de la República con el propósito de auditar la documentación de nuevo, lo que podría ser una duplicidad de esta parte del proceso.

La Dirección General según los procedimientos debe intervenir en el proceso de verificación de la disponibilidad de fondos internos en casos de las compras menores a los RD\$10,000, o en caso contrario elaborar la asignación, sin embargo en la realización de las compras esta función no es realizada por esa Dirección.

La falta de una programación más eficaz en las compras conlleva a la creación de algunos inventarios excedentes, permitiendo suplir actividades con los bienes que se han adquirido para otras actividades. Es decir, se hace reposición de un área a otra o bien se prestan los bienes de una actividad a otra. Esta forma de operar en el uso de las existencias resulta en cierta medida costosa para la Secretaría, e ineficaz para el manejo de los inventarios.

Se verifica en el Comité de Compras la falta de un Manual que fije los criterios y norme la toma de decisión, de modo que se evite la discrecionalidad al momento de aceptar una propuesta.

No existe un mecanismo que permita verificar los lazos familiares o relaciones comerciales de los integrantes del Comité o de los funcionarios de la Secretaría con los licitantes u oferentes, lo que deja este aspecto a un simple llamado de probidad según lo establecido en el Código de Ética del Servidor Público.

No existe una unidad especializada (laboratorio) que compruebe de manera científica las especificaciones de los bienes comprados. La falta de un me-

canismo que certifique a lo largo de todo el proceso de compras de los bienes ofertados y posteriormente adquiridos, implica el riesgo de no recibir los bienes con la calidad requerida.

La ausencia de un procedimiento de recepción científica puede ser una de las fuentes de corrupción más sutil, por cuanto tan solo el usuario final es quien mediante el uso del bien adquirido detecta las inconformidades del producto, y el no cumplimiento de criterios tales como durabilidad y funcionalidad inherente al concepto de calidad.

Aunque existe una lista de proveedores, no forma parte de un verdadero banco de proveedores. En consecuencia el Departamento de Compras recurre, en ciertas situaciones, a la guía telefónica, en sustitución de lo que debería ser un banco de proveedores con criterios de selección según productos que ofertan, condiciones, localidad, garantías, solvencia, etcétera.

La duplicidad en funciones internas y externas hace el proceso largo y complejo. Así, una parte del control del proceso de compras a nivel interno lo realiza la Unidad de Auditoría Gubernamental, asignada a la Secretaría por la Contraloría General de la República, donde se practica de nuevo el control al proceso de compra.

## PROCESO DE COMPRAS EN LA SEMARENA

El área necesitada de un bien llena y envía físicamente a Suministro un formulario de solicitud; si existe el bien en Almacén le será despachado, llenando el formulario correspondiente. Si no existe el bien en existencia, el Encargado de Suministro solicita la adquisición al Encargado de Compras, vía al subsecretario Administrativo, quien aprobará o no la solicitud. Si la aprueba, la visa y la envía al Encargado de Compras, vía el Director Administrativo.

Cuando el objeto a solicitar, por sus características, se conoce que no existe en Suministro, se hace la solicitud de adquisición directamente al subsecretario Administrativo, que si aprueba la remite a Compras, vía el Director Administrativo.

El Director Administrativo revisa y registra la solicitud de compras, la firma y la envía al Departamento de Compras.

En el Departamento de Compras se sigue el siguiente proceso:

Revisión técnica de la solicitud (marca, especificaciones, cualidades...)

Solicitud por escrito de cotizaciones a los suplidores inscritos en la lista de proveedores de la institución. La cantidad de cotizaciones dependerá del valor del bien, siguiendo el contenido del Decreto No.406-04 y la Circular No.16-2004 de la Contraloría General de la República (\*). Cuando no se recibe o reúne el número de cotizaciones establecido, se incorpora un escrito estableciendo las razones valederas, como exige el artículo 13 del Decreto 262-98.

Cuando llegan las cotizaciones un(a) empleado(a) las analiza, (congruencia con la solicitud de cotización, valores en pesos, tenga RNC, ITEBIS calculado, etcétera) para lo cual llena un formulario de análisis, posteriormente preselecta un proveedor y entrega el expediente al Encargado de Compras.



El Encargado de Compras revisa el expediente, aprueba o no la preselección del proveedor. Si aprueba, firma y entrega al/la digitador/a de su área para que confeccione la orden de compra con el nombre del proveedor seleccionado.

La orden de compra pasa a un/a secretario/a para su registro en un documento de registro computarizado; también sella y fotocopia la documentación. Este registro se clasifica por programa, y de acuerdo a la situación de cada orden de compra se le asigna un color, indicando el estado de avance.

Al proveedor seleccionado se le solicita una factura pro-forma que debe tener los mismos datos y especificaciones de la cotización, excepto la fecha; certificación de estar al día en el pago de sus impuestos y certificación de estar al día en el pago de la seguridad social.

Cuando se recibe esta documentación se pasa el expediente al Encargado de Compras, quien la recibe, verifica y firma la orden de compra, y luego la envía al director Administrativo.

La orden de compra es un formulario de imprenta, prenumerado, con un original para el proveedor, copia amarilla para el archivo del Departamento de Compras, copia azul para la Sección de Contabilidad, copia rosada para el Departamento de Suministro.

El director Administrativo recibe la documentación, revisa, pudiendo devolver a Compras en caso de objetar precios, marcas, proveedor; de lo contrario firma y pasa el expediente al subsecretario Administrativo.

El subsecretario Administrativo revisa, firma y envía la documentación al área de Contabilidad, si es con Fondos Internos, o a la Unidad de Auditoría, si es con Fondos Generales.

A partir de este momento el proceso se bifurca, dependiendo si la compra se va a realizar con fondos internos (producto del Fondo Reponible, especie de caja chica grande que cada institución recibe mensualmente, o de otros ingresos que generan algunas instituciones), o si se realizan con recursos del Fondo General o Fondo 100, contemplado en la Ley de Gastos Públicos y que distribuye la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES).

## **A) PROCESO CON FONDOS INTERNOS**

El Departamento de Contabilidad recibe la documentación y verifica que esté completa, registra la transacción, le asigna cuenta y elabora la solicitud de pago o pre-cheque, enviándola a la Unidad de Auditoría.

Auditoría revisa el expediente, constatando que tenga el número de cotizaciones requeridas, la certificación de la DGII del pago de impuestos del proveedor seleccionado o el recibo de pago del Impuesto sobre la Renta y del ITBIS, que no tenga más de tres meses; que tenga el pago del mes anterior de la seguridad social, cuando se trata de una compañía o empresa; si se trata de un contrato de servicios que el registro en la Contraloría General de la República no tenga más de un año; que tenga las firmas correspondientes; que se justifique la compra, entre otros aspectos a auditar, tras lo cual, si existe alguna falta o error el expediente es devuelto, de lo contrario se pasa a la Dirección Financiera.

El director o gerente Financiero recibe y revisa la documentación, comprueba si hay fondos disponibles y firma aprobando el pago y lo envía a la Tesorería de la institución.

Tesorería recibe la documentación, confecciona el cheque y lo envía a Auditoría.

Se audita el cheque en la Unidad de Auditoría y se envía a la Dirección Financiera.

El director Financiero firma el cheque y lo envía al subsecretario Administrativo.

El Subsecretario Administrativo firma el cheque y lo envía a Tesorería.

Tesorería prepara un formulario de entrega de cheque, llenado con los datos del proveedor dueño del cheque.

Tesorería se comunica con el Departamento de Compras para que informe al proveedor de la existencia del cheque o se le llama directamente.

Proveedor se presenta en Tesorería con la factura original sellada por Suministro, como prueba de la recepción de la mercancía, o firmada por el Encargado de Servicios Generales o el área correspondiente, cuando se trata de un servicio rendido; entrega también un recibo de ingreso con el mismo valor de la factura. En algunas ocasiones se le pide la Cédula de Identidad y Electoral. Se entrega el cheque.

## **B) PROCESO CON FONDOS GENERALES**

La Unidad de Auditoría recibe la documentación de la Subsecretaría Administrativa, revisa con los propósitos descritos en el apartado A.8. Envía el expediente a Presupuesto de la institución.

El área de Presupuesto recibe la documentación, prepara la solicitud de compromiso a la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES), con cargo al presupuesto asignado a la institución en la Ley de Gastos Públicos, a la cuota trimestral y a la asignación mensual realizada por la ONAPRES. Esta solicitud se envía electrónicamente por el sistema de intranet desarrollado por el Programa de Administración Financiera (PAFI) de la Secretaría de Estado de Finanzas, conocido como Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF). La solicitud de compromiso identifica la cuenta a afectar a nivel de programa, subprograma, proyecto, actividades, objeto del gasto, cuenta, subcuenta, asegurándose cada solicitante que el balance es positivo y suficiente para la solicitud que se hace.

La solicitud de compromiso, enviada electrónicamente a la ONAPRES, se imprime y se envía al director Financiero para la firma.

El director Financiero revisa, firma y envía al subsecretario Administrativo, quien a su vez recibe la documentación, firma y envía a Presupuesto de la institución.

Presupuesto envía, físicamente, la solicitud a la ONAPRES.

ONAPRES aprueba la solicitud de compromiso.

Presupuesto de la institución prepara la solicitud de libramiento de pago (orden de pago a nombre del proveedor) a la Contraloría General de la Repú-

blica. La solicitud se envía electrónicamente por el SIGEF; luego se imprime y remite al director Financiero para su firma.

El director Financiero revisa y firma el libramiento de pago y lo envía al subsecretario Administrativo.

El subsecretario Administrativo firma el libramiento de pago y devuelve a Presupuesto.

Presupuesto envía físicamente el libramiento a la CGR; también remite el expediente a la Tesorería de la institución.

La CGR revisa, aprueba el pago y envía a la Tesorería Nacional la solicitud de cheque.

Tesorería Nacional confecciona cheque.

Tesorería de la institución busca cheque en Tesorería Nacional.

El proveedor entrega mercancías en Suministro (realmente lo que ocurre es que el proveedor entrega la mercancía desde el inicio del proceso, viniendo a ser en los hechos una compra a crédito).

Tesorería de la institución entrega el cheque al proveedor, que presenta la documentación prevista en el punto A.16.

Tesorería remite a Tesorería Nacional la relación de cheques recibidos y entregados y envía a Contabilidad el expediente.

Contabilidad recibe y verifica la documentación: listado de cheques, factura original, recibo de ingreso, copia del cheque, etcétera y cierra la operación contable.

## PRINCIPALES HALLAZGOS

El proceso, aunque tiene un nivel de sistematización vía un documento sobre procedimientos al nivel del Departamento de Compras y de un flujograma preparado por la institución, carece de un manual de compras donde esté descrito el proceso, los procedimientos, las políticas y las normas. Se trata, no obstante, de un proceso congruente con la normativa legal vigente.

El proceso se caracteriza por la multiplicidad de etapas y pasos, haciéndose lento y complejo, aunque esas etapas y pasos permiten formalmente un mayor control.

No tiene un tiempo de término, el cual, en la práctica, generalmente es muy largo, llegando en algunos casos a una duración de meses.

Existen etapas donde se duplican esfuerzos, como por ejemplo, entre el subsecretario Administrativo y el Director Administrativo.

Cuando las compras no son por licitación pública, se carece de medidas para garantizar la igualdad de competencia entre los proveedores; esto resulta de la no existencia de una garantía a los proveedores de que sus ofertas no van a llegar al conocimiento de los competidores que entregan sus cotizaciones más tardíamente.

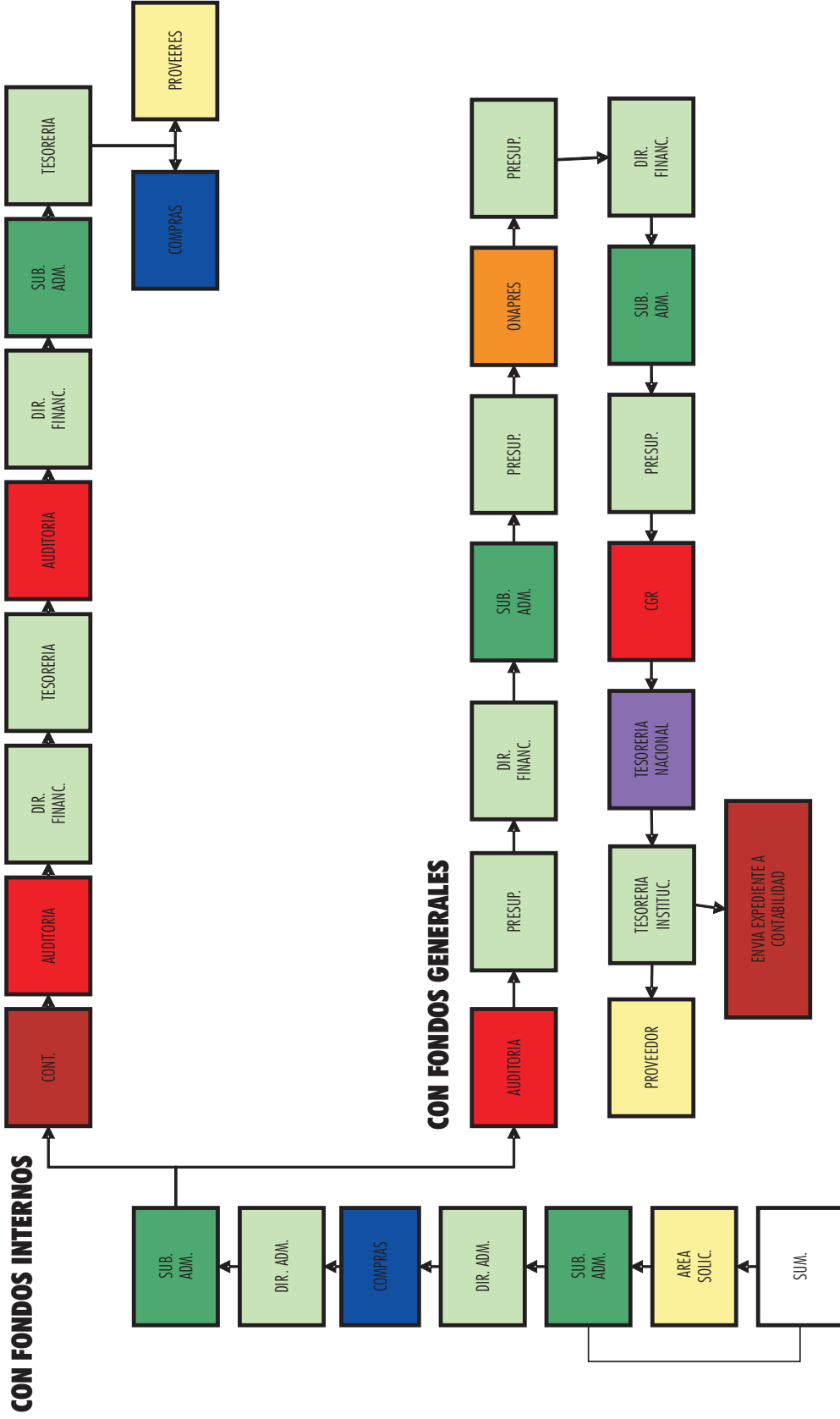
El proceso es fundamentalmente manual, lo que contribuye con su lentitud y limitada transparencia.

No existe una política acerca de qué área debe informar a los proveedores que sus cheques están disponibles para retirar.

Hay un alto nivel de desconcentración del secretario de Estado en el subsecretario Administrativo, pues este último decide todas las compras hasta el monto de la licitación pública. Esta desconcentración le disminuye por lo menos dos pasos al proceso de compras, contribuyendo a hacerlo menos pesado. Sin embargo, representa a su vez una concentración con respecto a los funcionarios que están debajo, los cuales debieran tener facultad para decidir compras por debajo de un determinado nivel, y acelerar más el proceso de las compras pequeñas.

En cuanto a la Comisión de Compras, está integrada por el subsecretario Administrativo, el director Administrativo, el encargado de Servicios Generales, el encargado Legal, el director Financiero y el encargado de Compras, este último con voz y sin voto. Esta Comisión solo se reúne cuando la compra a realizar es mayor de siete millones de pesos, preparando el pliego de condiciones, estableciendo las fechas del proceso de licitación, revisando las ofertas y haciendo la adjudicación. De nuevo, el secretario de Estado no interviene. La Comisión carece de un reglamento de funcionamiento. Esta Comisión debiera tener un papel más activo en las compras, no solo con las que pasen de siete millones de pesos, que en los hechos son excepcionales.

# FLUJOGRAMA COMPRAS SEMARENA



## PROCESO DE COMPRAS EN LA SECRETARÍA DE ESTADO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (SEOPC)

El área necesitada de un bien llena y envía físicamente un formulario de requisición al Departamento de Compras.

El Departamento de Compras confirma la necesidad de la solicitud, llamando al departamento correspondiente y, en algunos casos, visitando al encargado solicitante. Sobre la base de una lista de proveedores y de acuerdo con el valor del bien o servicio a adquirir, solicita las cotizaciones que corresponda, siguiendo el contenido del Decreto No.262-98 y la circular No.16-2004 de la Contraloría General de la República.

Se analizan las cotizaciones en el formulario correspondiente (RNC, precios, condiciones, etcétera). Si el bien es menor de veinte mil pesos (RD\$20,000), o treinta mil pesos si es un activo fijo, prepara la orden de compras cuando es a crédito o prepara la carta orden si es al contado; el/la encargado/a convoca a la Comisión de Compras y le remite todo el expediente.

### COMPRAS Y PAGOS CON FONDOS GENERALES

La Comisión de Compras revisa el expediente, discute, escoge un oferente y envía al Departamento de Compras.

Departamento de Compras prepara la orden de compras a nombre del proveedor seleccionado, y la envía con un oficio a la Unidad de Auditoría. En la Unidad de Auditoría se revisa el expediente, constatando, entre otros aspectos, que: 1. El bien solicitado no exista en almacén, 2. Que la solicitud de compras la hizo el/a encargado/a de un área o un sub-encargado o asistente autorizado a firmar la solicitud, 3. Certificación del Impuesto sobre la Renta, por lo menos del último año, 4. Pago seguridad social del último mes, 5. Certificación de estar al día en el pago del ITEBIS, 6. Se haya calculado el descuento del 2% cuando el proveedor no tiene RNC, 7. Nombre comercial del proveedor sea el mismo con que hizo el Registro de Contribuyente o RNC. Cuando el expediente tiene alguna falla de forma, se le anexa un formulario de debilidades, las cuales deben ser corregidas al tiempo que el expediente sigue su curso; si la falla es sustantiva se le anexa un formulario de devolución para que el expediente sea completado. El expediente es enviado al subsecretario Administrativo.

Cuando la adquisición de un bien es considerada de urgencia se habilita un procedimiento mediante el cual la elaboración de la orden de compra se pospone, elaborándose una **carta-orden** que firma el/la encargada/o de Compras y se envía para la firma del subsecretario Administrativo y del director Administrativo. El propósito de la carta-orden es autorizar al proveedor a entregar la mercancía antes de aprobarle el pago, constituyéndose formalmente en una venta a crédito.

El subsecretario Administrativo recibe el expediente, firma y envía al director Administrativo.

El Director Administrativo recibe, revisa y firma y envía al gerente Financiero.

El gerente Financiero revisa y lo envía a Presupuesto Financiero de la institución.

Presupuesto Financiero prepara la solicitud de compromiso a la ONAPRES, la que envía provisionalmente de manera electrónica.

ONAPRES revisa que la institución tenga apropiación de fondos y aprueba preventivamente, informando electrónicamente a la institución.

Presupuesto Financiero de la institución imprime solicitud de compromiso y la envía a subsecretario Administrativo para su autorización. Se envía al gerente Financiero.

El gerente Financiero firma la solicitud de Compromiso y la remite a Presupuesto Financiero.

Presupuesto Financiero envía físicamente la solicitud de compromiso a la ONAPRES.

Presupuesto Financiero elabora el libramiento o autorización de pago a nombre del proveedor correspondiente y lo remite a Auditoría.<sup>18</sup>

Se audita el libramiento y se envía de nuevo a Presupuesto Financiero, que lo remite a la Gerencia Financiera.

La Gerencia Financiera envía expediente al director Administrativo para la firma del libramiento y su envío al subsecretario Administrativo.

El subsecretario Administrativo firma y remite al secretario de Estado.

El secretario firma libramiento y lo devuelve al subsecretario Administrativo.

El subsecretario Administrativo lo remite a Presupuesto Financiero.

Presupuesto Financiero lo remite a la Contraloría General de la República para la autorización del pago.

Contraloría General de la República remite libramiento a la Tesorería Nacional donde se elabora el cheque y lo informa a Tesorería de la institución. Esta información, también se puede obtener en la página web de la Tesorería Nacional.

Tesorería de la institución busca el cheque en la Tesorería Nacional.

Tesorería de la institución informa a Compras de la llegada del cheque.

Compras informa a proveedor, dueño del cheque, que puede entregar la mercancía o si la ha entregado, que puede pasar a buscar el cheque.

Proveedor se presenta en Tesorería, con la factura original firmada y sellada por Almacén, a retirar el cheque.

## COMPRAS Y PAGOS CON FONDOS INTERNOS

Cuando la compra es con fondos internos y tiene un valor menor de RD\$20,000, o de RD\$30,000.00 para activos fijos, el Departamento de Compras

<sup>18</sup> El orden en que el expediente llega y sale de cada despacho puede variar, por un sentido de oportunidad, no existiendo reglamentación al respecto, yendo primero, por ejemplo, al Director Administrativo, luego donde el auditor y después del Sub-Secretario, etc. En algunos casos, con determinados tipos de gastos, autorizados por la Contraloría General de la República, la solicitud de compromiso y la de libramiento se unifican en un mismo formulario, disminuyendo el proceso varios pasos.



no remite el expediente a la Comisión de Compras, confeccionando la orden de compras, enviándola a la Unidad de Auditoría.

Si la compra es mayor de veinte mil pesos (RD\$20,000), Compras envía expediente a la Comisión de Compras.

Comisión de Compras escoge proveedor y envía al departamento de Compras.

Departamento de Compras confecciona orden de compras y la envía a la Unidad de Auditoría Interna.

Unidad de auditoría revisa el expediente y lo remite al subsecretario Administrativo.

El subsecretario Administrativo firma y envía al Gerente Financiero.

El gerente Financiero prepara solicitud de cheque y la envía al director Administrativo.

El director Administrativo firma y la envía al subsecretario/secretario.

El subsecretario Administrativo firma y la envía a la Unidad de Auditoría.

La Unidad de Auditoría revisa y la envía a Tesorería.

Tesorería elabora cheque y lo envía al director Administrativo, subsecretario Administrativo/secretario, vía la Unidad de Auditoría.

La Unidad de auditoría audita el cheque y lo envía al Director Administrativo.

El director Administrativo firma y lo envía donde el subsecretario Administrativo/secretario.

El subsecretario/secretario firma y lo remite a Tesorería.

Tesorería comunica a Compras la existencia del cheque.

Compras se comunica con proveedor.

Proveedor entrega mercancía.

Proveedor retira el cheque de Tesorería.

## PRINCIPALES HALLAZGOS

De la descripción de este proceso de compras se advierte que existen seis (6) modalidades de compras, atendiendo a los montos, la fuente de los recursos y las formalidades de solicitud, a saber:

- a) Compras menores de RD\$20,000, que no sean activos fijos, con fondos internos provenientes del Fondo de Reposición.
- b) Compras mayores de RD\$20,000 y de activo fijo con fondos internos, provenientes del Fondo de Reposición, y que han sido aprobadas por Comisión de Compras.
- c) Compras con fondos generales que hay que solicitar a la ONAPRES.
- d) Compras con fondos propios, generados directamente.
- e) Compras de urgencia, a través de carta-orden.
- f) Compras donde el compromiso y el libramiento forman un mismo documento.

Los montos a partir del cual la Comisión de Compras decide, tiene la ventaja

de pasar por un filtro que puede contribuir a la racionalidad y la transparencia; sin embargo, luce un monto muy bajo que obliga a reuniones muy periódicas, por lo menos cada semana, que retrasa el proceso de compras.

Lo anterior lleva a que el monto que pueden autorizar el Subsecretario Administrativo y el Director Administrativo, de RD\$20,000 ó menos, sea de igual modo muy bajo.

Esto significa que el secretario de Estado mantiene una gran concentración de las compras, que si bien podría facilitarle vigilar que las cosas se están haciendo bien, no le representa una garantía absoluta; lo cierto es que le recarga de trabajo burocrático en perjuicio de la supervisión de las políticas, del logro de los resultados y del desarrollo estratégico de la institución.

Es evidente la importancia del Departamento de Compras en la preparación de la documentación básica que permite la toma de decisiones del resto de la cadena de compras.

El proceso se presenta largo, complejo y a veces repetitivo.

Es notable la intervención reiterada del Área de Auditoría en un mismo proceso de compra.

No existe un manual de compras propio de la institución.

No hay un reglamento de la Comisión de Compras, aunque existen varias normas para su funcionamiento.

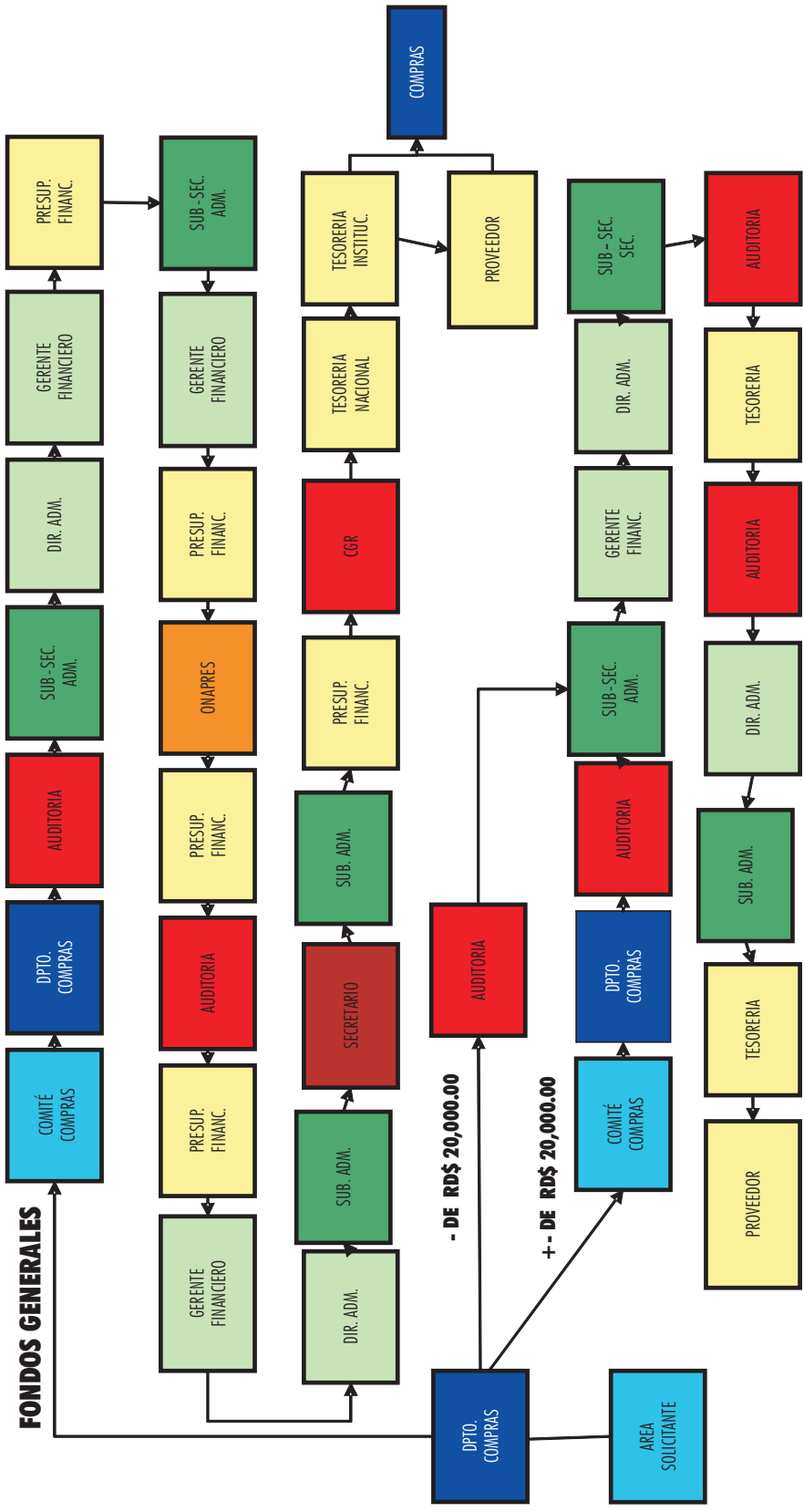
Carece de un sistema de compras automatizado, excepto la parte aportada por el SIGEF, para la tramitación parcial del compromiso y el libramiento a ONAPRES y a la Contraloría General.

La planificación de las compras está ausente.

Se carece de homogeneización en oficios, memos y formularios para las distintas áreas hacer sus tramitaciones relativas a las compras.

Aunque se ha avanzado en algunas áreas en el establecimiento de determinadas medidas para el uso de los bienes adquiridos (copiadoras), no existe una reglamentación general al respecto.

# FLUJOGRAMA SEOPC



## PROCESO DE COMPRAS EN LA SESPAS

En esta institución el proceso relevado está compuesto por los siguientes pasos.

El director o encargado del área que necesita el bien o servicio hace la solicitud a través de un oficio dirigido al subsecretario Administrativo. En algunos casos, por ejemplo, si se trata de una solicitud originada en un municipio, se dirige al director Regional.

El director Regional tramita por oficio la solicitud al subsecretario Administrativo. En ocasiones la solicitud pasa por otro escalón antes de llegar a la Subsecretaría Administrativa.

El director Regional, por oficio, tramita la solicitud vía la Subsecretaría de Atención a Personas.

La Subsecretaría de Atención a Personas envía por oficio la solicitud al subsecretario Administrativo.

El subsecretario Administrativo evalúa la pertinencia de la solicitud y la envía, con un formulario de remisión al Departamento de Compras para que constate si existe disponibilidad en Almacén.

El encargado de Compras hace una indagación y le comunica por teléfono el resultado al subsecretario Administrativo. Si hay disponibilidad el subsecretario Administrativo autoriza verbalmente el despacho, que casi siempre es una cantidad menor de la solicitada.

Si no existe disponibilidad, el subsecretario Administrativo, sobre la base de la documentación previamente remitida, autoriza verbalmente al encargado de Compras iniciar el proceso de cotización basado en el Decreto No.406-04.

## COMPRAS CON FONDOS INTERNOS

El Departamento de Compras pide, recibe, analiza cotizaciones y prepara orden de compras.

Si los bienes solicitados sobrepasan los cien mil pesos (RD\$100,000) el expediente se envía al Comité de Compras (Subsecretario Administrativo, gerente Financiero, consultor Jurídico, encargado de Compras, con derecho a voz, y un funcionario relacionado con el aspecto técnico de la adquisición), para que decida.

El Comité de Compras se reúne y decide la compra. El encargado de Compras prepara la orden de compras.

La orden de compra es enviada a Auditoría, para comprobar cumple con los requisitos de los decretos 262-98 y 406-04, así como con otras disposiciones de la Contraloría General de la República. Se envía expediente auditado al subsecretario Administrativo.

El subsecretario Administrativo firma la orden de compra y la envía al gerente Financiero para que determine la disponibilidad de fondos.

El gerente Financiero constata la existencia de fondos, registra, firma la orden de compra y la envía al secretario de Estado.

El secretario de Estado firma autorizando la compra y la envía directamente

o a través de la Gerencia Financiera al Departamento de Compras.

El Departamento de Compras entrega la orden de compra al proveedor seleccionado.

El proveedor entrega la mercancía en Almacén, que le firma conduce y factura. En este acto de entrega siempre está presente un auditor de la Contraloría General de la República.

Compras envía el expediente a Contabilidad, que realiza la solicitud de cheque y lo envía al gerente Financiero.

El gerente Financiero autoriza y lo envía a Tesorería para la confección del cheque.

Tesorería confecciona el cheque y lo envía con el expediente a la Unidad de Auditoría Interna.

Auditoría envía expediente al Gerente Financiero, que firma el cheque y lo remite al subsecretario Administrativo/secretario de Estado.

El subsecretario Administrativo o el secretario firman cheque y se remite a Tesorería.

Tesorería entrega cheque al proveedor.

Tesorería remite expediente a Contabilidad para fines de archivo.

### **PROCESO CON FONDOS GENERALES**

El Departamento de Compras elabora orden de compra o envía el expediente al Comité de Compras.

El Comité de Compras analiza el expediente, escoge proveedor y devuelve al Departamento de Compras.

El Departamento de Compras elabora orden de compra y envía el expediente al gerente Financiero, que lo remite a Ejecución Presupuestaria.

Ejecución Presupuestaria prepara el compromiso, siguiendo los requisitos de la programación presupuestaria (apropiación, cuota de compromiso, programa, subprograma, proyecto, actividad, objeto, cuenta, sub-cuenta), y lo envía a la Unidad de Auditoría Interna.

La Unidad de Auditoría revisa y lo devuelve a Ejecución Presupuestaria, que lo envía al gerente Financiero.

El gerente Financiero firma el compromiso y lo envía al subsecretario Administrativo/secretario de Estado.

El subsecretario Administrativo o el secretario de Estado firma el compromiso y lo devuelve a Ejecución Presupuestaria.

Ejecución Presupuestaria saca copias del expediente y lo remite físicamente a ONAPRES para fines de aprobación.

ONAPRES aprueba el compromiso y Ejecución Presupuestaria busca o retira el expediente.

Ejecución Presupuestaria envía compromiso a Contabilidad para elaboración de libramiento.

Contabilidad elabora el libramiento con el proveedor seleccionado o ganador del concurso como beneficiario y lo envía a Auditoría.

Unidad de Auditoría audita libramiento y lo devuelve a Contabilidad.

Contador firma y lo remite al Gerente Financiero.

Gerente Financiero firma el libramiento y lo remite al subsecretario Administrativo/secretario de Estado.

El subsecretario Administrativo o el secretario firma y lo devuelve a Contabilidad.

Contabilidad saca copia del libramiento y lo remite a la Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República aprueba el libramiento y lo remite a la Tesorería Nacional.

Tesorería Nacional confecciona cheque a nombre del proveedor y es retirado por Tesorería de la institución.

Tesorería (Caja) entrega cheque al proveedor y remite expediente a Contabilidad para archivo.

### PRINCIPALES HALLAZGOS

De este sistema de compras resaltan los siguientes aspectos:

No se alcanza a determinar la justificación administrativa de que una solicitud de compra pase por la Subsecretaría de Atención, antes de llegar a la Subsecretaría Administrativa. Si existe un interés estadístico o de gestión, basta que se le envíe una copia, sin necesidad de que la solicitud se detenga en ese punto.

Se advierte determinada informalidad en la comunicación entre el subsecretario Administrativo y el encargado de Compras, en cuanto a decidir la entrega de un bien existente o iniciar el proceso de compra. Para evitar esto, el oficio que el subsecretario Administrativo envía al Encargado de Compras debiera tener una disposición precisa en cuanto a entregar un bien y/o su compra.

Es evidente la gran centralización en el secretario de las aprobaciones de todas las compras, no importa su monto.

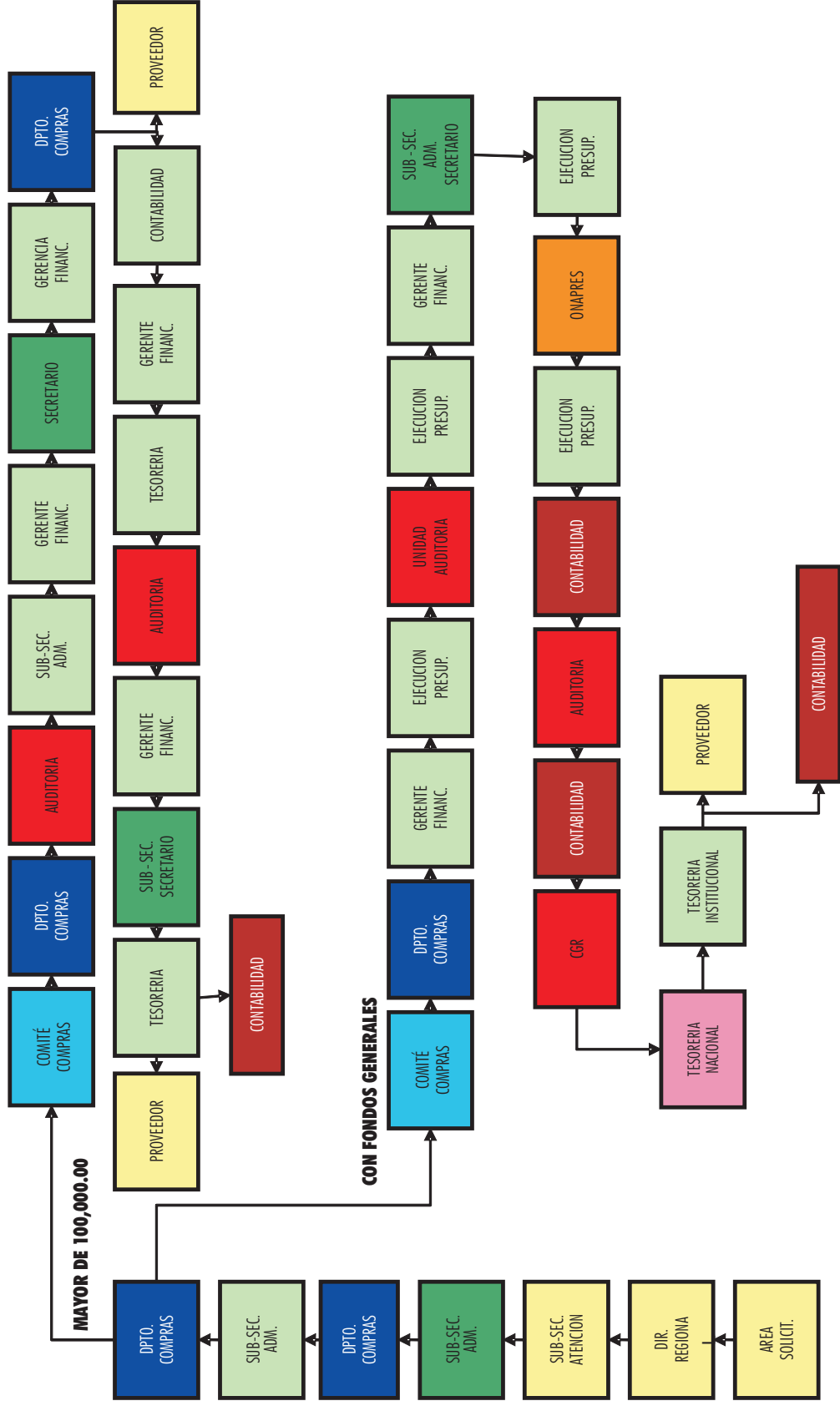
Falta un Manual de Compras, donde se precise con claridad las políticas, los procedimientos, las responsabilidades, las sanciones, entre otros aspectos.

Se requiere de un reglamento para el Comité de Compras.

No se advierte la necesidad de que cuando el secretario aprueba la orden de compra, ésta regrese al Departamento de Compras vía la Gerencia Financiera.

Al igual que en las demás instituciones estudiadas, los procesos son repetitivos, largos, esencialmente manuales y poco eficientes y eficaces.

# FLUJOGRAMA SESPAS







# 8

## **Legislación sobre las compras y contrataciones públicas de bienes y servicios**

La siguiente relación está referida, fundamentalmente, al sistema de compras y contrataciones de bienes y servicios de la Administración Central, excluyendo al Congreso de la República, a la Suprema Corte de Justicia, a los gobiernos locales y a las instituciones autónomas.

En este punto se consideran la Constitución de la República, leyes, tratados, decretos, circulares y manuales de la Contraloría General de la República y la NORMA ISO-9004:2000.

### **1. LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA: APROBACIÓN Y USO DE LOS FONDOS PÚBLICOS**

La Constitución de la República establece en su artículo 37.1: Son atribuciones del Congreso: Establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión.

Cuando se habla del modo de inversión está prescribiendo una inclinación hacia los tipos y objetos del gasto, como es el que se aplica con las compras.

Esta importante atribución constitucional, va más allá de la facultad del Congreso para la aprobación del Presupuesto Público, donde se podría decir que se satisface el mandato del artículo 37.1; pero, “determinar el modo de recaudación e inversión” implica criterios, políticas, métodos, seguimiento a lo aprobado, por lo que ese concepto debiera ser desarrollado por una ley adjetiva.

Si se limitase el artículo 37.1 al mecanismo del Presupuesto, se comprobará que en otra parte de la Constitución (ART.115) se incluyen limitaciones al Congreso para la discusión, modificación y aprobación del mismo, al requerir una mayoría especial de dos tercios de la matrícula, que es muy difícil de alcanzar, para poder modificar el proyecto de Presupuesto que elabora el Poder Ejecutivo. De esta manera, las compras públicas van a reflejar, esencialmente, el interés del Ejecutivo.

En el año 2000 fue presentado un proyecto de ley en la Cámara de Diputados para el “Seguimiento del Congreso Nacional a los Ingresos y Egresos del Estado”,<sup>19</sup> pero ese proyecto fue dado de lado por ese hemiciclo del Congreso.

<sup>19</sup> Proyecto sometido por los diputados José Rijo y Víctor García Sued, el 24 de mayo de 2000 (PRD-UD, Distrito Nacional y Santiago, respectivamente).

En cuanto a las atribuciones del Presidente de la República, el artículo 55.3 de la Constitución señala que corresponde al máximo incumbente del gobierno: “Velar por la buena recaudación y fiel inversión de las rentas nacionales”.

El Presidente de la República, como encargado de la ejecución de la mayor parte del Presupuesto, y por tanto de la mayor parte de las compras y contrataciones, tiene la responsabilidad de que cada peso destinado al gasto público se gaste como debe gastarse, según las leyes y los procedimientos.

Esta función del Presidente puede ser delegada, total o parcialmente, en los Secretarios de Estado, los cuales obran en nombre del cabeza del Poder Ejecutivo, tal como se dice en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado:

“...Mientras no ocurra revocación o modificación, las disposiciones o las órdenes de los Secretarios de Estado serán reputadas como emanadas del Presidente de la República y deberán ser cumplidas...”.<sup>20</sup>

Por esta función, la ejecución de las compras es delegada, principalmente, en los Secretarios de Estado, y, por la misma razón, éstos deben, “Cada año... presentar al Presidente de la República una memoria explicativa de las actividades de sus respectivos departamentos durante el año transcurrido...”.<sup>21</sup>

En correspondencia con esta responsabilidad de la Rama Ejecutiva, el Presidente de la República debe, según el artículo 55:22 de la Constitución: “Depositar ante el Congreso Nacional, al iniciarse la primera Legislatura Ordinaria, el 27 de febrero de cada año, un mensaje acompañado de las memorias de los Secretarios de Estado, en el cual dará cuenta de su administración del año anterior.

Para completar la armonía constitucional en este tema del gasto público y su control legislativo, el artículo 37:2 de la Constitución, faculta al Congreso Nacional, a: “Aprobar o desaprobar, con vista el informe de la Cámara de Cuentas, el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle el Poder Ejecutivo”.

En ambos informes, en el de las Cámara de Cuentas y en las Memorias del Presidente, debe estar contenida informaciones sobre esa parte tan importante del gasto público, como es la destinada a compras de bienes y servicios.

Finalmente, en cuanto a la Constitución de la República se refiere, su artículo 113 es muy explícito en cuanto a la legalidad o no de las erogaciones, al establecer que: “Ninguna erogación de fondos públicos será válida, si no estuviese autorizada por la ley y ordenada por funcionario competente”.

Esto significa que ninguna compra puede realizarse si no tiene fondos apropiados en la Ley de Gastos Públicos.

En cuanto al gasto público en el Poder Ejecutivo, cuando en el ordenamiento jurídico dominicano se habla de funcionario competente se refiere a tres funcionarios: Presidente de la República, el secretario de Estado y el secretario de Estado. En cuanto al subsecretario, se trata de aquel que el secretario de Estado delegue, que regularmente es el subsecretario Administrativo.

20 Ley No. 4378, del 10 de febrero del 1956, G.O. No.7949.

21 Idem, Artículo 14.

## 2. LEY ORGÁNICA DE PRESUPUESTO

La Ley Orgánica de Presupuesto establece en su artículo 30 que: “Los presupuestos aprobados para cada uno de los organismos y dependencias que componen cada Capítulo de la Ley de Gastos Públicos, constituyen el límite máximo de recursos de que podrán disponer durante el ejercicio presupuestario. Sin embargo, en ningún caso representa un derecho adquirido para ellos ni una obligación para el Fisco. En consecuencia, los recursos se asignarán conforme a las disponibilidades reales de los ingresos.

Esto, como se verá más adelante, introduce en el sistema de compras una gran incertidumbre.

La Ley Orgánica de Presupuesto señala en su artículo 42 que, “Ningún organismo podrá comprometer fondos sin tener aprobadas previamente las asignaciones de gastos respectivos”.<sup>22</sup> En esto, se está aplicando el principio constitucional ya señalado.

Como la Ley Orgánica de Presupuesto es de aplicación general en todo el Estado, ningún Poder u órgano, no importa su jerarquía, escapa al artículo 42, el cual impide el endeudamiento con suplidores y contratistas, por lo menos dentro de un período fiscal.

En cuanto a los excedentes presupuestarios que se puedan originar cada mes, el artículo 50 de esta Ley señala que el Presidente de la República puede usar a su discreción y en un primer momento, hasta el 75%. Esta facultad puede elevar significativamente el monto de las compras, que ahora se harán con mucho menos programación.

## 3. LEY DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La parte de esta ley que más directamente se relaciona con el sistema de compras y contrataciones públicas se encuentran en los siguientes artículos:

**ART.4:** El Contralor General prescribirá los formularios, sistemas y procedimientos para la contabilidad administrativa... Con esta prescripción se supone que los formatos usados en el sistema de compras deben ser homogéneos.

**ART.17:** Ningún pago directo a acreedores del Estado, ni entrega de fondos a agentes de la Administración se hará sino en virtud de orden escrita del funcionario competente, la cual contendrá:

- a) El número de la orden, para lo cual cada secretario de estado abrirá una numeración correlativa que se extenderá hasta el cierre del ejercicio;
- b) El nombre de la persona, entidad o autoridad a favor de quien se manda hacer el pago o la entrega;
- c) La cantidad expresada en letras y números;
- d) La causa u objeto;
- e) El tiempo en que ha de verificarse, si responde a una obligación con plazo fijo;

<sup>22</sup> Ley Orgánica de Presupuesto No.531 del 11 de diciembre de 1969.

- f) La imputación, esto es, la asignación a la cual deba cargarse la erogación.

**ART. 18:** Las órdenes de pago o entrega, con sus documentos justificativos, pasarán a la Contraloría para su intervención. Si no mediare acto de oposición de ésta, se registrarán en sus libros y pasarán a la Tesorería Nacional para su cumplimiento, retornando a la Contraloría para los asientos correspondientes una copia de dichos documentos, una vez operado su pago.

**ART.21:** Todas aquellas oficinas a las cuales se les hagan anticipos de fondos en suspenso, depositarán estos en cuentas bancarias y realizarán sus pagos mediante cheques a la orden de los interesados, quedando exceptuados de esta formalidad aquellos pagos que por su naturaleza no podrán ser hechos de este modo.<sup>23</sup>

Este artículo 21 introduce una modalidad diferente en algunos pasos del sistema de compras, pues, por el artículo 18 los pagos deben ser autorizados por el Contralor General, pero cuando estos pagos se hacen con los anticipos de fondos las instituciones pueden realizarlos directamente.

#### 4. CÓDIGO TRIBUTARIO

El artículo 309 dispone que las entidades públicas actuarán como agentes de retención cuando paguen o acrediten en cuentas a personas naturales, sucesiones indivisas y personas jurídicas, por adquisición de bienes y servicios, los siguientes porcentajes<sup>24</sup>:

- 10% sobre sumas pagadas por alquiler o arrendamiento de bienes muebles e inmuebles.
- 10% sobre honorarios, comisiones y demás remuneraciones y pagos por la prestación de servicios por personas físicas, no ejecutados en relación de dependencia.
- 2% sobre los pagos por la adquisición de bienes y servicios en general, no ejecutados en relación de dependencia.

#### 5. LEY DE APROVISIONAMIENTO DEL GOBIERNO

Esta norma es la base legal más específica del sistema de compras en el gobierno central o Poder Ejecutivo, aunque excluye a las demás ramas y órganos del Estado, lo cual es una de sus debilidades<sup>25</sup>.

A continuación se presenta una síntesis de esta ley No. 295 del 1966:

23 Ley Orgánica de la Contraloría General No.3894 del 9-8-1954, G.O. No.7730.

24 Código Tributario de la República Dominicana, Ley No.11-92 del 16 de mayo de 1992, y sus modificaciones.

25 Ley de Aprovisionamiento del Gobierno No.295 del 30 de junio de 1966, G. O. No.8994.

1. Constituye una Comisión de Aprovisionamiento del Gobierno, con la función de recomendar políticas al Poder Ejecutivo, aprobar sistemas y procedimientos de aprovisionamiento y vigilar su cumplimiento, pudiendo, además, realizar todas las compras del gobierno o delegarlas en los organismos públicos existentes.
2. Crea la Dirección General de Aprovisionamiento, como dependencia de la Secretaría de Estado de Finanzas, que sirve de brazo ejecutor de la Comisión de Aprovisionamiento, para comprar y vender a precio de costo de adquisición a las instituciones.
3. Establece normas y políticas de compras, entre las cuales están:
  - a) Realización de licitaciones.
  - b) Escoger los precios más bajos, siguiendo las descripciones y especificaciones prescritas de los bienes y servicios.
  - c) Preferencia a los bienes y servicios de origen nacional.
  - d) Toda compra debe tener previamente los fondos asignados por la ONAPRES.
4. La ley excluye a las entidades descentralizadas, la compra de materiales de seguridad del Estado, a embajadas y consulados, las compras menores de RD\$50.
5. Establece otras excepciones por casos considerados de emergencia, para evitar pérdidas de vida, cuando esté en peligro la seguridad pública, evitar grave pérdida en las propiedades del Estado, evitar grandes demoras en los programas del Estado que puedan representar gastos considerables.

### COMENTARIOS:

Esta ley, que no fue discutida en el Congreso Nacional, el cual no existía tras los acontecimientos de la Guerra de Abril de 1965, sino decretada por el Presidente provisional Héctor García Godoy, aunque se pueda decir que fue un primer paso para tratar de organizar las compras públicas, adolece de fallas significativas.

La primera falla radica en su esquema dual de las compras: una Dirección de Aprovisionamiento con facultad de comprar, 2. Delegación de esa facultad en los organismos públicos.

Se podría decir que se combinaron los conceptos de la centralización y la desconcentración, pero es evidente que era imposible, desde el punto de vista práctico, concentrar en un solo organismo las compras públicas ni siquiera una parte de ella. Si bien en 1966, con una administración reducida, a los auspiciados de esta medida le pudo parecer factible la realización de las compras, aún para entonces la continuación del proceso: venta y distribución, no podía realizarse con eficiencia.

Mayor responsabilidad sobre lo inadecuado de la estructura que arroja la ley 295 la tuvieron los gobiernos subsiguientes, que no modificaron algo que

no ha funcionado en 40 años., no solo en estos aspectos contradictorios, sino, incluso, en otros criterios positivos como algunas políticas para las compras.

Los criterios que debieron aplicarse, ayer como hoy, son: las políticas y el control centralizado, y la realización de las compras desconcentradas.

La otra debilidad fundamental de la ley 295 se localiza en su artículo 13, el cual trata de las llamadas compras de emergencias, las cuales se han erigido en la brecha por donde se ha justificado el no cumplimiento de la ley.

## 6. COMPRAS DE BIENES Y SERVICIOS NACIONALES

En el año 2001 se aprobó la ley No.27 que introdujo un nuevo concepto para las compras públicas, ya esbozado en la ley 295, referido al origen de los bienes y servicios.

El artículo 1 de esta ley señala que: “No podrán utilizarse recursos o fondos fiscales procedentes de la Ley de Gastos Públicos...para la compra de bienes o servicios importados, ni para su comercialización o consumo, cuando existan bienes o servicios de calidad adecuada, con un treinta por ciento o más del valor agregado nacional en relación a su costo de producción...”<sup>26</sup>.

Para la aplicación de esta ley el Poder Ejecutivo debió, elaborar y emitir el reglamento correspondiente, el cual no se llegó a elaborar, quedando la misma en desuso.

La aplicación de esta ley es de dudosa aplicación en un contexto internacional de liberalización del comercio, sea compartido por los gobiernos o impuesto a estos.

## 7. TRATADO DE LIBRE COMERCIO DR-CAFTA

El Tratado de Libre Comercio entre los países de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos (DR-CAFTA), aprobado por el Congreso del país, siendo ya una ley nacional, pero con un rango mayor por tratarse de un tratado internacional, introduce nuevos elementos a la legislación sobre las compras y contrataciones de bienes y servicios.<sup>27</sup>

Las referencias a las compras gubernamentales en el DR-CAFTA se encuentran en el Capítulo Nueve del Tratado, del cual transcribimos los aspectos más relevantes y novedosos.

### ART. 9.2.:

- a) Trato igual a los proveedores establecidos localmente.
- b) No discriminación a proveedores establecidos localmente, porque las mercancías o servicios provenga de otra Parte.

<sup>26</sup> Ley No. 27-01 del 9 de enero de 2001.

<sup>27</sup> Resolución del Congreso Nacional que aprueba el DR-CAFTA.



**9.3:** Deber de publicar y facilitar toda la normativa y procedimientos sobre las compras públicas.

**9.4:** Publicación de aviso sobre contrataciones futuras (licitaciones).

**9.5:** Plazo mínimo de 40 días entre la publicación del aviso de contratación y la presentación de las ofertas, y como excepción un plazo de 10 días cuando no existan requisitos de calificación.

**9.6:** Las entidades públicas contratantes deben entregar a los proveedores interesados una tabla con los valores que asignan a los distintos criterios que determinan la escogencia de un ganador.

**9.8.4:** No será una condición para participar en una contratación haber sido adjudicatario previamente.

**9.9:** Contempla varios casos en que se podría adjudicar un contrato sin realizar licitación abierta (ausencia de ofertas, presencia de derechos exclusivos, entregas adicionales, adquisición de prototipos, servicios adicionales, razones de urgencia ocasionadas por sucesos imprevisibles).

**9.11.1:** Obligación de dar información al proveedor no elegido.

**9.11.2:** Obligación de publicar un aviso con los datos básicos del objeto del contrato adjudicado.

**9.13:** Inelegibilidad de los proveedores que han participado en actividades ilegales o fraudulentas relacionados con la contratación.

**9.15:** Establecimiento de una autoridad administrativa o judicial imparcial e independiente para recibir impugnaciones de los proveedores.

**Anexo No. 9.1.2 (b)(i):** Los montos mínimos para las contrataciones abiertas, a aplicarse después de dos años de vigencia del DR-CAFTA son:

- a) Las contrataciones abiertas de mercancías y servicios igual o superior a US\$58,550 (RD\$1,932,150).
- b) Para Centroamérica y República Dominicana será de US\$117,000 (RD\$3,864,300) a partir de los tres años de vigencia el convenio.
- c) Contrataciones de servicios de construcción: US\$6,725,000. (RD\$221,925,000) y para Centroamérica y República Dominicana a los tres años: US\$ 8,000,000.

Estos montos deberán ser ajustados cada dos (2) años.

Para el caso de República Dominicana se excluye al Congreso Nacional, a la Suprema Corte de Justicia, equipos militares, desayuno escolar, Pasaportes, sellos de correos, timbres de impuestos, impresión de cheques y bonos, entre otras excepciones.

En la Sección B del Capítulo Nueve se incluyen montos mayores para las entidades Subcentral: US\$ 477,000.00 en bienes y servicios; para Centroamérica y RD:US\$ 650,100.

Para otras entidades los montos son: US\$ 250,000.00 y US\$ 538,000.00, para bienes y servicios respectivamente.

## 7.1. EXCEPCIONES EN SERVICIOS PARA REPÚBLICA DOMINICANA

Para el caso de República Dominicana, en cuanto a los servicios se refiere, no están cubiertos o incluidos los siguientes:

- Investigación y desarrollo, administración de establecimientos del gobierno, publicidad, distribución de agua por tubería, gas y electricidad, administración del régimen de seguridad social, servicios en la educación pública, transporte (terrestre, aéreo, marítimo) y servicios de impresión.
- Las excepciones en cuanto a construcción (Ley 322 de 1981 sobre la obligación de asociación de empresas extranjeras con empresas dominicanas de construcción), se reducirán así: 40% a partir de los 6 años; 30% a partir de los 11 años, 20% a partir de los 13 años.

En este campo de las contrataciones, el Capítulo Nueve es reforzado por el Capítulo 18 sobre Transparencia, en cuanto a la información y publicación de normas y procedimientos, especialmente en su Sección B sobre anticorrupción, la cual establece el compromiso de eliminar todos los tipos de sobornos.

## 8. CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN

La Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), aprobada en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1998, ratificada por República Dominicana el 20 de noviembre de 1998, establece en su Artículo III, dedicado a las medidas preventivas que deben adoptar los Estados Partes para aplicar la Convención, que estos deben

“Crear, mantener y fortalecer... sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas”.

## 9. REGLAMENTO SOBRE COMPRAS Y CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En 1998 fue emitido por el Presidente de la República el Decreto No.262-98, que reglamenta las compras de bienes y servicios por todas las entidades del Gobierno Central<sup>28</sup>, aprovechando la brecha que la ley 295 establece en su artículo 2 en el sentido de que la Comisión de Aprovisionamiento puede **“delegar sus facultades... en organismos públicos existentes...”**.

Veamos la siguiente síntesis del referido Decreto-Reglamento:

28 Decreto No.262-98 del 10 de julio de 1998. Este decreto fue modificado en el 2004 por el decreto 406-04, del 5 de mayo de 2004, en cuanto a los montos de las modalidades de contratación.

- Este decreto es de aplicación en el Gobierno Central y las instituciones descentralizadas, excluyendo a los ayuntamientos y las empresas públicas.
- Establece que el sistema de compras y contrataciones de bienes y servicios se basa en los criterios de la centralización normativa y la descentralización operativa, más los principios de la transparencia, igualdad entre los oferentes, competencia, carácter público, flexibilidad en precios y procedimientos, tecnología moderna y la responsabilidad.
- El Director General de Aprovisionamiento tiene, entre otras funciones, las siguientes:
  - Diseñar e implantar el Catálogo de Bienes y Servicios de uso común.
  - Diseñar e implantar un sistema de información de precios, garantías, forma de pago.
  - Establecer la metodología para preparar los planes y programas anuales de compras y contrataciones y dar seguimiento a estos planes.
  - Diseñar e implantar un manual de procedimientos comunes para las compras y contrataciones.
  - Mantener actualizado un listado de proveedores del gobierno, de carácter ilimitado.
  - Mantener un registro de proveedores incumplidores.

### 9.1. MODALIDADES DE CONTRATACIÓN:

1. **LICITACIÓN PÚBLICA:** Cuando el monto de la contratación supere los RD\$7,000,000, pudiendo cada institución aplicarla por un monto menor, y establecer un proceso previo de precalificación.
2. **LICITACIÓN POR INVITACIÓN:** Cuando el valor de la contratación está entre RD\$500,001 y RD\$7,000,000, debiendo invitarse a por lo menos cinco (5) oferentes registrados en la lista de proveedores.
3. **LICITACIÓN RESTRINGIDA:** Cuando la contratación a realizar tenga un valor entre RD\$100,000 y RD\$500,000.
4. **COMPRAS DE MENOR CUANTÍA:** Compras y contrataciones que no superen los RD\$100,000, para lo cual se autoriza a la Contraloría General a establecer las normas correspondientes. Las modalidades de estas compras se encuentran en la Circular No.16 del 2004, y se especifican en el cuadro de más abajo.

### 9.2. MODALIDADES ESPECIALES DE CONTRATACIÓN:

Existen otras modalidades de contratación contempladas en el Decreto 262-98, y que exponemos a continuación:

1. **SUBASTA O REMATE:** Se hace la adjudicación al licitador que ofrezca el precio más bajo.
2. **PROCEDIMIENTO DE URGENCIA:** Permite, previa declaración de urgencia por el organismo contratante y autorización de la Contraloría

General de la República, prescindir de una o todas las formalidades previstas en el Decreto-Reglamento.

- 3. PROCEDIMIENTO DE EMERGENCIA:** Permite contratar libremente, sin sujetarse a los requisitos formales, para evitar pérdidas de vida, o cuando esté en peligro la seguridad pública, o evitar grandes pérdidas a las propiedades del estado o evitar grandes demoras perjudiciales, debiéndose dar cuenta inmediatamente a la Contraloría General de la República.

### 9.3. IMPEDIMENTOS PARA SER OFERENTES

El Reglamento 262-98 prohíbe a una amplia gama de funcionarios públicos participar como oferentes, directa o indirectamente; también a las personas jurídicas (compañías por acciones) en cuyo capital participe alguno de esos funcionarios; de igual modo, no pueden ser oferentes sus parientes hasta el tercer grado y sus cónyuges; las personas jurídicas donde estos parientes poseen más del 25% del capital social o tengan algún puesto de dirección; las personas físicas o jurídicas que hayan asesorado o participado en la elaboración de las especificaciones; las personas condenadas o acusadas de algunos delitos; las personas que no hayan cumplido sus obligaciones tributarias y de la seguridad social.

Se contempla en cada institución un Comité de Licitación, integrado por un presidente, un secretario, tres vocales y un notario público.

Hecha una adjudicación, el adjudicatario constituirá las garantías correspondientes, luego el organismo emitirá una orden de compra y las partes firmarán el contrato, debiendo enviar una copia a la Dirección General de Aprovisionamiento, dentro de los 30 días, así como el original a la Contraloría General de la República, para fines de registro.

Las inconformidades con la adjudicación se recurren por la vía administrativa y por la vía contenciosa.

El avance a entregar a un contratista no podrá ser mayor del 25% del valor del contrato.

#### COMENTARIOS:

No hay dudas de que el decreto 262-98 ha sido un gran paso de avance en el establecimiento de procedimientos y en la regulación del sistema de compras. Su publicación es un reconocimiento tácito de que la esencia de la ley 295 basada en compras centralizadas en un solo organismo no funcionó en el país, y es al mismo tiempo un réquiem<sup>29\*</sup> para la Dirección General de Aprovisionamiento, la cual ha sido mantenida solo como una agencia para dar empleos a partidarios políticos.

Lo contradictorio resulta de que a pesar de que en los últimos siete (7) años la Administración Central se ha manejado con el decreto 262-98, no haya sido

29 \* Oración que reza la Iglesia Católica por los difuntos. Descanso.

más diligente para impulsar la aprobación de una nueva ley de compras y contrataciones, ya que la 295 hace mucho que ha ido cayendo en desuso.

En cuanto a la estructura del decreto, podemos evaluarla como aceptable, pues contiene los principios básicos en que se basa el sistema de compras; tiene diferentes modalidades de contratación, atendiendo a los montos; presenta prohibiciones para preservar la ética pública; contempla la calificación y precualificación de proveedores antes de ofertar; explicita algunos pasos para la adjudicación y la contratación; contempla las garantías; fija monto para los avances; la recepción provisional y definitiva y las sanciones.

El Decreto 262-98 adolece, sin embargo, de varias debilidades:

1. En primer lugar no refuerza ni instrumentaliza el aspecto de la planificación de las compras.
2. Deja una gran brecha para obviar el decreto, a través de las modalidades de contratación denominadas de **urgencia** y de **emergencia**
3. En cuanto a las prohibiciones a determinados funcionarios, sus parientes y socios para ofertar, no establece ningún mecanismo para comprobar la relación entre éstos.
4. No establece un marco general que guíe la elaboración de los pliegos de condiciones y el contrato.-
5. Fuera de la modalidad de la licitación pública, no contempla ni garantiza el secreto o discreción de las ofertas.
6. Hay falta de claridad e insuficiencia en algunos aspectos, como los de la recepción provisional y definitiva de los bienes, sobre los pagos.
7. Excluye muchos funcionarios importantes de las prohibiciones para ofertar.
8. No establece una Comisión de Compras o de Licitación permanente.

## 10. SISTEMA DE PROGRAMACIÓN DE LA EJECUCIÓN FINANCIERA DEL PRESUPUESTO

En el 2001 se emitió el Decreto No. 614 que introdujo una variación en cuanto a la programación y ejecución presupuestaria, la cual ha contribuido a mejorar la eficiencia del sistema de compras de la Administración Central.<sup>30</sup>

El artículo 8.a de este decreto estableció que: “La Programación de la Ejecución se realizará para cada uno de los períodos trimestrales en que se subdivide el ejercicio presupuestario. Consta de dos instancias diferenciadas, la primera de ellas se realiza antes del inicio del ejercicio presupuestario y consiste en una programación inicial anual desagregada por trimestre en base a la Ley de Gastos, y la segunda en la solicitud de cuota trimestral que se realiza antes del inicio de cada período.

La asignación de las cuotas de compromisos será trimestral a nivel de Capítulo, Programa y Objeto, y actuará como límite máximo para la ejecución del Presupuesto, establece el literal (d) del artículo 8.

<sup>30</sup> Decreto No. 614-01, de fecha 12 de junio de 2001.

Si bien el actual gobierno y su Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES) mantienen la cuota de compromiso trimestral, en el mes de diciembre de 2004 se emitió el Decreto No.1524, mediante el cual se pasó a una ejecución mensual de esta cuota trimestral que se le promete a las diferentes instituciones.<sup>31</sup>

El artículo 1 del decreto 1524 señala que: “En la propuesta y en la aprobación de las asignaciones mensuales de cuotas para comprometer gastos deberán estar incluidos los gastos contratados y aquellos que se transformarán ineludiblemente en obligaciones de pago, tales como la nómina de personal, los servicios básicos, alquileres, seguros, alimentación, transferencias al sector descentralizado para financiar gasto corriente y de capital de los mismos, subsidios establecidos por ley, el servicio de la deuda pública cuyo pago es exigible en el mes”.

Este sistema de las cuotas de compromisos da una mayor certidumbre en cuanto a las compras públicas, y puede ayudar, si hay voluntad en las instituciones, a que las compras sean más competidas, pues un pago más rápido estimula una mayor participación de los oferentes.

## 11. NORDOM ISO 9004:2000

Aunque no se trata de una norma legal, sino de una norma técnica, tomaremos en cuenta la Norma Dominicana adoptada por la Dirección General de Normas (DIGENOR) sobre “Sistemas de Gestión de la Calidad, Requisitos y Directrices para la Mejora del Desempeño”, bajo la clasificación de NORDOM -ISO 9004:2000, que es una adopción íntegra de la Norma Internacional ISO 9004:2000.<sup>32</sup>

Esta norma dedica el Numeral 7.5 a las Compras, estableciendo en el punto 7.4.1. del proceso de compras, que: “La organización debe asegurarse de que el producto adquirido cumple los requisitos de compra especificados. El tipo y alcance de control aplicado al proveedor y al producto adquirido debe depender del impacto del producto adquirido en la posterior realización del producto o sobre el producto final”.

La organización debe evaluar y seleccionar los proveedores en función de su capacidad para suministrar productos de acuerdo con los requisitos de la organización. Deben establecerse los criterios para selección, la evaluación y la re-evaluación. Deben mantenerse los registros de los resultados de las evaluaciones y de cualquier acción necesaria que se derive de las mismas.

El punto 7.4.2. versa sobre la información de las compras, concluyendo que la organización debe asegurarse de la adecuación de los requisitos de compra especificados antes de comunicárselos al proveedor.

Finalmente, en cuanto a la verificación de los productos comprados, el numeral 7.4.3. Señala lo siguiente:

31 Decreto No. 1524 del 2 de diciembre de 2004, G. O. No.10302

32 Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR). NORDOM ISO 9004:2000, aprobada el 11-12-2001.



“La organización debe establecer e implementar la inspección u otras actividades necesarias para asegurarse de que el producto comprado cumple los requisitos de compra especificados. Cuando la organización o su cliente quieran llevar a cabo la verificación en las instalaciones del proveedor, la organización debe establecer en la información de compra las disposiciones para la verificación pretendida y el método para la liberación del producto”.

A continuación se presenta un resumen de la legislación relevada:

**CUADRO NO. 3**  
**11.1 LEGISLACIÓN BÁSICA SOBRE COMPRAS DE BIENES Y SERVICIOS EN REPÚBLICA DOMINICANA**

NORMAS	FECHA	OBJETO	ARTÍCULOS
CONSTITUCIÓN	2-7-2002	Constitución de la República	37:1-2, 55:3-22, 113
Ley 531	11-12-69	Ley Orgánica de Presupuesto	30, 42, 50
Ley 3894	19-8-54	Ley Orgánica Contraloría General de la Rep.	4, 7, 18, 21
Ley 11-92	16-5-92	Código Tributario	309
Ley 295	30-6-66	Aprovisionamiento del Gobierno	Todos
Ley 27	9-1-2001	Compras Públicas de Origen Nacional	1
Res.	-	Tratado de Libre Comercio DR-CAFTA	CAPÍTULOS 9 y 18
Res. 498	20-11-98	Que aprueba la Convención Interamericana Contra la Corrupción	III.5
Dec.262-98	10-7-98	Reglamento Compras bienes y Servicios	Todos
Dec.406-04	5-5-2004	Modifica Reglamento 262-98	Todos
Dec.614-01	12-6-2001	Programación Ejecución Financiera Presupuestaria	8
Dec. 1524	2-12-2005	Programación de la Ejecución Presupuesto	8-10-11
NORDOM ISO 9004:2000	11-12-2001	Sistemas de Gestión de la Calidad, Requisitos y Directrices para la Mejora del Desempeño	7.4
Sistema de Contabilidad Gubernamental de la CGR	Noviembre, 1997	Establece, entre otros aspectos, el sistema de control interno, procedimientos de compras, de almacén y de cuentas por pagar.	

Veamos ahora las disposiciones principales, sobre la materia, de la Contraloría General de la República.



**CUADRO NO. 4**  
**12. NORMAS Y DISPOSICIONES DE LA CONTRALORÍA**  
**GENERAL DE LA REPÚBLICA (CGR)**

No. CIRCULAR	FECHA	CONTENIDO
9	13-05-97	Reitera obligación registrar contratos en la CGR.
10	22-08-98	Reitera obligación registrar contratos en la CGR.
12	2000	Reitera obligación registrar contratos en la CGR.
6	1-02-2001	Reitera obligación registrar contratos en la CGR.
16	15-08-97	Los contratos con personas físicas no deben exceder de 12 meses a partir de la firma.
11	16-11-2001	Los contratos con personas físicas no deben exceder de 12 meses a partir de la firma.
8	10-02-2004	Remisión contratos que representen cargas fijas para el Estado a la CGR vía la ONA-PRES.
10	15-05-1997	Se debe informar a la CGR el programa, actividad y cuenta a través de los cuales se pagarán los compromisos contractuales.
21	26-09-1997	Recuerda la obligación de anexar a los libramientos de compras las cotizaciones, ordenes de compras y facturas.
16	1-12-2000	Todo proveedor de bienes o servicios a una entidad pública deberá presentar una certificación de la DGII, donde conste estar al día en el pago del ISR, así como del ITBIS, en caso de que dichos bienes o servicios estuvieren gravados con dicho tributo.
15	30-03-2001	Prohíbe adquirir o alquilar vehículos cuya titularidad esté a nombre de funcionarios públicos.
8	14-02-01	Las solicitudes de registro por renovación de contratos deben especificar por cuál cuenta presupuestaria se va a pagar.
11	12-03-01	Reitera que los libramientos para pago bienes y servicios deberán hacerse a favor beneficiarios, para que los cheques se emitan a nombre de los mismos.
25	2-08-02	Queda prohibido incurrir en deudas con suplidores de bienes y servicios, incluyendo préstamos y avales bancarios, que no hayan sido previamente autorizados y aprobados por la Secretaría de Estado de Finanzas.
16	11-05-2004	Fija las modalidades para las compras de menor cuantía siguiendo el contenido del decreto 406-04: a) Compras cuyo monto no supere los RD\$15,000, sin cotizaciones previas, b) Compras entre RD\$15,001 hasta RD\$25,000 deberán presentar por lo menos una cotización, c) Compras entre RD\$25,000 hasta RD\$99,999.99 deberán presentar por lo menos dos cotizaciones.

# 9 **Bibliografía**

## 1. BIBLIOGRAFÍA GENERAL

1. Presidencia de la República, STP-ONAP, Manual de Organización del Estado Dominicano, Publicaciones ONAP, Santo Domingo, 2004.
2. Procuraduría General de la República, Departamento de Prevención de la Corrupción Administrativa (DPCA), Legislación Básica de la Administración Pública de República Dominicana, Talleres Impresos Empresarial, Santo Domingo, 2002.
3. Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, Evaluación del Sistema de Adquisiciones d república Dominicana, Santo Domingo, 1999.
4. Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, Actualización de la Evaluación del Sistema de Adquisiciones de República Dominicana, Santo Domingo, 2005.
5. Contraloría General de la República Dominicana, Sistema de Contabilidad Gubernamental, Editora Alfa y Omega, Santo Domingo, Noviembre de 1997.
6. Secretaría de estado de Finanzas, Programa de Administración Financiera Integrada, Estado de Avance del SIGEF, Santo Domingo, noviembre, 2005.
7. Oficina Nacional de Presupuesto, Manual de Clasificadores Presupuestarios del Sector Público, Editora Lozano, julio de 2002.
8. Participación Ciudadana, Programa de Transparencia de la gestión Pública, Propuestas Anti-Corrupción Presentadas a los Candidatos Presidenciales, Santo Domingo, marzo 2004.
9. David Osborne/Ted Gaebler, La Reinención del Gobierno, Editora Paidós Ibérica, Talleres Gráficos, Barcelona, 1994.
10. Transparencia Internacional, Latinoamérica y el Caribe, La Hora de la Transparencia en América Latina, Impresora Color Efe, Buenos Aires, 1998.
11. Domingo Matías, Presupuesto participativo y democratización, Ediciones PARME, Editora Búho, Santo Domingo, 2004.
12. Ministerio de Hacienda de Chile, Dirección de Presupuestos, Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados, La Experiencia Chilena, Editorial Atenas, Santiago de Chile, 2003.
13. Congreso de la República de Colombia, Ley No.225 de 1995, Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación.
14. Michael Barzelay, La Nueva Gestión Pública, Fondo de la Cultura Económica, México, 2003.

## 2. BIBLIOGRAFÍA DE CITAS

1. Proyecto sometido por los diputados José Rijo y Víctor García Sued, el 24 de mayo de 2000 (PRD-UD, Distrito Nacional y Santiago, respectivamente).
2. Ley No. 4378, del 10 de febrero del 1956, G.O. No.7949.
3. Idem, Artículo 14.
4. Ley Orgánica de Presupuesto No.531 del 11 de diciembre de 1969.
5. Ley Orgánica de la Contraloría General No.3894 del 9-8-1954, G.O. No.7730.
6. Código Tributario de la República Dominicana, Ley No.11-92 del 16 de mayo de 1992, y sus modificaciones.
7. Ley de Aprovisionamiento del Gobierno No.295 del 30 de junio de 1966, G. O. No.8994.
8. Ley No. 27-01 del 9 de enero del 2001.
9. Resolución del Congreso Nacional que aprueba el DR-CAFTA.
10. Decreto No.262-98 del 10 de julio de 1998. Este decreto fue modificado en el 2004 por el Decreto 406-04, del 5 de mayo de 2004, en cuanto a los montos de las modalidades de contratación.
11. Decreto No. 614-01, de fecha 12 de junio de 2001.
12. Decreto No. 1524 del 2 de diciembre de 2004, G. O. No.10302.
13. Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR). NORMA ISO 9004:2000, aprobada el 11-12-2001.
14. Ley No. 55 del 22 de noviembre de 1965.
15. Ley No. 10 del 8 de septiembre de 1965.
16. Decreto No. 685, del 1 de septiembre de 2000, Gaceta Oficial No.10058, modificado por el decreto No. 710-04 del 30 de julio de 2004.
17. Decreto No.614 del 12 de junio de 2001.
18. Decreto No. 1524 del 2 de diciembre de 2004, Gaceta Oficial No. 10302.
19. Decreto No.405 del 5 de mayo de 2004, Gaceta Oficial No.
20. Ley No.1494 del 2 de agosto de 1947, Gaceta Oficial No. 6673, que instituye el Tribunal Superior Administrativo y la jurisdicción contenciosa-administrativa.
21. STP-ONAPRES, Presupuesto de Ingresos de Ley de Gastos Públicos, 2005.
22. Decreto No.121 del 23 de enero de 2001.
23. Circular de la Contraloría General de la República.
24. Ley No.3894 del 9 de agosto de 1954, Gaceta Oficial No. 7730.
25. Ley No.194 del 28 de julio de 2004, Gaceta Oficial No.10287, Artículo 7.
26. Comisión para la Reforma y Modernización del Estado, Estrategia para la Reforma, en "La Reforma del Estado, Alcance y Estrategia", Publicaciones UASD, Santo Domingo, 1998, Página 43.
27. Faustino Collado, Las Reformas Políticas, Impresora G & G, PUCMM, Santo Domingo, 2000, Pág. 10.
28. Decreto No. 468 del 6 de noviembre de 1997.
29. Resolución del Congreso Nacional No. 80 del 26 de septiembre de 2000, que aprueba el Préstamo No.1093/0C-DR suscrito entre el Estado dominicano y el BID, por el monto de US\$10,300,000.
30. Decreto No. 9 del 1 de enero de 2004.

## Anexo No. 1

### OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DEL DIAGNÓSTICO

#### 1. OBJETIVOS

##### 1.1. OBJETIVO GENERAL

Identificar las modalidades de compras vigentes en las entidades del Poder Ejecutivo seleccionadas, produciendo recomendaciones para la efectividad del sistema de compras en el Estado dominicano.

##### 1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Determinar las modalidades de contratación usadas, los montos envueltos y su congruencia con las normas vigentes.
2. Identificar los sistemas, procesos y procedimientos de compras, analizando sus fortalezas y debilidades administrativas y financieras.
3. Presentar los niveles de transparencia y su relación con el ahorro de los recursos.
4. Determinar la viabilidad política y administrativa de aplicar un sistema moderno y transparente en las compras públicas.

#### 2. METODOLOGIA

##### 2.1. CRITERIOS PARA SELECCIONAR LAS INSTITUCIONES

Las instituciones seleccionadas pertenecen al Poder Ejecutivo, y dentro de este corresponden a secretarías de Estado. Esta predilección del Poder Ejecutivo tiene su justificación en un criterio metodológico, pues siendo las instituciones de una misma rama del Estado se podrán comparar mejor sus normativas y procedimientos; en cuanto a las secretarías de Estado, estas tienen el mayor peso estructural, presupuestario y político dentro de la Administración Pública.

Para la selección de las Secretarías hemos tenido en cuenta, principalmente, los siguientes dos criterios:

1. Tamaño de la institución,
2. Impacto social de sus actividades y productos.

En cuanto al primer criterio, y siguiendo los términos de referencia de la consultoría, el tamaño se define a partir de su participación en el Presupuesto Público para el 2005, aspecto que ha sido perfeccionado por los consultores al tomar en cuenta, además, el renglón presupuestado para compra de materiales y suministro.

A partir de este criterio, tomando en cuenta la distribución presupuestal por Secretaría (ver anexo No.1), hemos hecho la siguiente clasificación:

Secretarías grandes: Presupuesto mayor de RD\$ 10,000 millones.

Secretarías medianas: Presupuesto de RD\$5,000 a RD\$ 10,000 millones.

Secretarías pequeñas: Presupuesto menor de RD\$5,000 millones..

En relación con el criterio del impacto social, estamos considerando el efecto directo de sus actividades en los servicios públicos, en la economía, el alcance nacional y la población involucrada.

## 2.2. INSTITUCIONES SELECCIONADAS

De este análisis surgieron las siguientes seis instituciones seleccionadas, según su presupuesto para el 2005:

1. Secretaría de Estado de Educación (17,000 MM/ 2,700 MM\*)
2. Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (17,300 MM/1,900 MM\*)
3. Secretaría de Estado de Agricultura (5,500 MM/119.8 MM\*)
4. Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones (5,900 MM/363.0 MM\*)
5. Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2,200 MM/237.4 M\*)
6. Secretaría de Estado de Educación Física y Recreación (1,000 MM/105.0 MM\*)

Unas explicaciones adicionales acerca de la discriminación que hemos hecho, son las siguientes:

1. Aunque la Presidencia de la República es la instancia con mayor presupuesto, sin embargo, la forma de su funcionamiento, la gran discrecionalidad de que goza el Presidente y el gran número de instituciones que dependen de la Presidencia, haría muy difícil la recolección de informaciones.
2. De las instituciones medianas, dejamos fuera a la Secretaría de Estado de Finanzas, pues esta tiene una función esencialmente burocrática, de menor impacto social que Obras Públicas y Agricultura.

3. En cuanto a las instituciones pequeñas, que son la mayoría, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales es la de mayor presupuesto; luego, sigue la Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, pero en su presupuesto se encuentran 1,635 millones de la UASD, por lo que no fue seleccionada; a seguidas siguen las Secretarías de Relaciones Exteriores y la de Industria y Comercio, pero hemos preferido a la Secretaría de Deportes, por su impacto social en la población joven, que es la mayoría.

### 2.3. MÉTODOS Y TÉCNICAS

Tras la selección de las instituciones se hizo un acopio y posterior estudio de toda la normativa vigente para las compras del sector público, en especial para el Poder Ejecutivo, incluyendo la Constitución de la República, leyes especiales, decretos, reglamentos, resoluciones de la Contraloría General de la República y otras disposiciones.

Se procedió a recopilar las informaciones disponibles sobre las instituciones seleccionadas, utilizando los portales de Internet, periódicos, boletines, informes institucionales, memorias, entre otras fuentes.

Se elaboró un cuestionario destinado a nueve (9) funcionarios clave del sistema de compras, a los cuales se les formuló un total de 106 preguntas.

A cada secretario/a de Estado, Participación Ciudadana le envió una comunicación solicitándole facilitara que los consultores aplicaran el cuestionario a los referidos funcionarios clave, precisándoles que no se indagaría sobre una compra en particular, sino sobre el proceso y los procedimientos empleados.

No hay dudas de que para el diagnóstico del sistema de compras las entrevistas individuales y reuniones con grupos de funcionarios clave ha sido determinante, sobre todo porque los mismos estuvieron abiertos a todo tipo de interrogantes e inquietudes.

De esta manera, se ha constatado, *in situ*, el proceso y los procedimientos empleados en cada una de las instituciones seleccionadas.

Finalmente se analizaron todas las informaciones levantadas, para arribar a las descripciones, conclusiones y recomendaciones.

## DESCRIPCION INSTITUCIONAL

### 1. SECRETARÍA DE ESTADO DE EDUCACIÓN

#### 1.1. RESEÑA HISTÓRICA

Los inicios de la Secretaría de Estado de Educación se remontan a los años de la Independencia Nacional cuando en el 1844, cuando funcionó como dependencia de la Secretaría de Estado de Justicia e Instrucción Pública, hasta la intervención norteamericana en 1916, cuando pasó a llamarse Superintendencia General de Enseñanza.

Mediante la Ley No. 79, del 28 de enero de 1931, fue suprimida la Secretaría de Estado de Justicia e Instrucción Pública, y se asignaron a la Superintendencia General de Enseñanza todas las atribuciones relacionadas con instrucción pública y las bellas artes, mediante la Ley No. 89, del 21 de febrero del mismo año.

El 30 de noviembre de 1934, mediante la Ley No. 786, fue creada la Secretaría de Estado de Educación Pública y Bellas Artes, con el cambio correspondiente en el término de Instrucción que dio paso al de Educación por ser éste más abarcador.

En el 1950 se crea la Dirección General de Bellas Artes, mediante el Decreto No. 6331, del 30 de enero, que aprueba el Reglamento Orgánico de la Secretaría de Estado de Educación y Bellas Artes.

En el 1951 la Ley General de Educación No.2909, determina que la educación es pública o particular, reconoce que la educación abarca desde la maternal hasta la universitaria y crea los Intendentes de Educación a cargo de departamentos en el territorio nacional y las provincias.

En el año 1965, mediante el Decreto No. 16, del 4 de septiembre, le fueron transferidas las funciones relacionadas con cultos de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, con lo cual se convirtió en la Secretaría de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos.

En el 1990-91 se crea la Comisión Nacional del Plan Decenal de Educación, formada por el Secretario de Estado de Educación, el Presidente de EDUCA, un representante del Plan Educativo, un representante residente de PNUD y un representante de la ADP, con el fin de promover el Plan Decenal de Educación, a ser aplicado en el período 1992-2001, con el objetivo de impulsar medidas inmediatas a fin de restablecer un cambio y un orden en el sistema educativo dominicano.

Con la aprobación de la Ley No. 66-97, del 9 de abril de 1997, pasa a denominarse Secretaría de Estado de Educación y Cultura.

Con la Ley No.41-00, del mes de abril del año 2000, se crea la Secretaría de Estado de Cultura y se transfiere a ésta la Dirección General de Bellas Artes que hasta que hasta es entonces había estado bajo la dependencia de la Secretaría de



Estado de Educación y Cultura, cuya denominación fue nueva vez modificada por la ley que hoy conocemos como Secretaría de Estado de Educación.

El 30 de abril del 2003, la Secretaría de Estado de Educación lanza el Plan Estratégico de la Educación Dominicana 2003-2012, que contemplaba varios ejes de acción en los que se destacan: calidad de educación, equidad, calidad docente y descentralización.

## 1.2. ASPECTOS ORGANIZATIVOS:

### 1.2.1. MISIÓN

Garantizar el derecho de todos los habitantes del país a la educación, de tal manera que permita desarrollar una actividad económica, social, cultural y éticamente productiva, tanto para sí como para la sociedad en que habita, y sea capaz, además, de renovarse permanentemente como sujeto del conocimiento, así como de

Regular, en el campo educativo, la labor de los particulares que recibieron autorización para ofrecer algún servicio educativo a la población, y encauzar la participación de los distintos sectores en el proceso educativo nacional.

### 1.2.2. VISIÓN

La Secretaría de Estado de Educación como órgano rector del Sistema Educativo se proyecta hacia un futuro orientado a una educación para toda la población dominicana, con la perspectiva de que al año 2015 se le ofrezca a la población infantil educación mínima a que tiene derecho legalmente en forma gratuita; desarrollar considerablemente la educación en los jóvenes y en los adultos que les permita el desarrollo individual, la integración social y productiva y seguir aprendiendo en un mundo globalizado.

## 1.3. BASE LEGAL

- La Ley de Secretaría de Estado No. 786, del 30 de noviembre de 1934, Gaceta Oficial No. 4740, que crea la Secretaría de Estado de Educación y Bellas Artes.
- Ley Orgánica de Educación No. 2909, del 5 de junio de 1951, Gaceta Oficial No. 7302.
- Ley General de Educación No. 66-97, del 9 de abril de 1997, Gaceta Oficial No. 9951, que sustituye la anterior Ley No.2909, y crea, entre otras instancias, el Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio, el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial y el Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil
- Ley No. 33-98, del 23 de octubre de 1997, que crea el Instituto Nacional de Educación Física (INEFI), como órgano descentralizado del Sistema Educativo Dominicano, adscrito a la Secretaría de Estado de Educación.
- Reglamento Orgánico de la Secretaría de Educación No. 396-00, del 11 de agosto del 2000, Gaceta Oficial No. 8958.

#### 1.4. POLÍTICA INSTITUCIONAL

En el marco de la Ley de Educación No.66-97 y del Plan de Desarrollo de la Educación, la Secretaría de Estado de Educación enfatiza las siguientes líneas de política:

- Incremento y refuerzo de la acciones de educación en la primera infancia para asegurar el cuidado y desarrollo de los niños en esta etapa de su vida, integrando tales acciones con los aportes que hace la comunidad.
- Atención completa a la población infantil y joven en sus necesidades de educación básica, asegurando los logros alcanzados e incluyendo a los grupos aun excluidos de esta educación por razones de necesidades individuales especiales, económicas, geográficas o culturales.
- Implantación y fortalecimiento de un sistema de administración educativa que permita la toma de decisiones en los mandos medios y de base, para que estos actores se conviertan en agentes de cambio de los procesos educativos y contribuyan a ofrecer un servicio educativo de mayor calidad y equidad.
- Propiciar el acceso de las mujeres a todas las formas de educación que se oferten y, a la vez, modificar los patrones sexistas en la educación escolar a través de los planes y programas de estudio, de los libros de texto y materiales educativos en general y del proceso de enseñanza-aprendizaje.
- Reconocimiento en la población que recibe educación de sus experiencias previas como aprendizajes válidos para la acreditación, considerando mayormente a la población que se está preparando para su inserción al trabajo productivo y para el ejercicio de la profesión docente.
- Atención a la población joven y adulta en sus necesidades de educación, dando prioridad a la alfabetización y adquisición de habilidades y competencias básicas para la vida y el mercado laboral, con atención prioritaria a los grupos excluidos y vulnerables.
- Aumento sostenido de la educación formal de jóvenes y adultos que permita el desarrollo individual, la integración social y productiva y seguir aprendiendo en un mundo cada vez más globalizado, ofreciendo atención especial a los grupos que presentan dificultades diversas para lograr su educación.
- Compromiso con la oferta de una educación de calidad que comprenda la evaluación continua y sistemática de los insumos, procesos y resultados; la disminución sustancial de la repitencia y la deserción y la deserción; el reconocimiento de la diversidad y heterogeneidad de los estudiantes; consideración del valor social y profesional de los docentes como actores insustituibles de los procesos educativos de calidad.
- Oferta de una educación que proporcione habilidades y competencias para vivir y desarrollar una cultura del derecho, ejercicio de la ciudadanía y la vida democrática, la paz y la no-discriminación de la drogadicción, el alcoholismo y el VIH/SIDA; la preservación y el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales.

- Atención a las necesidades educativas de los grupos poblacionales que por razones individuales, geográficas o sociales están excluidos de la educación o la reciben precariamente; esta educación debe ofrecerse utilizando metodologías no convencionales, sistemas de evaluación flexibles que consideren la diversidad; tecnologías aplicables a la enseñanza.

### 1.5. DESCRIPCIÓN DE LOS SERVICIOS

1. Expedición de los certificados oficiales de bachiller.
2. Expedición de certificación de realización de estudios.
3. Provisión del desayuno escolar.
4. Responsable de la alimentación escolar fronteriza.

### 1.6. FUNCIONES PRINCIPALES

1. Ejecutar las políticas emanadas del Consejo Nacional de Educación y hacer realidad el cumplimiento de los principios y fines de la educación dominicana, consignados en la Ley General de Educación No. 66-97.
2. Asesorar, coordinar y supervisar la ejecución de planes, programas, y proyectos de acciones requeridas en los diferentes niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.
3. Operativizar las políticas y objetivos definidos para la educación nacional, mediante la elaboración del currículo y los recursos didácticos necesarios para su ejecución coordinando las actividades que sirvan para la capacitación de los educandos, bienestar estudiantil y docente.
4. Dirigir y orientar la oferta curricular de la educación técnico-profesional y la formación ocupacional hacia los planes y programas de manera que respondan a los avances técnicos, científicos y a las demandas del mercado.
5. Dirigir y supervisar la distribución de los materiales didácticos y los medios técnicos instruccionales requeridos para la aplicación del currículo en todo su ámbito.
6. Instalar unidades ejecutoras de los proyectos aprobados e incorporados al presupuesto de la SEE.
7. Ejecutar los planes y programas que garanticen la calidad del Sistema Educativo Nacional, a través de acciones de seguimiento, supervisión, evaluación, monitoreo y control.
8. Sugerir y recomendar las políticas y planes que contribuyan al alcance de la educación en su calidad y amplitud.
9. Velar por la eficiencia y eficacia del Sistema Educativo Nacional, garantizando el control de los estándares de calidad establecidos.
10. Capacitar y evaluar al personal docente de las Regionales, Distritos y Centros Educativos, para determinar si estos cumplen con los requerimientos del currículo.
11. Evaluar de manera continua y sistemática las acciones que garanticen la

eficacia y eficiencia del Sistema Educativo Nacional para el logro de los principios, fines y propósitos generales de la educación.

### 1.7. RESULTADOS ESTRATÉGICOS

- Aumento de la calidad de la enseñanza inicial, básica y media.
- Reducción del déficit de aulas.
- Aumento de la tasa de escolarización en el nivel inicial.
- Aumento de la tasa de escolarización de los niveles básicos y medio.
- Aumento de la capacidad de aprendizaje de los estudiantes.
- Aumento de los estudiantes formados en educación técnico profesional.

## 2. SECRETARÍA DE ESTADO DE AGRICULTURA

### 2.1. RESEÑA HISTÓRICA

La proclamación de la independencia de la República Dominicana el día 27 de febrero del año 1844 y la aprobación de la primera Constitución Política, el 6 de noviembre del mismo año, trajeron consigo la creación de una estructura administrativa del sector público, compuesto en principio por cuatro Secretarías de Estado:

1. Justicia e Instrucción Pública
2. Interior y Policía
3. Hacienda y Comercio
4. Guerra y Marina

En el mes de febrero del 1854, cuando se introdujeron modificaciones a la Constitución de la República, se le agrega a la Secretaría de Estado de Interior y Policía la responsabilidad de la Agricultura, momento en que la naciente República se caracterizaba por los levantamientos armados y el caudillismo regional que arrastraban al campesino en esas actividades.

Aunque se destaca que la Secretaría de Estado de Agricultura fue fundada en el año 1854, realmente no fue así, ya que sólo fue una función de la Secretaría de Estado de Interior y Policía; además esta función fue excluida de dicha cartera en el mes de noviembre del año 1865, cuando se retomó el esquema administrativo del Estado de 1844, y aunque de nuevo se le atribuyen las funciones de agricultura a Interior y Policía, en la modificación constitucional de 1868, nunca fue cumplida por este Ministerio, y le fue excluida de nuevo en la modificación constitucional de 1874.

La Secretaría de Estado de Agricultura e Inmigración, creada en la Constitución de 1907, comenzó a funcionar, el 1º de julio de 1908, en que se designó el gabinete, siendo su primer incumbente, el licenciado Emilio Tejera Bonetti. Cabe destacar que el ramo de inmigración no funcionó nunca.

Durante el período 1908 al 1916 la Secretaría de Agricultura incidió en el desarrollo nacional con muchas limitaciones y muy pocos empleados, aproximadamente unos 25 en todo el país; se carecía de una infraestructura física y económica adecuada para el logro del noble ideal del Presidente Cáceres, que ya interpretaba y estaba convencido de que el desarrollo de país dependía de la expansión y tecnificación de la agricultura.

Los programas que se llevaron a cabo en este período fueron tres, fundamentalmente:

- Colonización de la frontera que determinó dar cobertura nacional.
- Educación e investigación agrícola.
- Canales de riego para llevar agua a las tierras áridas y de suelos muy fértiles.

Durante el período, de la intervención norteamericana el ejército de ocupación controló todo el país, suprimió todos los cargos administrativos civiles, y toda la estructura de la Secretaría de Estado de Agricultura estaba controlada por dirección militar.

Durante la ocupación se siguieron los mismos lineamientos de la filosofía de Cáceres, sin la colonización y sin la construcción de canales de riegos, pero sin obtenerse ningún resultado práctico.

Se retornó a la vida institucional con la desocupación americana y es electo el general Vásquez como presidente de la República; se iniciaron acciones bien definidas, dirigidas a lograr una dinámica transformación de la agricultura:

- Se fundó la Escuela de Agricultura de Moca, graduando un número apreciable de peritos agrícolas.
- Se inició la colonización de la frontera y de otras regiones de país, posibilitando a los campesinos colonizadores hacerse propietarios de las tierras asignadas, si las cultivaban.

Trujillo inició un nuevo proyecto político-económico de dominicanización en que el Estado jugó un papel fundamental, el eje de acumulación giró alrededor de la producción agroindustrial, implicando el sometimiento de la producción agropecuaria por el capital agroindustrial.

La política de asentamientos y de la colonización ocupó un lugar central, tanto para el incremento de la producción agropecuaria como para aplacar el posible potencial revolucionario del campesinado. Se comenzaron a dictar las primeras leyes para regular el registro de títulos de propiedad rural, básicamente de las tierras comuneras.

En el transcurso de esos años (1854-1961) la Secretaría de Estado de Agricultura sufrió muchos cambios de nombre, tales como: Agricultura y Comercio (1929); Agricultura, Industria y Comercio (1934); Trabajo, Agricultura, Industria y Comercio (1934); Agricultura y Trabajo (1935); Agricultura y Riego (1945); Agricultura, Pecuaria y Colonización (1946); Agricultura y Recursos Hidráulicos (1955), entre otras.

Luego de la caída de la dictadura trujillista, el Decreto Número 6603, del 11 de abril de 1961, cambia nuevamente la denominación de la Secretaría de Estado de Agricultura, convirtiéndose luego en Ministerio de Agricultura mediante las Constituciones políticas de 1962 y 1963; pasando a denominarse Secretaría de Estado de Agricultura por la Constitución Política del 28 de noviembre del 1966, hasta la actualidad.

## 2.2 MISIÓN

Formular, establecer e implementar políticas, planes, programas y acciones que vayan encaminados a promover y garantizar el desarrollo agropecuario del país; obteniendo el concurso y apoyo de las entidades vinculadas y relacionadas con el sector y contribuyendo así con el éxito de los planes de desarrollo y modernización de la Nación.

Crear las condiciones normativas, técnicas y políticas que faciliten el desarrollo agropecuario, por lo cual debe incrementar su capacidad de definir y monitorear las estrategias, los incentivos, el marco jurídico e institucional destinados a establecer nuevos roles y reglas de juego, ampliando la esfera de colaboración de los sectores públicos-privados. Asimismo, orientar la dinámica del sector privado dentro de un mercado libre, estableciendo las nuevas relaciones entre el Estado y el Mercado, de manera que el destinatario de la acción ya no sea el “productor” como sujeto de la actividad productiva primaria, sino la “Unidad Socioeconómica Rural”.

Maximizar la contribución de la agricultura al desarrollo en el nuevo modelo, orientándolo hacia funciones que se extiendan más allá del estrecho marco sectorial.

## 2.3. VISIÓN

El Sector Agropecuario dominicano asume una visión de desarrollo rural integral de largo plazo, que auspicia la concertación y coordinación con el resto de los sectores que componen la economía nacional, que promueve las interrelaciones fundamentales que la agricultura debe guardar con las posibilidades de transformación de la estructura productiva; y valorizar el medio rural, la sustentabilidad del modelo de desarrollo y del recurso humano.

Esta visión coloca al hombre y la mujer como la razón de ser del proceso de promoción de la competitividad en la agricultura, el desarrollo sostenible y la equidad social en el medio rural, construyendo la “Nueva Ruralidad”; entendida ésta como la forma particular de vida y trabajo, centrada en el aprovechamiento de los recursos naturales que buscan revalorizarla en términos de sus contribuciones al bienestar de la población y reducir los niveles de pobreza en el medio rural.

## 2.4. BASE LEGAL

- Ley Orgánica de Secretaría de Estado Número 4378, del 10 de febrero de 1956, Gaceta Oficial Número 7947.



- Decreto Número 1489, del 10 de febrero de 1956, Gaceta Oficial Número 7947, sobre funciones de las Secretarías de Estado y sus modificaciones.
- Ley Número 179, del 12 de marzo de 1964, Gaceta Oficial Número 8843, que dispone que los fondos del Instituto del Tabaco de la República Dominicana pasarán a la Secretaría de Estado de Agricultura y quedarán especializados para el fomento y cultivo del tabaco.
- Decreto Número 49, del 8 de septiembre de 1965, Gaceta Oficial Número 8947, que dispone que el Servicio Meteorológico Nacional pase nuevamente bajo la dependencia de la Secretaría de Estado de Agricultura.
- Ley Número 8, del 8 de septiembre de 1965, Gaceta Oficial Número 8945, que determina las funciones de la Secretaría de Estado de Agricultura.
- Decreto Número 1142, del 28 de abril de 1966, Gaceta Oficial Número 8982, que aprueba el Reglamento Orgánico de la Secretaría de Estado de Agricultura.
- Ley Número 76, del 3 de diciembre de 1966, Gaceta Oficial Número 9016, que estructura el Consejo Nacional de Agricultura.
- Ley Número 311, del 22 de mayo de 1968, Gaceta Oficial Número 9085, de 15 de junio de 1968, que regula la fabricación, elaboración, envase, almacenamiento, importación, expendio y comercio de insecticidas, zocidas, fitocidas, pesticidas herbicidas y agropecuarios. También reglamenta el otorgamiento de préstamos hipotecarios del Banco Agrícola, bancos comerciales y de desarrollo.
- Ley Número 532, del 10 de diciembre de 1969, Gaceta Oficial Número 9171, de 27 de diciembre de 1969, de Promoción Agrícola y Ganadera.
- Ley Número 597, del 26 de junio de 1972, Gaceta Oficial Número 9433, de 26 de junio de 1972, de Promoción Agrícola y Ganadera, que modifica la Ley Número 532.
- Decreto Número 1193, del 7 de agosto de 1975, Gaceta Oficial Número 9385, que crea un sistema de distribución de los insumos destinados a la producción agropecuaria, que se conoce como Programa de Centros de Venta de Materiales Agropecuarios (CVMA).
- Ley Número 289, del 14 de agosto de 1985, Gaceta Oficial Número 9667, que crea el Instituto Dominicano de Investigación Agropecuaria (IDIA).
- Decreto Número 1279-86-502, del 23 de diciembre de 1986, Gaceta Oficial Número 9641, que pone la Oficina Nacional de Meteorología bajo la dependencia de la Secretaría de Estado de Agricultura, modificando así el Art. 1 del Decreto Número 1838 del 24 de febrero de 1984.
- Decreto Número 165, de 24 de abril de 1991, Gaceta Oficial Número 9806, que establece tarifas y costos para los servicios que brinda la Secretaría de Estado de Agricultura.
- Decreto Número 275-98, del 6 de agosto de 1998, Gaceta Oficial Número 9996, que establece el Reglamento para el ejercicio profesional de los



ingenieros agrónomos, forestales, zootécnicos y agrícolas en República Dominicana.

- Decreto Número 186-00, del 4 de mayo de 2000, Gaceta Oficial Número 10045, que crea el Instituto Nacional de Biotecnología Vegetal (INBIO-VEG) adscrito a la Secretaría de Estado de Agricultura.
- Decreto Número 685-00, de 2 de septiembre de 2000, Gaceta Oficial Número 10058, que establece la descentralización y modernización del Estado.
- Decreto Número 686-00, del 2 de septiembre de 2000, Gaceta Oficial Número 10058, que pone en marcha el Instituto de Investigación Agropecuaria (IDIA).

### 2.5. FUNCIONES PRINCIPALES:

1. Formular y dirigir las políticas agropecuarias del país, de acuerdo con los planes generales de desarrollo.
2. Estudiar, en colaboración con la Oficina Nacional de Planificación y Coordinación, la situación agropecuaria del país y presentar a la consideración del Gobierno el Plan Global Agropecuario a corto y largo plazo.
3. Coordinar los programas a corto y largo plazo de las entidades vinculadas y relacionadas.
4. Estudiar los aspectos económicos y sociales de la producción, distribución y consumo de los productos agropecuarios.
5. Racionalizar, de conformidad con las leyes y las técnicas, el uso de la tierra.
6. Promover el mejoramiento de la tecnología agropecuaria y capacitar personal profesional y no profesional.
7. Aprobar y supervisar los programas de las escuelas agrícolas vocacionales.
8. Prevenir y controlar las plagas y enfermedades de animales y de las plantas.
9. Fomentar y realizar investigaciones científicas en el campo agropecuario, así como incentivar la producción agropecuaria del país.
10. Estudiar las posibilidades de exportación y de sustitución de exportaciones de productos agropecuarios, y fórmulas y política al respecto.
11. Colaborar con los organismos correspondientes ofreciendo las recomendaciones pertinentes sobre el uso, habilitación y distribución de las aguas de irrigación.
12. Determinar y señalar a los organismos correspondientes las prioridades en la construcción de caminos vecinales.
13. Establecer un sistema de pesas y medidas unificado en todo el país para el mercadeo de productos agropecuarios, así como realizar estudios de mercado sobre los mismos y proponer las reglamentaciones y medidas necesarias.
14. Dar las recomendaciones pertinentes para la fijación de precios de los alimentos para aves y ganados y para la exoneración de impuestos a los

- productos y equipos utilizados en la agropecuaria, así como controlar la calidad de los mismos.
15. Promover, recomendar y difundir las investigaciones agroclimatológicas en todo el territorio nacional.
  16. Cooperar en todo lo concerniente a las reuniones y conferencias internacionales sobre las materias antes enumeradas y velar por el cumplimiento de los contratos y convenios ratificados por el Gobierno Dominicano en relación con esas mismas materias.
  17. Prestar asistencia técnica y formular recomendaciones a los agricultores que deseen obtener créditos y préstamos de instituciones relacionadas con el sector, tales como: Banco Agrícola Dominicano, entre otras.
  18. Formular y dirigir la política agropecuaria del país en un todo, de acuerdo con los planes generales de desarrollo.
  19. Estudiar en colaboración con la Junta Nacional de Planificación y Coordinación, la situación agropecuaria del país, y presentar a la consideración del Gobierno el plan global agropecuario a corto y largo plazo.
  20. Coordinar los programas a corto y largo plazo de las entidades vinculadas y relacionadas al sector.
  21. Aprobar los presupuestos anuales de las entidades vinculadas al sector agropecuario.
  22. Estudiar los aspectos económicos y sociales de la producción, distribución y consumo de los productos agropecuarios.
  23. Preservar los recursos naturales renovables, reglamentar su uso, incrementarlos y fomentar su racional aprovechamiento.
  24. Racionalizar de acuerdo con las leyes y las técnicas el uso de las tierras.
  25. Promover el mejoramiento de la tecnología agropecuaria así como capacitar al personal profesional y no profesional.
  26. Aprobar y supervisar los programas de las escuelas agrícolas vocacionales.
  27. Prestar asistencia técnica y formular recomendaciones sobre política crediticia.
  28. Prevenir y controlar las plagas y enfermedades de los animales y de las plantas.
  29. Fomentar y realizar investigaciones científicas en el campo agropecuario.
  30. Fomentar la producción agropecuaria.
  31. Estudiar las posibilidades de exportación y de sustitución de importaciones de productos agropecuarios y formular la política al respecto.
  32. Conocer todos los asuntos relacionados con el desarrollo agropecuario de la nación.
  33. Reglamentar la conservación de las aguas.
  34. Colaborar con el organismo correspondiente en el uso y distribución de las aguas de irrigación.
  35. Dar las recomendaciones pertinentes sobre la habilitación de áreas irrigables.
  36. Determinar y señalar a los organismos correspondientes las prioridades en la construcción de caminos vecinales.

37. Realizar estudios sobre mercadeo de productos agropecuarios y proponer las reglamentaciones y medidas necesarias.
38. Establecer y unificar un sistema de pesas y medidas en todo el país para el mercadeo de productos agropecuarios.
39. Dar las recomendaciones pertinentes para la fijación de los alimentos para aves y ganado así como controlar la calidad de los mismos.
40. Dar recomendaciones pertinentes para la fijación de precios, exoneraciones de impuestos a los productos y equipos utilizados en la agropecuaria, así como controlar la calidad de los mismos.
41. Promover, recolectar y difundir las investigaciones agro-climatológicas en todo el territorio nacional.
42. Cooperar con todo en lo concerniente a las conferencias y reuniones internacionales sobre las materias antes enumeradas y velar por el cumplimiento de los contratos o convenios ratificados por el Gobierno Nacional en relación con esas mismas materias.

## 2.6. POLÍTICA INSTITUCIONAL

- Impulsar reformas en los marcos jurídicos y legales que incentiven el desarrollo de la producción agrícola, pecuaria y la comercialización de los productos alimenticios básicos en función de las disposiciones legales establecidas.
- Concertar con el sector productivo agropecuario para la toma de medidas y decisiones de las políticas agropecuarias que deben ser ejecutadas en el sector.
- Fortalecer la coordinación inter e intrasectorial que permita el aprovechamiento de los recursos disponibles para la producción de alimentos, sin duplicaciones de esfuerzos, priorizando las acciones en función de su relación con planes existentes, de experiencias previas en áreas de desarrollo y del impacto potencial de los grupos beneficiarios.
- Incrementar la competitividad de los productores, incorporando nuevas tecnologías de producción articuladas con el desarrollo de las agroindustrias, revisando los criterios utilizados por la institución en la asignación de los recursos presupuestarios que permitan incentivar el desarrollo de esas actividades.
- Propiciar la integración de la mujer rural y de los jóvenes a las actividades productivas y a la gestión de las pequeñas explotaciones agropecuarias.
- Introducir cambios en la organización y gestión de la institución que posibiliten un servicio ágil y eficiente a los productores nacionales, para que estos puedan adecuarse a la modernización de los mercados externos nacionales.
- Redefinir el sistema de comercio interno y enlazado con el comercio internacional.
- Estrechar los vínculos entre la demanda de alimentos del turismo y la producción agropecuaria nacional.

- Fortalecer la capacidad nacional de investigación y transferencia de tecnología, a través de mecanismos eficientes de gestión de recursos que permitan la modernización y rehabilitación de las infraestructuras existentes.
- Estimular la producción de rubros de alto valor con la generación, adaptación y transferencia de tecnologías que conllevan poco requerimiento de capital.
- Mejorar los programas de capacitación dirigidos a productores sobre manejo integral de plagas y enfermedades y el método integrado de nutrición de las plantas y lograr un mayor control de plagas y enfermedades en animales y vegetales a través de la ejecución de programas bilaterales con países vecinos.
- Establecer áreas de reconocida agricultura limpia e incrementar el control biológico de pestes y plagas.

### 2.7. RESULTADOS ESTRATÉGICOS

- Incremento de la rentabilidad de los productores.
- Incremento de la seguridad alimenticia.
- Aumento de la competitividad agroalimentaria.
- Aumento de la sostenibilidad de la producción agropecuaria.

## 3. SECRETARÍA DE ESTADO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES

### 3.1. RESEÑA HISTÓRICA Y BASE LEGAL

En 1934 la Secretaría de Estado de Sanidad, Beneficencia y Obras Públicas cambia su nombre por el de Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; mediante la Ley No.786, del mes de noviembre; esta Ley le asigna funciones relacionadas a obras de construcción, tránsito, correos y le reasigna las de turismo. Años más tarde, en 1938, se le atribuye todo lo concerniente a las vías de comunicación nacionales, mediante la Ley No. 1474, del mes de febrero.

La Ley No. 376 de octubre de 1941 suprime la Secretaría de Estado de Comunicaciones y Obras Públicas y asigna sus funciones a la Dirección General de Obras Públicas, dependiente de la Secretaría de la Presidencia. Años más tarde, en 1952, la Ley No. 3435 suprime la Dirección General de Obras Públicas y crea la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Riego: la misma cambia su denominación por la de Secretaría de Estado de Obras Públicas, mediante decreto No. 1489, de febrero de 1956. Tres años más tarde se denomina como lo que hoy conocemos: Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones, mediante el decreto No. 5406, de diciembre de 1959, asignándole las funciones de obras del Estado en general, construcción y reparación de carreteras, caminos y puentes, regularización de tránsito, construcción y mejora de edificios del Estado, entre otras.

Otras leyes que otorgan funciones a esta Secretaría son: La Ley No. 5150, del 13 de junio de 1959, que crea la Dirección General de Edificaciones; la Ley No.687, del 27 de julio de 1982, que crea la Dirección General de Reglamentos y Sistemas; la Ley No. 165, del 28 de marzo de 1966, que crea la Dirección General de Tránsito Terrestre.

### 3.2. FUNCIONES PRINCIPALES

1. Realizar estudios socio-económicos y técnicos para la programación de las obras y proyectos de inversiones a ser ejecutados bajo la responsabilidad de la secretaría.
2. Elaborar, coordinar y controlar la aplicación de los reglamentos técnicos de ingeniería, arquitectura y ramas afines, para garantizar la seguridad de las estructuras de las obras públicas y privadas.
3. Coordinar todos los aspectos administrativos y de ejecución de proyectos que requieran financiamiento externo, observando los procedimientos técnicos acordados entre los organismos internacionales y la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones.
4. Realizar investigaciones analizando las causas de los accidentes de tránsito, elaborando e implementando los programas educativos y los planes de señalización vial necesarios.
5. Realizar todos los avalúos, a nivel nacional, de todas las expropiaciones que conlleven las obras que fuese a ejecutar la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones.
6. Regular las actividades administrativas y operativas de los aeropuertos internacionales, sean éstos concesionados o no.
7. Manejar las contrataciones de empresas, mediante licitación y/o sorteo, para ejecución de obras y adquisición de bienes y servicios.
8. Diseñar, supervisar y aprobar los planos de las obras de edificaciones públicas y privadas, así como fiscalizar el avance de las mismas en base a las cubriciones y cálculos realizados para tales fines a nivel nacional.
9. Realizar el diseño de los proyectos de carreteras y caminos vecinales basados en las investigaciones topográficas, y la elaboración presupuestal de las obras, supervisando y fiscalizando técnicamente las obras viales, velando por el cumplimiento de los mismos.
10. Realizar estudios relativos a los proyectos de construcción y reparación de puentes, diseñando las estructuras y planos de los mismos y dar el mantenimiento adecuado cuando dichas obras lo requieran.
11. Dirigir, coordinar, controlar, programar y supervisar las actividades relacionadas con la importación, transportación y suministro de asfalto y demás componentes, así como la aplicación del mismo en calles, avenidas y carreteras, luego de realizadas las evalúa cuotas y presupuestos correspondientes para la reparación de las mismas a nivel nacional.
12. Realizar estudios, pruebas e investigaciones en los terrenos (suelos) donde se van a construir vías de comunicación terrestre, así como ana-

lizar los materiales de construcción y sus componentes para determinar la calidad y resistencia de los mismos.

13. Supervisar el funcionamiento del Sistema de Peajes Nacionales.
14. Diseñar y supervisar las construcciones de obras portuarias (puertos, dragados, playas) con fondos del Estado o externos, así como inspeccionar el uso de la franja marítima conjuntamente con otras instituciones.
15. Realizar estudios hidrológicos e hidráulicos para solucionar puntos críticos de drenaje, construir y limpiar filtrantes en zonas críticas, limpieza y empalme de colectores, y construcción de tapas de hormigón armado para los mismos.

### 3.3. MISIÓN

Planificar, proyectar, construir y conservar oportunamente las obras públicas necesarias para el crecimiento económico sostenido del país y su población, asegurando su explotación con calidad y seguridad, respetando el medio ambiente, introduciendo sistemas de administración y tecnología moderna.

### 3.4. VISIÓN

Alcanzar la excelencia con el esfuerzo y trabajo honesto, oportuno y eficiente de su personal; diseñando y realizando obras públicas que satisfagan las necesidades de la población y promoviendo el desarrollo del país en armonía con los nuevos tiempos.

### 3.5. POLÍTICA INSTITUCIONAL

- Adopción de medidas tendentes a aumentar la capacidad de las carreteras de alta densidad de tránsito, optimizando su utilización.
- Construcción de nuevos tramos carreteros prioritarios, cuando los estudios económicos así lo determinen.
- Preservación de la vida útil previsible de la infraestructura vial mediante la conservación regular y el impedimento de su deterioro preliminar.
- Desarrollar planos de solución vial que coadyuven en los aspectos de la seguridad vial.

### 3.6. RESULTADOS ESTRATÉGICOS

- Aumento en la seguridad de los usuarios de las vías públicas de transporte.
- Reducción de los costos de transportes.
- Mejora en la calidad de vida de los barrios y comunidades por efecto de la pavimentación de vías.
- Mejora de la infraestructura vial de soporte a la actividad productiva



## 4. SECRETARÍA DE ESTADO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL

### 4.1. RESEÑA HISTÓRICA

Desde principios del pasado siglo XX existían en el país las llamadas Juntas de Sanidad, las cuales según la Ley de Sanidad Núm. 4836 del año 1908, funcionaban como corporaciones que atendían los servicios de sanidad en las provincias y municipios. Las mismas tenían un carácter consultivo y de fiscalización y debían atender las consultas que sobre higiene y salubridad públicas les eran sometidas por las autoridades y las corporaciones científicas. Como la República Dominicana no tenía establecido un adecuado sistema de salud pública que garantizara la salud de la población de escasos recursos económicos, el 1º de enero del año 1920, el Gobierno Militar de Santo Domingo emitió la Orden Ejecutiva Núm. 338 (Ley de Sanidad) creando la Secretaría de Sanidad y Beneficencia, para velar con todo lo relativo a higiene y salubridad públicas.

En el año 1942, la Secretaría de Sanidad y Beneficencia cambia su denominación por Secretaría de Estado de Salud y Asistencia Pública, mediante la Ley de Secretarías de Estado Núm. 129. Esa legislación amplía el campo de acción de este organismo, asignándole nuevas funciones. Cinco años más tarde, las funciones de esta Secretaría fueron asignadas a la Secretaría de Estado de Previsión Social, creada mediante el Decreto Núm. 1399 del año 1947, añadiendo atribuciones relativas a la asesoría sobre legislaciones de seguros de enfermedad, indemnizaciones y otras. Años más tarde el Decreto Núm. 1489 del año 1956, la denomina Secretaría de Estado de Previsión y Asistencia Social dirigiendo sus funciones hacia el área de seguros y asistencia a la ciudadanía; de igual forma este Decreto crea la Secretaría de Estado de Salud Pública y le asigna las funciones de erradicación de enfermedades en el país y sobre la higiene y protección de la salud.

En el año 1957, el Decreto Núm. 2786 refunde las Secretarías de Estado de Salud Pública y la de Previsión y Asistencia Social, en una sola denominada "Secretaría de Estado de Salud y Previsión Social" y es mediante la Ley Núm. 175 del año 1967 que esta adquiere el nombre de la que hoy conocemos como Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social. Posteriormente, la Ley General de Salud Núm. 42-01 del año 2001, instituye a la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social como la institución rectora del Sistema Nacional de Salud para formular una política y un plan nacional de salud.

### 4.2. BASE LEGAL

- Reglamento Orgánico Núm. 1312, del 25 de noviembre de 1955, Gaceta Oficial Núm. 7919, de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social.
- Ley Orgánica de Secretarías de Estado Núm. 4378, del 10 de febrero de 1956, Gaceta Oficial Núm. 7947.
- Decreto Núm. 1489, del 11 de febrero de 1956, Gaceta Oficial Núm. 7947



- y sus modificaciones sobre las funciones de las Secretarías de Estado.
- Ley Núm. 6097, del 13 de noviembre de 1962, Gaceta Oficial Núm. 8711, sobre organización del Cuerpo Médico de los Hospitales.
  - Ley Núm. 393, del 4 de septiembre de 1964, Gaceta Oficial Núm. 8888, sobre Expedición de Certificados Médicos.
  - Reglamento Núm. 804, del 4 de marzo de 1966, Gaceta Oficial Núm. 8974, sobre el régimen para los tribunales disciplinarios y de Apelación del Cuerpo Médico de Hospitales.
  - Ley Núm. 146, del 11 de mayo de 1967, Gaceta Oficial Núm. 9033, sobre pasantías de Médicos recién graduados y sus modificaciones.
  - Ley Núm. 175, del 31 de agosto de 1967, Gaceta Oficial Núm. 9049, que la denomina en lo adelante Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social.
  - Decreto Núm. 2091, del 14 de febrero de 1968, Gaceta Oficial Núm. 9083, que crea el Consejo Nacional de Población y Familia, adscrito a la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social.
  - Ley Núm. 136, del 31 de mayo de 1980, Gaceta Oficial Núm. 9532, hace obligatoria la autopsia de los cadáveres de las personas que han fallecido en circunstancias no aclaradas totalmente.
  - Reglamento Núm. 2430, del 13 de octubre de 1984, Gaceta Oficial Núm. 9647, sobre inspección sanitaria de las carnes y productos cárnicos para exportación.
  - Decreto Núm. 2459, del 29 de octubre de 1984, Gaceta Oficial Núm. 9648, que regula la importación de productos medicinales genéricos.
  - Reglamento Núm. 536, del 17 de octubre de 1987, Gaceta Oficial Núm. 9721, sobre Bancos de Sangre.
  - Decreto Núm. 183-91, del 7 de marzo de 1991, Gaceta Oficial Núm. 9807, que crea el Consejo Nacional de Control del Cólera.
  - Decreto Núm. 278-91, del 28 de julio de 1991, Gaceta Oficial Núm. 9812, que crea la Comisión Encargada de Estudiar la Crisis que Afecta Nuestro Sistema de Salud.
  - Decreto Núm. 427, del 18 de noviembre de 1991, Gaceta Oficial Núm. 9821, que crea e integra el Instituto Dominicano de Alimentación y Nutrición de la República Dominicana.
  - Ley Núm. 55-93, del 31 de diciembre de 1993, Gaceta Oficial Núm. 9875, sobre el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida.
  - Ley Núm. 14-94, del 22 de abril de 1994, Gaceta Oficial Núm. 9883, que crea el Código de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes.
  - Constitución Política de la República reformada el 14 de agosto de 1994, Gaceta Oficial Núm. 9890.
  - Reglamento Núm. 5 9-95, del 10 de marzo de 1995, Gaceta Oficial Núm. 9903 de aplicación del Código de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes.
  - Ley Núm. 8-95, del 19 de septiembre de 1995, Gaceta Oficial Núm. 9912, que declara como Prioridad Nacional, la Promoción y Fomento de la Lactancia Materna.

- Decreto Núm. 308-97, del 10 de julio de 1997, Gaceta Oficial Núm. 9959, que crea la Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud.
- Decreto Núm. 117-98, del 16 de marzo de 1998, Gaceta Oficial Núm. 9978, que crea las Direcciones Provinciales de Salud.
- Ley Núm. 329-98, del 21 de julio de 1998, Gaceta Oficial Núm. 9993, que regula la donación y legado, extracción, conservación e intercambio para transplante de órganos y tejidos humanos.
- Decreto Núm. 346-88, del 29 de julio de 1988, Gaceta Oficial Núm. 9740, que exonera de impuestos los medicamentos genéricos.
- Ley Núm. 352-98, del 15 de agosto de 1998, Gaceta Oficial Núm. 9996, sobre Protección de Personas Envejecientes.
- Ley Núm. 414-98, del 22 de agosto de 1998, Gaceta Oficial Núm. 9998, que modifica el Artículo 7 de la Ley Núm. 60-97.
- Decreto Núm. 26-99, del 29 de enero de 1999, Gaceta Oficial Núm. 10007, que denomina al Instituto Nacional de Patología Forense y crea la Comisión Nacional de Médicos Forenses.
- Decreto Núm. 351-99, del 12 de agosto de 1999, Gaceta Oficial Núm. 10023, sobre Reglamento General de Hospitales.
- Ley Núm. 48-2000, del 26 de julio de 2000, Gaceta Oficial Núm. 10052, que prohíbe fumar en lugares cerrados bajo techo.
- Decreto Núm. 1282-00, del 8 de diciembre de 2000, Gaceta Oficial Núm. 10067, sobre la Incorporación a la Carrera Administrativa, de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social.
- Reglamento Núm. 528-01, del 14 de mayo de 2001, sobre el Control de Riesgos en Alimentos y Bebidas en la República Dominicana.
- Ley Núm. 42-01, Ley General de Salud, del 8 de marzo de 2001, Gaceta Oficial Núm. 10075.

#### 4.3. FUNCIONES PRINCIPALES:

1. Diseñar y ejecutar las políticas del sector salud.
2. Garantizar los derechos de los pacientes a la información comprensible y veraz sobre sus casos y su condición de salud, así como sobre el funcionamiento de los servicios sanitarios e informar a los usuarios de los servicios del sector salud o vinculados a él, de sus derechos y deberes a través de las instituciones competentes del Sistema Nacional de Salud.
3. Garantizar a los pacientes una atención oportuna, de calidad y prestada con calidez, respetuosa de su ambiente cultural y de sus derechos humanos y de ciudadanía consagrados en la normativa constitucional.
4. Coordinar la adecuada aplicación y desarrollo de los recursos disponibles cuya administración compete a la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS).
5. Formular todas las medidas, normas y procedimientos que conforme a las leyes, reglamentos y demás disposiciones competen al ejercicio de sus funciones y tiendan a la protección de la salud de los habitantes.

6. Garantizar la creación de condiciones necesarias para asegurar un adecuado acceso de la población a los servicios de salud.
7. Coordinar con las instituciones educativas en los niveles superiores y técnicos y con las demás instituciones del Estado competentes, la formulación y ejecución de los planes y programas de desarrollo del recurso humano para el área de salud, de acuerdo a las necesidades del sistema.
8. Promover las acciones necesarias para la rehabilitación funcional y reinserción social del paciente.
9. Coordinar y promover la participación sectorial y extra sectorial del sector privado y los subsectores públicos, nacionales e internacionales, en el desarrollo y consolidación del Sistema Nacional de Salud.
10. Nombrar, supervisar y evaluar los programas y servicios que desarrollen sus expresiones descentralizadas y estructuras organizativas correspondientes.
11. Colaborar con la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales por la preservación y el mejoramiento del medio ambiente.
12. Establecer y coordinar las políticas de supervisión que demande el sistema con el fin de garantizar una eficaz y eficiente aplicación de las normas científicas, técnicas y administrativas que fueren expedidas.
13. Disponer las acciones disciplinarias o administrativas previstas por ley o cualquier otra disposición legal.
14. Definir los grupos prioritarios de la población, y los problemas sobre los que el Estado debe hacer una mayor inversión en la política nacional de salud.
15. Propender por la realización de los principios consagrados en la presente ley al interior del Sistema Nacional de Servicios de Salud, y de éste frente a los demás sectores públicos y privados, cuya actividad esté relacionada con la administración de recursos o prestación de servicios de salud.
16. Garantizar que toda persona física o moral o institución que pertenezca o se relaciones con el Sistema Nacional de Salud y sus área afines, cumpla con los criterios de la bioética, siempre que respeten la condición y dignidad de la persona humana, acorde a los convenios internacionales ratificados y las normas jurídicas dominicanas vigentes.
17. Promover el interés individual, familiar y social por la salud, mediante la educación adecuada de la misma, asumiendo esta educación en sentido integral como base de las políticas sanitarias del país.
18. Garantizar que las instituciones del sistema desarrollen acciones de promoción de la salud, prevención de las diferentes enfermedades y de protección, recuperación y rehabilitación de la salud y las complementarias pertinentes, a fin de procurar a la población la satisfacción de sus necesidades en salud.
19. Coordinar el funcionamiento integrado de las entidades que se encuentren vinculadas al Sistema Nacional de Salud.

20. Propender por la descentralización y desconcentración del sistema, sus expresiones territoriales mediante el fortalecimiento y desarrollo institucional y sus estructuras organizativas correspondientes.
21. Velar por el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales.

#### 4.4 MISIÓN

Mejorar la salud de la población, garantizando el acceso con equidad, calidad y oportunidad, y promover un ambiente saludable.

#### 4.5. VISIÓN

Contribuir al desarrollo de un sistema nacional de salud, que establezca las normas y procedimientos que obliguen a los diferentes subsistemas de producción de servicios sanitarios (público, privado o mixto) y los mecanismos de financiación, a cubrir los riesgos de salud de la población de forma universal y solidaria, gestionando los recursos disponibles con eficiencia y efectividad.

#### 4.6. POLÍTICA INSTITUCIONAL

- Reorganización de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social para el desempeño de las funciones de Rectoría y Salud Pública, como ordena la Ley General de Salud.
- Desarrollar los instrumentos para el fortalecimiento de las funciones de supervisión y control que garanticen el cumplimiento de los principios de equidad, solidaridad y universalidad del sistema nacional de salud.
- Separación de los Fondos Presupuestarios para la atención de salud a las personas conforme al artículo 142 de la Ley que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, 87-01.
- Iniciar el proceso de construcción del modelo regional de gestión de los servicios de salud, para convertirlo en Prestadoras de Servicios Regionales de Salud.
- Desarrollar los instrumentos de habilitación de la Red Regional de Servicios de Salud Pública, para convertirlos en entidades autónomas y descentralizadas.

#### 4.8. RESULTADOS ESTRATÉGICOS

- Aumento de la esperanza de vida de la población.
- Disminución de la tasa de morbilidad y mortalidad de la población infantil y de las madres fértiles.
- Disminución de los casos de enfermedades prevenibles mediante programas de vacunación y educación.
- Aumento de la calidad de los servicios sanitarios (agua, alimentos, medicamentos, etcétera)
- Aumento del acceso a los servicios de salud de la población de menores recursos.

- Contribuir con la calidad a la atención de menores de ancianos, además de mejorar las condiciones socioeconómicas de la población más necesitada, que vive en extrema pobreza.

## 5. SECRETARÍA DE ESTADO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

### 5.1. RESEÑA HISTÓRICA

Para el año 1844, con el nacimiento de la República, se dicta el Decreto Núm. 2295 sobre la conservación de bosques y selvas que pertenecieran al territorio de la recién nacida Nación. En mayo de 1928 se da la Ley Núm. 944 sobre Conservación de montes y aguas, donde se declaran como reservas forestales aquellos terrenos del Estado donde existen bosques o puedan ser dedicados a la reproducción de los mismos; además se prohíbe el incendio de los bosques, la realización de fogatas en los mismos y el corte de maderas preciosas. En ese mismo año, con la Ley Núm. 3975, se completan los fondos estatales para la compra de 45,000 tareas de terreno, en las cabezadas del río yaqué del Norte con la finalidad de vedar las mismas; esta compra es lograda y, mediante Ley Núm. 1052, se protege dicha zona.

Tres años después se promulga la Ley Núm. 85, sobre Biodiversidad, Vida Silvestre y Caza. Para junio de 1933 el Estado adquiere unas 25 mil hectáreas para crear un parque nacional, zona vedada donde se protegen las aguas, los bosques y especies animales. Un año más tarde, con la ley Núm. 641, se deroga la Núm. 944 de 1928, sobre Conservación de montes y aguas.

Con la misión de conservar los recursos forestales se crea la Dirección General de Foresta, mediante Decreto Núm. 8086, dentro de la Secretaría de Estado de Agricultura. Años más tarde, en 1965, se crea, con la Ley Núm. 6, el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos, con la finalidad, entre otras, de estudiar y programar todas las obras energéticas e hidráulicas del país.

En 1967 se delimita la zona del mar territorial de la República. Ya a inicios de los noventa existe a nivel mundial el deseo y la necesidad de crear protección a la atmósfera del planeta, por lo que en 1992 se aprueba el Convenio de Viena para Protección de la Capa de Ozono y el Protocolo de Montreal relativo a sustancias agotadoras de la capa de ozono.

En 1996 es suscrito por el Estado Dominicano y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo el acuerdo de diversidad biológica. Como una forma de unir estos esfuerzos y muchos otros, se crea en el año 2000 la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mediante la Ley Núm. 64-00, debiendo esta entidad establecer normas para la conservación, protección, mejoramiento y restauración del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de la Nación, asegurando un desarrollo sostenible de los mismos.

Son transferidos mediante esta Ley a dicha Secretaría varios organismos estatales cuyos objetivos principales eran la protección y conservación del me-

dio ambiente y los recursos naturales; además de éstos son adscritos el Parque Zoológico Nacional, el Jardín Botánico, el Acuario Nacional, el Museo Nacional de Historia Natural y el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos; también se crean los Consejos directivos de cada una estas instituciones.

### 5.2. BASE LEGAL

- Decreto Núm. 8086, del 5 de mayo de 1962, Gaceta Oficial Núm. 8690, que crea la Dirección General Forestal.
- Ley Núm. 206, del 1ro. de noviembre de 1967, Gaceta Oficial Núm. 9062, que encarga a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional de la vigilancia, conservación, restauración y fomento de la vegetación forestal de la República.
- Ley Núm. 705, del 15 de agosto de 1982, Gaceta Oficial Núm. 9594, que dispone el cierre de los aserraderos y crea la Comisión Nacional Técnica Forestal.
- Decreto Núm. 25-87, en virtud de éste la Comisión Nacional Técnica Forestal será quien debe aprobar proyectos forestales con fines energéticos, así como también aquellos proyectos que proveen el desarrollo forestal.
- Ley Núm. 55, del 15 de junio de 1988, que modifica los artículos 6, 8 y 10 de la Ley Núm. 290, del 28 de agosto de 1985.
- Ley Núm. 64, de fecha 18 de agosto de 2000, que crea la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales

### 5.3. MISIÓN

Elaborar, ejecutar y fiscalizar las políticas nacionales sobre medio ambiente y recursos naturales, promoviendo y estimulando las actividades de preservación, protección, restauración y uso sostenible de los mismos.

### 5.4. VISIÓN

Contar con un modelo de desarrollo sostenible que garantice calidad de vida adecuada para las generaciones presentes y futuras, partiendo de políticas democráticas y participativas, basadas en la cooperación y en las alianzas estratégicas entre el Estado, las comunidades y el sector empresarial, a fin de involucrar a todos los actores públicos y privados que intervienen en la gestión del medio ambiente y los recursos naturales.

### 5.5. FUNCIONES PRINCIPALES

1. Elaborar la Política Nacional sobre medio ambiente y recursos naturales del país.
2. Ejecutar y fiscalizar la política nacional sobre medio ambiente y recursos naturales.



3. Administrar los recursos naturales de dominio del Estado que les hayan sido asignados.
4. Velar por la preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente y los recursos naturales.
5. Procurar el mejoramiento progresivo de la gestión, administración y reglamentación relativas a la contaminación del suelo, aire y agua, para la conservación y mejoramiento de la calidad ambiental.
6. Velar porque la explotación y exploración de los recursos mineros se realice sin causar daños irreparables al medio ambiente y a la salud humana; paralizar la ejecución de cualquier actividad minera, cuando considere, sobre base de estudios científicos, que la misma puede poner en peligro la salud humana y causar daños irreparables al medio ambiente o a ecosistemas únicos o imprescindibles para el normal desarrollo de la vida humana; y garantizar la restauración de los daños ecológicos y la compensación por daños económicos causados por la actividad minera.
7. Controlar y velar por la conservación, uso e investigación de los ecosistemas costeros y marinos y sus recursos, de los humedales, así como por la correcta aplicación de las normas relativas a los mismos.
8. Promover y garantizar la conservación y el uso sostenible de los recursos forestales y vigilar por la aplicación de la política forestal del Estado y las normas que regulan su aprovechamiento.
9. Elaborar normas, revisar las existentes y supervisar la aplicación eficaz de la legislación, para garantizar la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales y mejorar la calidad del medio ambiente.
10. Orientar, promover y estimular en las instituciones privadas, organizaciones comunitarias y no gubernamentales, las actividades de preservación, restauración, conservación y uso sostenible del medio ambiente, así como la protección de los recursos naturales, adecuando sus actividades a las políticas, objetivos y metas sobre medio ambiente y recursos naturales previstos.
11. Propiciar la integración de la sociedad civil y las organizaciones comunitarias a los planes, programas y proyectos destinados a la preservación y mejoramiento del medio ambiente.
12. Elaborar y garantizar la correcta aplicación de las normas para la conservación, preservación y manejo de las áreas protegidas y la vida silvestre.
13. Colaborar con la Secretaría de Estado de Educación en la elaboración de los planes y programas docentes que en los distintos niveles de la educación nacional se aplicarán en relación con el medio ambiente y los recursos naturales; así como promover con dicha Secretaría programas de divulgación y educación no formal.
14. Establecer mecanismos que garanticen que el sector privado ajuste sus actividades a las políticas y metas sectoriales previstas.
15. Estudiar y evaluar el costo económico del deterioro del medio ambiente y de los recursos naturales, con el fin de que sean incluidos en los costos operativos y considerados en las cuentas nacionales.



16. Establecer el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales; realizar, organizar y actualizar el inventario de la biodiversidad de los recursos genéticos nacionales, así como diseñar y ejecutar la estrategia nacional de conservación de la biodiversidad.
17. Controlar y prevenir la contaminación ambiental en las fuentes emisoras, establecer las normas ambientales y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente, a las cuales deberán sujetarse los asentamientos humanos, las actividades mineras, industriales, de transporte y turísticas; y en general, todo servicio o actividad que pueda generar, directa o indirectamente, daños ambientales.
18. Impulsar la incorporación de la dimensión ambiental y de uso sostenible de los recursos naturales al Sistema Nacional de Planificación.
19. Evaluar, dar seguimiento y supervisar el control de los factores de riesgo ambiental y de los que puedan incidir en la ocurrencia de desastres naturales y ejecutar directamente, o en coordinación con otras instituciones pertinentes, las acciones tendientes a prevenir la emergencia o a impedir la extensión de sus efectos.
20. Proponer al Poder Ejecutivo las posiciones nacionales con relación a negociaciones internacionales sobre temas ambientales y sobre la participación nacional en las conferencias y convenios internacionales; proponer la suscripción y ratificación; ser el punto focal de los mismos, y representar al país en los foros y organismos ambientales internacionales, en coordinación con la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores.
21. Colaborar con la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social en la formulación de la política nacional de población y en la realización de estudios y evaluaciones de interés común.
22. Promover, en coordinación con los organismos competentes, la realización de programas y proyectos para la prevención de desastres que puedan afectar el medio ambiente y los recursos naturales, así como la mitigación de los daños causados.
23. Coordinar con la Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas y con la Policía Nacional, las acciones a ejecutar para asegurar la protección y defensa de los recursos naturales del país.

#### 5.6. POLÍTICA INSTITUCIONAL

- Consolidar el proceso de reordenamiento del sector e integrar la dimensión ambiental en las políticas, planes y programas del sector público, de los ayuntamientos y de la iniciativa privada, para alcanzar la protección, conservación y uso sostenible de los variados ecosistemas y recursos que componen el patrimonio natural y cultural de la nación dominicana.
- Fortalecer la capacidad de regulación para la aplicación de las normas de calidad ambiental.
- Desarrollar incentivos que fomenten la responsabilidad ambiental de los sectores productivos nacionales.

- Concienciar a la ciudadanía sobre la necesidad de preservar el medio ambiente y los recursos naturales.

#### 5.8. RESULTADOS ESTRATÉGICOS

- Recursos Naturales y Medio Ambiente, mejorados y preservados de manera sostenible.
- Recursos naturales y culturales de las áreas protegidas y la biodiversidad del país protegidos y recuperados.
- Contaminación ambiental disminuida.
- Participación del sector privado en el desarrollo forestal aumentada.

## CUESTIONARIO SOBRE LOS PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS DE COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO

### 1. ENTREVISTA A UN/A ENCARGADO/A DE UN DEPARTAMENTO (QUE NO SEA DE COMPRAS NI DEL ÁREA ADMINISTRATIVO- FINANCIERA)

*DEPARTAMENTO DE:*

1. Normalmente, ¿cuáles bienes o servicios se solicitan aquí para que sean suministrados o comprados para esta área?
2. ¿Cómo determina usted la necesidad del bien o servicio?
3. ¿Hay alguna norma o disposición escrita sobre detección de necesidades en la cual usted se apoye para solicitar nuevos materiales?
4. ¿Qué vía o medio utiliza usted para hacer la solicitud o pedido? ¿Existe algún tipo de formulario?
5. ¿Le rechazan o niegan a veces sus solicitudes? ¿Cuáles razones le son dadas?
6. ¿Hay aquí alguna disposición escrita sobre el buen uso y ahorro de los materiales y conservación de equipos?
7. ¿Existe aquí alguna medida de seguridad o preventiva para evitar la pérdida o sustracción de materiales y equipos?
8. ¿Ha hecho usted alguna sugerencia para mejorar el sistema de compras y suministro de la institución?

### 2. ENTREVISTA AL ENCARGADO/A DE COMPRAS

9. ¿Cómo usted determina que existe la necesidad real de comprar algo?
10. ¿Quién o quiénes le solicitan comprar algo?
11. ¿Hace usted un descenso para comprobar la necesidad?
12. ¿Hay compras que se hacen cada cierto tiempo, de manera regular o fija, aunque los bienes no sean solicitados por un departamento?
13. Usted, ¿alguna área o comisión, elaboran un plan o programación de compras? ¿En qué consiste?
14. ¿Por qué no se realiza una programación de las compras?
15. ¿Cuál (les) es el medio a través del cual le solicitan la adquisición de un bien o servicio?
16. Después que usted ha recibido la solicitud, ¿hace alguna revisión o comprobación de la misma?
17. Cuando usted decide tramitar la compra ¿qué procedimiento utiliza?
18. ¿Quién o quiénes autorizan la compra?
19. ¿Cómo se lo comunican?
20. Después de la autorización, ¿cuáles pasos da usted para canalizar la compra?

NOTA: Si en las respuestas anteriores no están los siguientes aspectos, preguntar:

21. ¿A partir de qué monto se piden cotizaciones? ¿Cuántas?
22. ¿A quiénes se les pide cotizaciones y por qué vía se le pide?
23. ¿Existen algunos requisitos para aceptar o rechazar de entrada una cotización?
24. Cuando no le llegan las cotizaciones solicitadas y establecidas ¿qué hace usted?
25. ¿Tiene la institución suplidores únicos y exclusivos? ¿Por qué? Cite algunos ejemplos:
26. ¿Qué se hace para evaluar las cotizaciones?  
¿Supervisa usted ese proceso? ¿Cómo?
27. ¿Qué fecha deben tener las cotizaciones?
28. ¿Se ha presentado el caso de que un familiar suyo presente una oferta?
29. ¿Existe un banco o lista de proveedores? ¿Cómo está organizado? (proveedores viejos o habituales, proveedores nuevos, por tipo de producto, por el plazo de los créditos, proveedores incumplidores, otras formas).
30. ¿Incumplen mucho los proveedores? Favor darnos algunos ejemplos de esos incumplimientos de las ofertas.
31. ¿Cuáles son los factores principales para descartar una oferta?
32. Cuando un proveedor es rechazado muy a menudo, ¿sigue entregando cotizaciones?
33. ¿Recibe quejas a veces de proveedores por no ser seleccionados?
34. Los proveedores a los cuales se les compra, ¿expresan algún agradecimiento con el personal? ¿Cómo se manifiesta ese agradecimiento?
35. ¿Algún proveedor ha tratado de sobornarlo o chantajearlo alguna vez?
36. Seleccionada una cotización, ¿cuál es el próximo paso?
37. ¿Cuántas personas trabajan con usted? ¿Se ha realizado algún curso o capacitación para el personal del área de compras?
38. ¿Qué tiempo tiene usted en este puesto?

### 3. ENTREVISTA A EL/LA COORDINADOR/A DE LA COMISIÓN DE COMPRAS (SUBSECRETARIO ADMINISTRATIVO)

39. Puesto que ocupa el/la Coordinador/a de la Comisión: \_\_\_\_\_
40. ¿Quiénes forman la Comisión de Compras?
41. ¿Tiene un reglamento la Comisión de Compras? ¿Desde cuándo está vigente el Reglamento? ¿Cuándo fue la última vez que se modificó?
42. ¿Cuándo o por qué motivos debe reunirse la Comisión de Compras?
43. ¿En cuáles argumentos basa la Comisión una decisión de comprar o no comprar algo?
44. ¿La decisión de la Comisión es definitiva o debe ser ratificada?  
Pero a veces, ¿se le da potestad a la Comisión para que decida definitivamente?
45. Si la decisión de la Comisión es rechazada, ¿qué se hace entonces?

46. ¿Ocurren a menudo esos rechazos?
47. En el caso de las licitaciones públicas, ¿quién o quiénes preparan la convocatoria, los términos de referencia o el pliego de condiciones?
48. ¿Se han declarado licitaciones públicas desiertas?
49. En ese caso, ¿qué se hace?
50. ¿Se hace la pregunta en la Comisión de si alguno de sus miembros tiene algún conflicto de interés con alguno de los proveedores o licitadores?
51. ¿Tiene la institución o la Comisión algún mecanismo para determinar si uno de los miembros tiene algún grado de parentesco o asociación con los proveedores o licitadores seleccionados?
52. Si se da el caso, ¿qué se hace?
53. En el caso que sea el máximo incumbente que tenga el parentesco o asociación comercial, ¿qué se hace?
54. Cuando la Comisión selecciona un proveedor o licitador, ¿cuál es el próximo paso?
55. ¿Se ha dado algún paso para colocar el sistema de compras en Internet?
56. ¿Cuáles observaciones o sugerencias han surgido en la Comisión o en algunos de sus miembros, para mejorar el sistema de compras?

#### 4. ENTREVISTA A EL/LA DIRECTOR/A ADMINISTRATIVO/A

57. ¿Qué función tiene usted en la tramitación y realización de una compra de un bien o servicio?
58. ¿Qué verifica usted que esté en el expediente de la orden de compra?
59. ¿Por cuáles razones usted puede objetar una compra?
60. ¿En cuáles casos usted descendería a una unidad para verificar algo sobre una compra en trámite?
61. Cuando el expediente sale de su despacho ¿qué elementos nuevos se le ha agregado?
62. ¿Regresa de nuevo el expediente aquí? ¿Para qué?
63. ¿Tiene usted, a veces, algunas diferencias con el auditor? ¿Por qué?
64. ¿Ha hecho usted alguna sugerencia o tomado alguna iniciativa para mejorar el sistema de compras?

#### 5. ENTREVISTA A EL/LA ENCARGADO/A DE PRESUPUESTO

65. ¿Qué papel tiene su área en la realización de una compra de la institución?
66. ¿Por cuáles razones devuelve usted una orden de compra?
67. Cuando la compra se va a hacer con fondos propios, ¿cuál es su papel?
68. Si la compra es con fondos internacionales (donaciones o préstamos), ¿cuál es su función?
69. ¿De aquí hacia dónde va el expediente?
70. ¿Ha hecho usted alguna sugerencia para mejorar el sistema de compras?

## 6. ENTREVISTA A EL/LA AUDITOR/A

71. ¿De dónde usted recibe el expediente de compras?
72. ¿Cuáles documentos usted verifica que tenga ese expediente?
73. ¿Cuáles son los aspectos o requisitos que usted se asegura estén presentes en el expediente?
74. Cuando falta algo ¿qué hace usted?
75. ¿Se presentan diferencias, a veces, con algunos funcionarios en cuanto a uno de esos requisitos o la interpretación de una norma legal o de la Contraloría General de la República?
76. ¿Podría poner algunos ejemplos?
77. ¿Han sido apeladas ante el Contralor General algunas de sus decisiones?
78. ¿Cuáles son los aspectos o datos que regularmente más adolecen los expedientes que le llegan a usted?
79. ¿Ha realizado algunas sugerencias (verbal o por escrito) para mejorar el sistema de compras de esta institución?

## 7. ENTREVISTA A EL/LA ENCARGADO/A DE CONTABILIDAD O GERENTE FINANCIERO

80. ¿Para qué le llega un expediente de compras a su oficina?
81. ¿Qué cosas usted verifica que tenga ese expediente?
82. ¿Cuáles son los errores o insuficiencias más comunes en los expedientes de compras?
83. Cuando usted verifica que todo esta correcto, ¿que le toca a esta área hacer?
84. ¿Qué cosas debe tener usted presente para confeccionar el cheque?
85. ¿Adónde envía usted el expediente y para que?
86. ¿Recibe de nuevo usted el expediente? ¿Para qué?
87. ¿Ha realizado alguna sugerencia o propuesta para mejorar el sistema de compras de la institución?

## 8. ENTREVISTA A EL/LA ENCARGADO/A DE ALMACÉN

88. ¿Cuáles son sus funciones?
89. Cuando se presenta un proveedor con una mercancía que se ha comprado, ¿cómo procede usted?
90. ¿Cuáles documentos le pide usted?
91. ¿Qué verifica usted en la mercancía?
92. ¿Ocurre a menudo que las mercancías tienen defectos? ¿Cuáles son los defectos más comunes?
93. ¿En cuáles otros aspectos incumplen algunos proveedores?
94. Cuando se dan estos casos, ¿qué hace usted?
95. Si todo está correcto, ¿cuál es el próximo paso?
96. ¿Ha hecho usted alguna sugerencia para mejorar el sistema de compras de la institución?

## 9. ENTREVISTA AL/LA TESORERO/A

97. Cuando una persona viene a buscar un cheque, ¿qué hace usted para verificar que la solicitud es correcta?
98. En el caso de un proveedor que ha hecho una venta a la institución, ¿qué verifica usted antes de entregarle el cheque?
99. ¿Qué le solicita usted al proveedor antes de entregarle un cheque?
100. ¿Cuáles son las controversias que a veces se presentan con los proveedores cuando vienen a buscar un cheque?
101. Cuando un proveedor inconforme le deja un cheque ¿qué hace usted?
102. ¿Llaman ustedes a los proveedores para que vengán a buscar los cheques, sobre todo a los que se tardan mucho en retirarlos?
103. ¿Hasta por qué tiempo mantienen un cheque en Tesorería o Caja?
104. Cuando pasa ese tiempo, ¿qué hace usted?
105. ¿Pasa a veces este caso?
106. ¿Ha hecho alguna sugerencia para mejorar el sistema de compras de la institución?



## Anexo No. 4

### PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO CENTRALIZADO POR CUENTAS Y SUBCUENTAS

Sistema Integrado de Gestión Financiera	CLASIFICACION ECONOMICA DE GASTOS Y APLICACIONES FINANCIERAS	fp_clas_eco_gasto_proy.rdf 22/02/2002 16:38:25 Página 1 de 1 00103157921-PRODUCCION
Periodo: Versión: 2005 10	GESTION 2005 (Expresado en RD\$)	CIERRE
De la Fuente 00 A la Fuente 99		

EL SISTEMA DE  
COMPRAS EN LA  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA:  
PROPUESTAS  
PARA SU  
TRANSFORMACIÓN

139

CUENTA	DENOMINACION	MONTO
<b>21</b>	<b>GASTOS CORRIENTES</b>	<b>122,705,526,695.00</b>
<b>212</b>	<b>GASTOS DE CONSUMO</b>	<b>53,464,843,634.00</b>
<b>2121</b>	<b>REMUNERACIONES A EMPLEADOS</b>	<b>35,790,000,000.00</b>
21211	SERVICIOS PERSONALES	33,213,435,956.00
21212	CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL	2,576,564,044.00
<b>2122</b>	<b>BIENES Y SERVICIOS</b>	<b>17,674,843,634.00</b>
21221	SERVICIOS NO PERSONALES	6,839,298,267.00
21222	MATERIALES Y SUMINISTROS	10,835,545,367.00
<b>213</b>	<b>INTERERES</b>	<b>21,870,500,000.00</b>
2131	INTERESES DEUDA INTERNA	5,588,500,000.00
2132	INTERESES DEUDA EXTERNA	16,282,000,000.00
<b>214</b>	<b>PRESTACIONES SOCIALES</b>	<b>6,592,010,251.00</b>
2141	PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	6,592,010,251.00
<b>215</b>	<b>TRANSFERENCIAS CORRIENTES</b>	<b>40,778,172,810.00</b>
2151	AL SECTOR PRIVADO	5,464,739,150.00
2152	AL SECTOR PUBLICO	35,053,810,716.00
2153	DONACIONES CORRIENTES AL EXTERIOR	259,622,944.00
<b>22</b>	<b>GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>37,446,516,599.00</b>
<b>221</b>	<b>INVERSION REAL DIRECTA</b>	<b>24,857,517,867.00</b>
2211	MAQUINARIAS Y EQUIPAS	3,426,818,105.00
2212	CONSTRUCCIONES	16,621,794,023.00
2213	INVERSION POR CUENTA PROPIA	4,398,549,238.00
22131	SERVICIOS PERSONALES	1,241,758,696.00
22132	BIENES Y SERVICIOS	3,156,700,542.00
2214	BIENES PREEXISTENTES	3,102,479.00
2215	OTROS ACTIVOS NO FINANCIEROS	407,344,022.00
223	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	12,588,998,732.00
<b>2232</b>	<b>AL SECTOR PUBLICO</b>	<b>12,588,998,732.00</b>
<b>I TOTAL GASTOS</b>		<b>160,152,043,294.00</b>
<b>23</b>	<b>APLICACIONES FINANCIERAS</b>	<b>46,441,849,828.00</b>
<b>231</b>	<b>ACTIVOS FINANCIEROS</b>	<b>4,129,378,397.00</b>
2311	CONCESION DE PRESTAMOS	304,378,397.00
2313	COMPRA DE ACCIONES Y PARTICIPACIONES DE CAPITAL	3,825,000,000.00
<b>232</b>	<b>PASIVOS FINANCIEROS</b>	<b>39,103,179,583.00</b>
<b>2321</b>	<b>AMORTIZACION DEUDA INTERNA</b>	<b>13,693,379,583.00</b>
23212	AMORTIZACION DE PRESTAMOS INTERNOS	13,693,379,583.00
<b>2322</b>	<b>AMORTIZACION DEUDA EXTERNA</b>	<b>25,409,800,000.00</b>
23222	AMORTIZACION DE PRESTAMOS EXTERNOS	25,409,800,000.00
<b>233</b>	<b>OTRAS APLICACIONES FINANCIERAS</b>	<b>3,209,291,848.00</b>
<b>2332</b>	<b>DISMINUCION DE CUENTAS POR PAGAR</b>	<b>3,209,291,848.00</b>
<b>II TOTAL</b>		<b>46,441,849,828.00</b>
<b>III = I + II TOTAL GENERAL</b>		<b>206,593,893,122.00</b>