

RESUMEN EJECUTIVO

*ANTEPROYECTO DE LEY QUE CREA EL RÉGIMEN NACIONAL DE
VERIFICACIÓN INDEPENDIENTE DE RECURSOS PÚBLICOS
ADMINISTRADOS POR ENTIDADES PRIVADAS*

1. Propósito de la iniciativa

El presente anteproyecto tiene como finalidad fortalecer la transparencia, la calidad del gasto público y la rendición de cuentas cuando recursos del Estado dominicano son administrados o ejecutados por entidades privadas.

La propuesta parte de una premisa fundamental:

La naturaleza pública del dinero no desaparece porque sea administrado por una entidad privada.

En consecuencia, cuando una fundación, asociación sin fines de lucro, patronato, federación deportiva, universidad, centro de salud, empresa, cooperativa, organización religiosa u otra persona jurídica privada administra recursos públicos, no debe ser suficiente demostrar documentalmente que el dinero fue gastado.

También debe poder comprobarse, de manera objetiva e independiente:

- a) Qué se hizo con los recursos;
- b) Cuánto costó realmente;
- c) Qué bienes, servicios, obras o actividades fueron ejecutados;
- d) Quiénes fueron los beneficiarios;
- e) Qué resultados fueron alcanzados;
- f) Si dichos resultados coinciden con los compromisos asumidos;
- g) Quién verificó independientemente esa información.

2. Problema que procura resolver

La República Dominicana dispone actualmente de importantes mecanismos de control financiero, presupuestario, administrativo y externo.

Entre ellos se encuentran las competencias de la Cámara de Cuentas, la Contraloría General de la República, la Dirección General de Presupuesto, la Tesorería Nacional, la Dirección General de Contrataciones Públicas, la DIGEIG y los organismos sectoriales.

Sin embargo, existe una diferencia fundamental entre rendición de cuentas y verificación independiente de resultados.

Una entidad puede presentar facturas, estados financieros, informes administrativos, listados de beneficiarios, fotografías, informes de ejecución, sin que necesariamente exista

una comprobación independiente de que los servicios, obras, beneficiarios o resultados reportados corresponden exactamente con lo ocurrido en la realidad.

El anteproyecto procura cerrar esa brecha.

3. La propuesta no sustituye a la Cámara de Cuentas

El régimen propuesto reconoce plenamente a la Cámara de Cuentas como órgano superior de control externo. La verificación independiente no pretende competir con sus atribuciones ni crear una estructura paralela de control superior. Su función será complementaria.

Los verificadores independientes podrán realizar comprobaciones técnicas, físicas, financieras y de resultados que amplíen la capacidad efectiva de fiscalización del Estado.

La Cámara de Cuentas podrá:

- a) Revisar sus informes;
- b) Examinar sus papeles de trabajo;
- c) Utilizar sus evidencias;
- d) Ampliar sus procedimientos;
- e) Repetir comprobaciones;
- f) Rechazar conclusiones cuando considere insuficiente la evidencia.

De esta forma, el sistema permitiría aumentar significativamente la cobertura de fiscalización sin exigir que la Cámara de Cuentas realice directamente cada visita de campo, confirmación de beneficiarios o verificación técnica especializada.

4. Principio de no autocertificación

Uno de los pilares del anteproyecto es establecer legalmente que la entidad que administra recursos públicos no puede certificarse a sí misma.

Los informes producidos por la entidad ejecutora serán considerados declaraciones de ejecución.

Solo cuando corresponda y exista comprobación realizada mediante procedimientos independientes podrá hablarse de resultados verificados.

Esta distinción permitirá separar claramente:

- a) Lo reportado;

- b) Lo documentado;
- c) Lo físicamente comprobado;
- d) Lo confirmado por beneficiarios;
- e) Lo que no pudo ser verificado.

5. Ámbito de aplicación

La ley tendría vocación general y no estaría limitada exclusivamente a las asociaciones sin fines de lucro.

Podrá aplicarse, según monto y riesgo, a:

- a) Asociaciones sin fines de lucro;
- b) Fundaciones;
- c) Patronatos;
- d) Federaciones deportivas;
- e) Universidades privadas;
- f) Centros privados de salud;
- g) Organizaciones religiosas;
- h) Cooperativas;
- i) Asociaciones comunitarias;
- j) Sociedades comerciales;
- k) Consorcios;
- l) Fideicomisos y vehículos especiales;
- m) Otras personas jurídicas privadas que administren o ejecuten recursos públicos.

La aplicación tampoco dependerá del nombre utilizado para transferir los recursos.

Podrá comprender:

- a) Subvenciones;
- b) Convenios;

- c) Contratos;
- d) Transferencias;
- e) Fondos especiales;
- f) Programas;
- g) Proyectos;
- h) Recursos provenientes de crédito público;
- i) Otras modalidades de financiamiento público.

6. Fiscalización proporcional al monto y al riesgo

La propuesta establece cinco niveles iniciales de fiscalización:

Nivel I: Hasta RD\$5 millones anuales.

Nivel II: Más de RD\$5 millones y hasta RD\$25 millones.

Nivel III: Más de RD\$25 millones y hasta RD\$100 millones.

Nivel IV: Más de RD\$100 millones y hasta RD\$250 millones.

Nivel V: Más de RD\$250 millones.

A mayor volumen de recursos, mayor profundidad de verificación.

Los umbrales serán actualizados conforme a la inflación para evitar que pierdan vigencia con el tiempo. Pero el monto no será el único criterio.

Una entidad podrá ser sometida a un nivel superior cuando existan factores de riesgo como:

- a) Denuncias reiteradas;
- b) Incumplimientos anteriores;
- c) Diferencias entre registros públicos y rendiciones;
- d) Conflictos de interés;
- e) Concentración de proveedores;
- f) Crecimientos presupuestarios extraordinarios;
- g) Dificultades para confirmar beneficiarios;

- h) Discrepancias entre avance financiero y físico;
- i) Atención a población vulnerable;
- j) Otros factores objetivos de riesgo.

7. Consolidación de recursos por entidad

Para impedir que una entidad reciba recursos desde múltiples organismos y permanezca artificialmente por debajo de los umbrales, la ley establece que los montos deberán consolidarse utilizando principalmente el Registro Nacional de Contribuyentes.

Por ejemplo:

Si una entidad recibe:

RD\$20 millones de un ministerio, RD\$15 millones de otro, y RD\$20 millones de una tercera institución, para fines de fiscalización se considerará que administra:

RD\$55 millones de recursos públicos.

La fragmentación de transferencias no podrá utilizarse para evitar mayores controles.

8. Verificadores independientes especializados

Se crea un Registro Nacional de Verificadores Independientes. Los verificadores podrán especializarse en áreas como:

- a) Auditoría financiera;
- b) Salud;
- c) Educación;
- d) Ingeniería;
- e) Medio ambiente;
- f) Agricultura;
- g) Tecnología;
- h) Programas sociales;
- i) Agua y saneamiento;
- j) Evaluación económica;

- k) Estadística;
- l) Evaluación de impacto.

Esto permitirá que la verificación no se limite a la contabilidad.

Por ejemplo:

Un proyecto de reforestación deberá ser evaluado por profesionales capaces de verificar hectáreas, ubicación, supervivencia de árboles y resultados ambientales.

Un programa de salud requerirá profesionales capaces de comprobar servicios, pacientes, procedimientos y calidad.

Una obra requerirá especialistas en ingeniería.

9. Independencia del verificador

La entidad ejecutora no podrá seleccionar libremente a quien posteriormente certificará sus propios resultados ni controlar su pago.

Los verificadores deberán estar sujetos a:

- a) Requisitos de experiencia;
- b) Declaración de conflictos de interés;
- c) Incompatibilidades;
- d) Rotación;
- e) Control de calidad;
- f) Evaluación de desempeño;
- g) Suspensión o exclusión cuando corresponda.

Los recursos destinados a pagar la verificación permanecerán dentro del sistema financiero gubernamental.

La entidad privada ejecutora no recibirá ni administrará ese dinero.

10. Confirmación directa de beneficiarios

Una de las herramientas más importantes del sistema será la confirmación independiente de beneficiarios.

Cuando una entidad reporte que determinada cantidad de ciudadanos recibió servicios, ayudas, capacitaciones, tratamientos u otros beneficios, el verificador podrá seleccionar directamente una muestra y contactar a esas personas.

La entidad ejecutora no podrá escoger los beneficiarios que serán confirmados.

Esto permitiría detectar situaciones como:

- a) Beneficiarios inexistentes;
- b) Personas registradas que nunca recibieron el servicio;
- c) Cantidades diferentes a las reportadas;
- d) Cobros indebidos;
- e) Servicios de calidad inferior;
- f) Duplicidades;
- g) Manipulación de registros.

11. Participación ciudadana

Se establece un Canal Nacional de Denuncias y Alertas Ciudadanas. Los ciudadanos podrán reportar situaciones relacionadas con:

- a) Servicios no recibidos;
- b) Mala calidad;
- c) Cobros indebidos;
- d) Beneficiarios ficticios;
- e) Obras no realizadas;
- f) Cantidades diferentes a las anunciadas;
- g) Posibles conflictos de interés;
- h) Cualquier otra irregularidad relacionada con recursos públicos.

Una denuncia no será considerada automáticamente prueba de irregularidad.

Sin embargo, denuncias reiteradas o consistentes podrán modificar el nivel de riesgo y provocar verificaciones adicionales.

12. Uso de tecnología

Cuando resulte pertinente, los verificadores podrán utilizar:

- a) Georreferenciación;
- b) Imágenes satelitales;
- c) Drones;
- d) Sistemas de información geográfica;
- e) Análisis de bases de datos;
- f) Detección de duplicidades;
- g) Cruces automatizados de información;
- h) Evidencia digital verificable.

El objetivo es disminuir la dependencia exclusiva de documentos producidos por la propia entidad ejecutora.

13. Desembolsos vinculados al cumplimiento

Cuando la naturaleza del programa lo permita, los recursos no tendrán necesariamente que desembolsarse completamente al inicio.

Podrán establecerse desembolsos sucesivos vinculados a:

- a) Rendición financiera;
- b) Avance físico;
- c) Cumplimiento de metas;
- d) Hitos verificables;
- e) Certificación independiente.

En programas de salud, alimentación, cuidado y otros servicios esenciales se utilizarán esquemas adaptados para no poner en peligro la continuidad del servicio.

14. Verificación de eficiencia

El régimen no se limitará a preguntar si el dinero fue gastado. Cuando sea técnicamente posible también deberá permitir conocer:

- a) Costo por beneficiario;
- b) Costo por paciente;
- c) Costo por estudiante;
- d) Costo por hectárea intervenida;
- e) Costo por unidad construida;
- f) Costo por resultado alcanzado.

Esto permitiría comenzar a comparar no solamente ejecución presupuestaria, sino también eficiencia.

15. Portal público de información

Se crea un Portal Público donde la ciudadanía podrá consultar información consolidada sobre las entidades que administran recursos públicos.

El Portal deberá permitir conocer, entre otros:

- a) Entidad ejecutora;
- b) RNC;
- c) Organismo financiador;
- d) Monto aprobado;
- e) Monto desembolsado;
- f) Monto ejecutado;
- g) Objetivos;
- h) Metas;
- i) Verificador;
- j) Resultado de la verificación;
- k) Historial de financiamiento;
- l) Sanciones definitivas;
- m) Recursos recuperados.

16. Apoyo Público Total

El proyecto introduce el concepto de Apoyo Público Total, destinado a identificar de manera consolidada toda la relación económica relevante entre una entidad privada y el Estado.

Se procurará diferenciar:

Apoyo Público Directo, como transferencias, convenios, contratos y programas y Apoyo Público Indirecto, como determinados beneficios fiscales u otras ventajas públicas cuantificables.

De esta forma, la ciudadanía podrá conocer con mayor precisión cuánto apoyo estatal recibe realmente una determinada organización.

17. Régimen de responsabilidades

La ley contempla responsabilidades diferenciadas para:

- a) Entidades ejecutoras;
- b) Directivos;
- c) Funcionarios públicos;
- d) Verificadores;
- e) Proveedores y terceros cuando corresponda.

Entre las conductas más graves se incluyen:

- a) Beneficiarios ficticios;
- b) Servicios inexistentes;
- c) Facturación falsa;
- d) Manipulación de bases de datos;
- e) Desvío de recursos;
- f) Falsificación de evidencia;
- g) Colusión;
- h) Obstrucción sistemática de la verificación.

18. Recuperación de recursos

Cuando se determine que recursos públicos:

- a) No fueron utilizados;
- b) Fueron desviados;
- c) Fueron sustentados con información falsa;
- d) Pagaron servicios inexistentes;
- e) Fueron utilizados sin justificación, deberán iniciarse los procedimientos correspondientes para su recuperación.

La sanción administrativa no sustituirá la obligación de restituir el patrimonio público.

19. Protección del debido proceso

El fortalecimiento del control no significará eliminar garantías fundamentales.

Toda sanción deberá respetar:

- a) Notificación;
- b) Derecho de defensa;
- c) Acceso a las evidencias pertinentes;
- d) Presentación de pruebas;
- e) Decisión motivada;
- f) Proporcionalidad;
- g) Derecho a recurrir.

Asimismo, una denuncia no será equivalente a una condena.

20. Implementación gradual

La ley propone una implementación progresiva.

Inicialmente se incorporarían los programas y entidades de mayor volumen y riesgo.

Posteriormente se ampliarían los controles a los demás niveles.

Esto permitirá:

- a) Crear capacidad institucional;
- b) Formar verificadores;
- c) Desarrollar las plataformas tecnológicas;
- d) Ajustar metodologías;
- e) Evitar que el sistema nazca sobrecargado.

21. Resultado esperado

La aprobación de esta propuesta permitiría evolucionar desde un modelo basado principalmente en ¿En qué se gastó el dinero? hacia un modelo capaz de responder también ¿Qué recibió realmente la sociedad por ese dinero?

La esencia del proyecto puede resumirse de la siguiente manera:

TODO RECURSO PÚBLICO ADMINISTRADO POR UNA ENTIDAD PRIVADA DEBE SER TRAZABLE, VERIFICABLE Y SUJETO A CONTROL INDEPENDIENTE.

Y toda ejecución relevante debería poder responder cinco preguntas básicas:

¿Qué se hizo?

¿Cuánto costó?

¿Quién se benefició?

¿Qué resultado produjo?

¿Quién comprobó de manera independiente?

La finalidad de esta iniciativa no es obstaculizar la colaboración entre el Estado y el sector privado, es garantizar que esa colaboración pueda demostrarse ante la sociedad dominicana mediante evidencia, resultados y transparencia.