



Propuesta para la creación del Régimen Nacional de Verificación Independiente de recursos públicos administrados por entidades privadas

Propuesta de política pública para el fortalecimiento de la transparencia, la calidad del gasto y el control ciudadano en la República Dominicana

I. INTRODUCCIÓN

La utilización de entidades privadas para ejecutar programas, proyectos, servicios y actividades financiadas total o parcialmente con recursos públicos constituye una práctica legítima dentro de la administración moderna.

Fundaciones, asociaciones sin fines de lucro, patronatos, centros privados de salud, instituciones educativas, federaciones deportivas, organizaciones comunitarias, universidades, entidades religiosas, empresas y otras personas jurídicas privadas pueden disponer de conocimientos especializados, infraestructura, experiencia, capacidad técnica o presencia territorial que permitan complementar la acción del Estado.

Sin embargo, cuando una entidad privada administra recursos provenientes de los impuestos pagados por la ciudadanía, dichos recursos conservan plenamente su naturaleza pública.

Por tanto, el hecho de que su ejecución sea delegada o confiada a una entidad privada no debe significar una disminución de los estándares de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

El principio que inspira esta propuesta es sencillo:

TODO RECURSO PÚBLICO DEBE PODER SER VERIFICADO INDEPENDIENTEMENTE

La rendición presentada por la propia entidad ejecutora constituye una fuente necesaria de información, pero no debe ser considerada por sí sola como prueba definitiva de que las actividades, servicios, obras o resultados declarados efectivamente ocurrieron. Declarar una ejecución no equivale a demostrarla.

II. PROBLEMA IDENTIFICADO

Actualmente, diferentes entidades privadas pueden recibir o administrar recursos públicos mediante:

- Subvenciones
- Convenios de gestión
- Contratos
- Programas públicos
- Transferencias ordinarias
- Transferencias extraordinarias
- Transferencias ocasionales

- Fondos especiales
- Proyectos financiados mediante crédito externo
- Cooperación internacional canalizada a través del Estado
- Aportes de instituciones descentralizadas
- Fideicomisos
- otras modalidades presupuestarias o contractuales

El Estado dispone de mecanismos de control financiero, presupuestario y legal. La Cámara de Cuentas posee facultades de fiscalización sobre entidades privadas que administran recursos públicos y puede realizar auditorías financieras, de gestión e investigaciones especiales. Los ministerios y organismos sectoriales también poseen responsabilidades de supervisión.

Sin embargo, la existencia de estos mecanismos no garantiza necesariamente que cada programa de gran cuantía sea sometido regularmente a una comprobación física, técnica e independiente de sus resultados.

Puede existir una situación en la cual:

1. La entidad privada ejecuta el programa
2. La propia entidad reporta sus resultados
3. El ministerio que financió el programa recibe y evalúa dichos reportes
4. Se comprueba documentalmente la utilización de los recursos
5. Pero no existe una certificación independiente que determine si los servicios, actividades u obras realmente ocurrieron en la cantidad y calidad reportadas

Este constituye el principal vacío que la presente propuesta procura corregir.

III. PRINCIPIO FUNDAMENTAL

Se establece el principio de:

VERIFICACIÓN INDEPENDIENTE DEL RESULTADO PÚBLICO.

Toda entidad privada que administre recursos públicos por encima de los umbrales establecidos deberá someter su ejecución financiera, física, técnica y de resultados a evaluación por una entidad independiente de:

- La organización ejecutora
- El ministerio que financia
- La institución que diseñó el programa

- Cualquier proveedor relacionado con la ejecución

La fiscalización independiente será adicional y no sustitutiva de las competencias constitucionales y legales de la Cámara de Cuentas, Contraloría General de la República, DIGEPRES, órganos sectoriales y demás instituciones fiscalizadoras.

IV. ÁMBITO DE APLICACIÓN

El régimen será aplicable a toda persona jurídica privada que reciba, administre, ejecute, custodie, gestione, distribuya o tenga bajo su responsabilidad, recursos públicos por encima del umbral establecido.

La aplicación de este régimen será independiente de la naturaleza jurídica de la entidad. Comprenderá, entre otras:

- Asociaciones sin fines de lucro
- Fundaciones
- Patronatos
- Federaciones deportivas
- Universidades privadas
- Centros educativos privados
- Clínicas y centros privados de salud
- Instituciones religiosas
- Cooperativas cuando administren fondos públicos
- Asociaciones profesionales
- Organizaciones comunitarias
- Organizaciones Internacionales cuando administren fondos estatales
- Sociedades comerciales
- Consorcios
- Fideicomisos privados con participación de fondos públicos
- Cualquier otra persona jurídica privada

V. PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD DE LA FUENTE

El régimen se aplicará independientemente de la denominación utilizada para transferir los recursos. No podrá excluirse la fiscalización independiente mediante la utilización de denominaciones tales como:

“subvención”, “aporte”, “convenio”, “transferencia”, “ayuda”, “contrato”, “programa”, “proyecto”, “fondo especial”, “cooperación”, “aporte extraordinario” o cualquier denominación equivalente.

La naturaleza pública del recurso determinará el nivel de fiscalización.

VI. UMBRALES DE CONTROL

Se propone establecer un sistema progresivo.

Nivel I – Control ordinario

Recursos públicos acumulados durante el ejercicio hasta RD\$5 millones.

Aplicaría:

- Rendición financiera
- Supervisión sectorial
- Posibilidad de inspección aleatoria
- Canal de denuncias ciudadanas

Nivel II – Fiscalización intermedia

Entre RD\$5 millones y RD\$25 millones.

Aplicaría:

- Revisión financiera
- Inspección física selectiva
- Verificación aleatoria de beneficiarios
- Auditorías externas basadas en riesgo

Nivel III – Auditoría externa obligatoria

Entre RD\$25 millones y RD\$100 millones.

Se requerirá anualmente:

- Auditoría financiera independiente
- Verificación de cumplimiento
- Muestreo físico de actividades
- Confirmación de beneficiarios cuando corresponda

Nivel IV – Fiscalización reforzada

Entre RD\$100 millones y RD\$250 millones.

Se requerirá:

- Auditoría financiera
- Auditoría técnica
- Verificación física
- Evaluación de indicadores
- Confirmación independiente de beneficiarios
- Evaluación de costo por resultado

Nivel V – Fiscalización intensiva

Más de RD\$250 millones.

La entidad deberá someterse a:

- Auditoría financiera continua
- Auditoría técnica especializada
- Verificación física periódica
- Evaluación independiente de resultados
- Sistemas de monitoreo tecnológico
- Confirmaciones de beneficiarios
- Auditoría de proveedores
- Evaluación de impacto
- Publicación reforzada de información
- Retención parcial de pagos hasta certificación

Los valores deberán actualizarse periódicamente conforme a inflación y comportamiento presupuestario.

VII. FINANCIAMIENTO DE LA VERIFICACIÓN

El costo de la fiscalización independiente formará parte del presupuesto del programa.

Podrá establecerse una reserva de aproximadamente del 1 % al 3 % del monto total financiado. Estos recursos no serán administrados por la entidad ejecutora. Serán retenidos directamente por el Estado y utilizados exclusivamente para financiar:

- Auditoría financiera

- Auditoría técnica
- Inspecciones
- Verificación de beneficiarios
- **Herramientas tecnológicas**
- Estudios de impacto

La entidad ejecutora no podrá seleccionar ni contratar directamente al auditor que verificará sus propias actividades.

VIII. SELECCIÓN DEL VERIFICADOR INDEPENDIENTE

Los verificadores deberán estar previamente acreditados.

Podrán participar:

- Firmas de auditoría
- Universidades
- Centros de investigación
- Firmas de ingeniería
- Instituciones técnicas
- Especialistas independientes
- Organismos certificadores

Su selección se realizará mediante procedimientos transparentes y competitivos. Cuando sea conveniente podrán utilizarse mecanismos de selección aleatoria dentro de registros de firmas acreditadas.

La entidad ejecutora no tendrá derecho a seleccionar al auditor.

IX. CUATRO DIMENSIONES OBLIGATORIAS DEL CONTROL

La verificación deberá cubrir cuatro dimensiones.

A. CONTROL FINANCIERO

Responderá: *¿Dónde fue utilizado el dinero?*

Examinará:

- *Ingresos*
- *Gastos*
- *Cuentas bancarias*

- *Facturas*
- *Pagos*
- *Contratos*
- *Nóminas*
- *Proveedores*
- *Conciliaciones*
- *Adquisiciones*

B. CONTROL LEGAL Y DE CUMPLIMIENTO

Responderá: *¿Se cumplieron las normas, convenios y procedimientos establecidos?*

C. VERIFICACIÓN FÍSICA Y TÉCNICA

Responderá: *¿Lo que la organización afirmó ejecutar realmente existe?*

Comprenderá:

- *Inspecciones*
- *Muestreo*
- *Visitas*
- *Mediciones*
- *Verificación documental*
- *Georreferenciación*
- *Fotografías*
- *Pruebas técnicas*

D. EVALUACIÓN DE RESULTADOS

Responderá: *¿La inversión produjo los resultados que justificaron entregar recursos públicos?*

X. PRINCIPIO DE CONFIRMACIÓN INDEPENDIENTE DEL BENEFICIARIO

Cuando un programa tenga beneficiarios individualmente identificables, deberá realizarse confirmación directa mediante una muestra estadísticamente representativa. La selección será realizada exclusivamente por el verificador independiente.

La entidad ejecutora no podrá seleccionar los beneficiarios que serán consultados.

El auditor podrá utilizar:

Confirmación positiva

El ciudadano confirma expresamente si recibió o no el servicio.

Confirmación negativa

El ciudadano responde cuando existe discrepancia.

Confirmación dirigida

Se aplica cuando existen denuncias o señales específicas de riesgo.

XI. EJEMPLO EN SALUD

Una institución privada reporta:

10,000 pacientes atendidos utilizando recursos públicos.

El auditor selecciona aleatoriamente: ***500 expedientes.***

Verifica:

- Existencia del paciente
- Servicio recibido
- Fecha
- Procedimiento
- Monto financiado
- Documentación médica
- Correspondencia con lo facturado

Deberán protegerse estrictamente los datos personales y médicos.

XII. EJEMPLO AMBIENTAL

Una organización reporta: ***10,000 hectáreas reforestadas.***

La auditoría independiente comprobará mediante:

- Imágenes satelitales
- Sistemas GIS
- GPS
- Drones
- Muestreo físico
- Fotografías georreferenciadas

Y verificará:

- Superficie realmente intervenida
- Especies utilizadas
- Densidad
- Supervivencia
- Mantenimiento

No será suficiente comprobar únicamente que fueron compradas las plantas.

XIII. CONFIRMACIÓN POSTERIOR

Para determinados programas no será suficiente comprobar que la actividad ocurrió. Será necesario verificar su permanencia.

Ejemplo:

Reforestación:

- Comprobación inicial;
- 6 meses;
- 12 meses;
- 24 meses.

El indicador de éxito no será únicamente: **árboles sembrados**, sino:

árboles sobrevivientes.

XIV. CANAL ÚNICO DE DENUNCIAS CIUDADANAS

Se creará un sistema nacional mediante el cual ciudadanos y beneficiarios puedan reportar irregularidades relacionadas con programas ejecutados mediante recursos públicos.

Se podrán denunciar:

- Servicios no recibidos
- Mala calidad
- Cobros indebidos
- Beneficiarios ficticios
- Obras inexistentes
- Procedimientos no realizados

- Cantidades diferentes a las reportadas
- Utilización indebida de recursos
- Favoritismo
- Proveedores relacionados
- Incumplimiento de requisitos
- Cualquier otra anomalía

XV. DOCUMENTACIÓN DE DENUNCIAS

El sistema permitirá anexar:

- Fotografías
- Videos;
- Comprobantes;
- Documentos;
- Ubicación;
- Coordenadas;
- Fechas;
- Descripción;
- Facturas;
- Testimonios.

Cada denuncia tendrá un número de seguimiento.

XVI. DISTRIBUCIÓN AUTOMÁTICA DE ALERTAS

Cuando corresponda, las denuncias serán remitidas simultáneamente a:

- Auditor externo
- Ministerio sectorial
- Cámara de Cuentas
- Contraloría
- Organo regulador
- Autoridad investigadora competente

La remisión dependerá de la naturaleza de la denuncia.

XVII. DENUNCIAS COMO FACTOR DE RIESGO

Una denuncia no constituirá prueba automática de responsabilidad. Sin embargo, será utilizada para determinar riesgo.

La repetición de denuncias similares podrá activar:

- ampliación de muestras
- Inspecciones especiales
- Auditorías extraordinarias
- Revisión completa del programa
- Suspensión temporal de desembolsos

XVIII. PROTECCIÓN DEL DENUNCIANTE

Se garantizará:

- Confidencialidad
- Protección de identidad cuando corresponda
- Prohibición de represalias
- Trazabilidad del expediente

Podrán recibirse denuncias anónimas. Sin embargo, aquellas acompañadas de evidencia verificable podrán recibir mayor valoración técnica.

XIX. SISTEMA DE ALERTAS

Se implementará un sistema de riesgo.

Nivel normal Sin hallazgos significativos.

Observación Deficiencias menores.

Riesgo elevado Incumplimientos relevantes o denuncias consistentes.

Riesgo crítico Diferencias significativas, servicios inexistentes, falsificación o resultados incompatibles con lo reportado.

XX. PAGOS POR RESULTADOS

Los programas de mayor cuantía deberán utilizar progresivamente desembolsos vinculados a hitos.

Ejemplo:

20 % inicio.

25 % primer resultado.

25 % segundo resultado.

20 % tercer resultado.

10 % retención final.

El porcentaje retenido será desembolsado únicamente después de la certificación independiente de cumplimiento.

XXI. REGISTRO ÚNICO DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO

Cada entidad privada tendrá un expediente consolidado vinculado a su RNC.

Mostrará todos los recursos recibidos mediante:

- Subvenciones
- Convenios
- Contratos
- Transferencias
- Programas
- Proyectos
- Fondos especiales
- Aportes de organismos públicos
- Beneficios fiscales cuantificables

Esto permitirá conocer: ***APOYO PÚBLICO TOTAL.***

XXII. PORTAL CIUDADANO

La ciudadanía podrá consultar:

- Nombre de entidad
- RNC
- Programa
- Monto aprobado
- Monto desembolsado
- Monto ejecutado

- Objetivos
- Beneficiarios
- Metas
- Auditor independiente
- Resultados
- Porcentaje de cumplimiento
- Informes de auditoría
- Sanciones
- Denuncias agregadas
- Estado de riesgo

Los datos personales protegidos no serán publicados.

XXIII. CONTROL SOBRE EL VERIFICADOR

La independencia del auditor también será fiscalizada. La Cámara de Cuentas podrá:

- Revisar sus papeles de trabajo
- Verificar metodología
- Realizar auditorías posteriores
- Suspender acreditaciones
- Recomendar sanciones

La presentación de certificaciones falsas o negligentes deberá producir responsabilidad administrativa, civil y, cuando corresponda, penal.

XXIV. PRINCIPIO DE NO AUTOCERTIFICACIÓN

Se establece expresamente que:

La información suministrada por la entidad ejecutora constituirá una declaración de ejecución y no certificará por sí misma el cumplimiento material de los resultados.

Asimismo:

La revisión financiera o documental, por sí sola, no constituirá certificación del cumplimiento físico o técnico del programa.

XXV. JUSTIFICACIÓN DE LA EJECUCIÓN PRIVADA

Antes de confiar un programa de determinada magnitud a una entidad privada, la institución pública deberá publicar un:

Informe de Justificación de Ejecución Privada

Deberá responder:

1. ¿Por qué el Estado no ejecutará directamente?
2. ¿Qué ventaja representa la ejecución privada?
3. ¿Por qué fue seleccionada esa institución?
4. ¿Existían otros potenciales ejecutores?
5. ¿Cuál será el costo?
6. ¿Cuáles serán las metas?
7. ¿Cómo serán verificadas independientemente?

XXVI. COMPETENCIA

Cuando existan varias entidades capaces de ejecutar un programa, deberá promoverse competencia mediante mecanismos transparentes. La utilización histórica de una organización no generará derecho permanente a continuar administrando un programa público.

XXVII. PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD

El hecho de que una entidad privada ejecute un programa no exime al organismo público que transfirió los recursos de su responsabilidad de supervisión. Igualmente, la existencia del auditor independiente no elimina las atribuciones de:

- Cámara de Cuentas
- Contraloría
- DIGEPRES
- Organos reguladores
- Ministerios sectoriales
- Organismos jurisdiccionales

El modelo será complementario.

XXVIII. OBJETIVO FINAL

El propósito del sistema no será perseguir entidades privadas ni dificultar la cooperación entre Estado y sociedad civil.

Su finalidad será proteger:

- Al ciudadano;
- Al contribuyente;
- Al beneficiario;
- El Estado;
- y también a las organizaciones que administran correctamente los recursos

Una entidad que pueda demostrar independientemente sus resultados tendrá mayor legitimidad para continuar recibiendo financiamiento público.

CONCLUSIÓN

La República Dominicana necesita evolucionar desde un modelo centrado principalmente en comprobar documentos hacia un sistema capaz de demostrar resultados.

El ciudadano no debe conformarse con conocer: *“Se gastaron RD\$100 millones”*.

Tiene derecho a conocer:

- ¿Quién recibió esos recursos?
- ¿Qué debía hacer?
- ¿Qué hizo realmente?
- ¿Quién lo comprobó?
- ¿Cuántas personas fueron beneficiadas?
- ¿Cuál fue el costo por resultado?
- ¿Qué denuncias existieron?
- ¿Qué ocurrió con esas denuncias?
- ¿Quién certificó que el programa funcionó?

La transparencia verdadera no consiste únicamente en publicar cuánto se gastó.

CONSISTE EN PODER DEMOSTRAR QUÉ RECIBIÓ LA SOCIEDAD A CAMBIO.

La naturaleza pública del dinero no desaparece cuando el Estado lo entrega a manos privadas.

Por esa razón:

***TODO RECURSO PÚBLICO ADMINISTRADO PRIVADAMENTE DEBE
CONTINUAR BAJO CONTROL PÚBLICO Y VERIFICACIÓN INDEPENDIENTE.***