

José Luis Alemán
Francisco Alvarez Valdez
Rosina de la Cruz Alvarado
Ivelisse Mieses
Tamara Sosa Vásquez



AMARA DE CUENTAS
RENDICION DE CUENTAS
EN REPUBLICA DOMINICANA

RD
343.034
C172c

UNIVERSIDAD CATOLICA MADRE Y MAESTRA
Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales

**CAMARA DE CUENTAS Y
RENDICION DE CUENTAS EN
REPUBLICA DOMINICANA**

**José Luis Alemán
Francisco Alvarez Valdez
Rosina de la Cruz Alvarado
Ivelisse Mieses
Tamara Sosa Vásquez**



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATOLICA MADRE Y MAESTRA**
Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales
1999

COLECCION
CIUDADANIA Y POLITICAS PUBLICAS
Dirigida por Ramonina Brea del Castillo

034327

1999 © Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
Santo Domingo
República Dominicana



Edición al cuidado de: Andrés Blanco Díaz y Orlando Díaz
Diagramación e Impresión: Editora Taller

Printed in Dominican Republic
Impreso en República Dominicana

RD
343.034
C172c

PRESENTACION

La modificación del famoso artículo 55 de la Constitución, tan aclamada y deseada, podría tener un efecto sumamente limitado si no se transforman las actuales modalidades de elaboración y ejecución presupuestaria y si no se instala un adecuado control financiero de la gestión gubernamental, cuya unidad clave es la Cámara de Cuentas.

El amplio arbitrio del Presidente de la República en el manejo de los cuantiosos fondos presupuestales "excedentarios" es la consagración en la ley y en la práctica gubernamental de los ecos del carácter patrimonialista. Este perfil patrimonialista ha caracterizado el ejercicio del poder en desafío a todo intento de modernizar y de imprimir responsabilidad a las ejecutorias del primer mandatario de la nación y de los demás funcionarios.

Una de las motivaciones de este volumen fue enfatizar que el sistema de rendición de cuentas y el control financiero de la gestión gubernamental constituyen aspectos correspondientes a los fundamentos de la democracia, en función de los cuales se obtiene una legitimación democrática.

En la asamblea electoral, el pueblo, o la ciudadanía como se le denomina más recientemente, delega el poder por un espacio limitado de tiempo y delega también el uso de recursos generados por la sociedad misma, donde priman múltiples intereses y necesidades. El ejercicio del poder y la transparencia, eficiencia y pertinencia del uso de los fondos gubernamentales, así como su correspondencia con los intereses y necesidades de la población deben ser presentados al escrutinio especializado y al del público en general.

Sin embargo, muchos de los aspectos relativos a la elaboración y ejecución presupuestaria en el país -que culminan en "la obra de gobierno"-, en lugar de constituir una legitimación democrática con procedimientos rigurosos, está más próxima a la legitimación carismática, a la seducción personal o al poder arbitrario que se suele situar en la retórica de la continuidad en el poder o en la permanencia del partido en el gobierno. En todo caso, cuando el mandatario utiliza los fondos presupuestales "excedentarios", cuyo empleo es discrecional, está más próximo al soberano hobessiano que a la legitimación democrática.

La rendición de cuentas, como uno de los aspectos imprescindibles del ejercicio de un gobierno responsable de sus actos ante la ciudadanía, nunca ha acaparado la atención nacional y, por el contrario, ha sido enfocada como una formalidad sin importancia. Frente a esa devaluación de instituciones y procedimientos, este volumen aborda desde el punto de vista ético, jurídico, financiero, municipal y de la acción ciudadana aspectos tan prioritarios como la Cámara de Cuentas, la función fiscalizadora del Congreso, el rol del Poder Ejecutivo, el derecho al acceso a la información acerca de la gestión guber-

namental, el papel de control fiscal de la ciudadanía y de la opinión pública, así como la carga valorativa y ética que animan la rendición de cuentas.

Uno de los ejes fundamentales de este volumen, como se señala en el transcurso de varios de los trabajos, es destacar la importancia de que las prácticas de la rendición de cuentas y del control fiscal formen parte de la cultura política dominicana, no sólo porque aseguran los fundamentos democráticos, sino porque auspician el ahorro y establecen controles a la ineficiencia, los altos costos, la baja rentabilidad, la corrupción administrativa y al dispendio de los recursos públicos.

Para fundamentar sus propuestas las autoras y los autores presentan de manera sintética el estado de situación constitucional, legal, institucional y de las prácticas relativas a la rendición de cuentas y el control fiscal. De esta revisión destacan, entre otros muchos aspectos, la falta de independencia de la Cámara de Cuentas y su inoperancia en el cumplimiento de sus importantes funciones, la abdicación del Congreso Nacional de su función fiscalizadora, la inadecuación de las memorias de rendición de cuentas presentadas por el Poder Ejecutivo en el Congreso. También resaltan el anacrónico dispositivo jurídico (acerca del Presupuesto, Contabilidad y Tesorería), la necesidad de una revisión integral del sistema de contabilidad gubernamental, la falta de publicidad de los actos de gobierno.

La detallada descripción del sistema financiero municipal y de los controles internos y externos deja entrever los mismos escollos que existen a nivel central, entre los cuales se encuentran el abismo entre los dispositivos jurídicos y la práctica cotidiana. Al igual que ocurre con el presupuesto nacional, resalta la necesidad de que el presupuesto municipal se convierta en un instrumento técnico y financiero con objetivos, costos y responsabilidades que hagan posible el control financiero y una rendición de cuentas ajustadas a criterios operacionales y con la participación de una atenta ciudadanía.

Desde otro punto de vista, se destaca que el derecho a la información y la publicidad de la gestión gubernamental constituyen una materia cuya regulación y práctica efectiva se han convertido en un reto inmediato. El control de los gobernantes por parte de la ciudadanía se nutre, en parte, de la facilidad de acceder libremente a la información acerca de los actos de gobierno y de un régimen de publicidad de las actividades gubernamentales. La instauración de los aspectos anteriores sería un embate al secreto y a la falta de transparencia con que todavía hoy en día se manejan muchas de las decisiones y ejecutorias gubernamentales.

El lector tiene en sus manos una revisión inteligente de aspectos del actual sistema de rendición de cuentas y control fiscal, así como de propuestas viables y realistas que ayudarían a crear un régimen de transparencia y control de la gestión gubernamental. El Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra se complace en hacer públicos estos trabajos en la seguridad de que constituyen un aporte para la reflexión y la adopción de decisiones.

Ramonina Brea del Castillo
Directora del Centro Universitario
de Estudios Políticos y Sociales

PRIMER CAPÍTULO

PRINCIPIOS DE LA ÉTICA DEL CONTROL GUBERNAMENTAL Y DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA DEMOCRACIA

José Luis Alemán, S.J.

1. Introducción

La Cámara de Cuentas, como institución pública encargada de auditar los ingresos y gastos del Ejecutivo aprobados por el Congreso, es de origen relativamente reciente: siglos diecinueve y veinte¹. El alcance de esta auditoría se ha ido extendiendo progresivamente a las instituciones descentralizadas autónomas, a los municipios y a las empresas económicas de propiedad estatal mayoritaria.

De hecho, sin embargo, es documentable la existencia desde muy antiguo de controles internos de la administración pública. En Babilonia, Asiria, Egipto y Atenas se practicaba esta forma de auditoría. Más tarde, al extenderse el poder del Gobierno Central a amplias regiones, se constata una segunda forma de auditoría regia sobre las oficinas recaudadoras y ejecutoras a niveles regionales². En la actualidad, el control de los ingresos y gastos públicos es ejercido a nombre de la instancia política que aprueba las fuentes de recaudación de ingresos y las formas de gastarlos.

1 Kurt Heinig, "Haushaltskontrolle", *Handbuch der Finanzwissenschaft*, I. Tübingen: J.C.B.; Mohr, 1952, p. 674.

2 Kurt Heinig. *Ob. cit.*, pp. 674-675.

Podemos, pues, distinguir una triple forma de control fiscal: la burocrática, practicada por las unidades ejecutoras, la central, realizada por el Gobierno Central y las políticas, que presuponen una separación del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. La Cámara de Cuentas se da en esta última forma de control de ingresos y gastos públicos.

Esta evolución obedece a la necesidad de hallar soluciones institucionales a las fuertes luchas de intereses de diversos grupos sociales interesados en controlar el Estado o influir sobre él.

Se impone, por tanto, tratar brevemente de captar diversos tipos de relaciones entre la sociedad y el Estado. Metodológicamente los "tipos ideales" de Max Weber se prestan a la tarea de asignar sentidos distintos a varias de las muy diversas formas de solución de conflictos que registra la historia de esas relaciones.

Tras la exposición de esos "tipos" analizaremos las razones éticas que no solamente legitiman diversas soluciones al sistema de fiscalización sino que probablemente son su fuerza motora más verosímil. Este enfoque tiene su origen en el artículo seminal del filósofo norteamericano John Rawls "Justice as Fairness"³. Finalmente, resta presentar principios éticos generales, pero significativos, sobre la rendición de cuentas en la democracia.

2. Tipos ideales de relaciones fiscales entre sociedad y gobierno

El gran problema de las ciencias sociales, en general, es el de que tratan de comprender epistemológicamente la mente de otros⁴.

El proceso de esta comprensión radica en la determinación del "sentido" o del "significado" de la acción de un grupo de personas. En efecto, las acciones sociales incorporan intenciones, expresan emociones, tienen razón de ser, son coloreadas por ideas sobre los valores, generan expectativas (¡no del tipo de expectativas racionales de la

3 *Philosophical Review*, vol. 67 (1958), en Richard B. Brandt, *Value and Obligation. Systematic Readings in Ethics*, New York: Harcourt Brace & World, Inc., 1961, pp. 549-563.

4 Martin Hollis, *the Philosophy of Social Sciences*. Oxford: Cambridge University Press, 1994, pp.149 ss.

economía!) sobre el futuro actual del grupo, y sus miembros sufren de sentimientos de culpabilidad y vergüenza si viven de otro modo. Por último, recalquemos que pueden construirse teorías sobre la naturaleza de las cosas a partir de su significado⁵.

Weber parte de que existe un sentido que los actores, tanto como individuos como por grupos, atribuyen de hecho a una serie de acciones sociales. Este sentido puede ser, muy limitadamente, "probado" como promedio de una masa de casos, o ser construido por otros "tipos ideales" sobre la base de un análisis de hechos cuya interconexión y significado son plausibles. Esos tipos ideales son, por tanto, esfuerzos racionales por captar una interpretación de hechos sociales por el sentido que personas ajenas a la acción le atribuyen. Esta conexión entre sentido externamente "mentado" y acción social no es, sin embargo, puramente arbitraria sino persigue un camino que dé una mejor comprensión de los hechos, sin atribuir a esta construcción un carácter de objetividad cierta⁶.

La causa interpretativa puede ser económica —relación estricta de medios a fines— valorativa (fines buscados), tradicional (determinada por las costumbres), acorde con una regla o una norma dada. Siempre es posible que en la vida las acciones sociales estén codeterminadas por dos o más de estos "motivos", pero para mayor claridad es preferible utilizar "tipos ideales" que hagan sobresalir uno de ellos, sabiendo que la realidad es más compleja. Aunque esta construcción puede ser subjetiva, no podemos olvidar que es de uso frecuente incluso en economía o en física, como indica la adición de cláusulas estereotipadas de salvaguardia: "ceteris paribus" o "mutatis mutandis".

Sí es evidente que la identificación fructuosa de "tipos ideales" es obra de virtuosos que han desarrollado la capacidad de "intuir" conexiones entre hechos y motivos. El ejemplo de los orígenes históricos del capitalismo del mismo Max Weber⁷ en el que se vincula una motivación valorativa final, la religiosa calvinista, y el nacimiento del capitalismo muestra el grado de cultura y de conocimientos

5 Martin Hollis, *Ob. cit.*, pp. 145-147

6 Max Weber, *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1961, pp. 5-45.

7 *Historia Económica General*. México-Buenos Aires, 1961, c. 4, apartado 9.

históricos necesarios para que esta "comprensión" fecunde las ciencias sociales, incluyendo la economía⁸.

Para simplificar el trabajo y disminuir la capacidad creativa que supondría una elaboración de tipos fiscales ideales, que pueden incluir o no el control de ingresos y gastos públicos, seguiremos a Max Weber en su famosa distinción entre autoridad patrimonial, carismática y racional. Además, el mismo tema de este capítulo, –principios y ética del control gubernamental en la democracia– obliga a diseñar un tipo de democracia directa basada en las prácticas atenienses y otro, la democracia participativa indirecta, posterior al análisis weberiano.

2.1 Democracia directa

El análisis seguirá fundamentalmente a Aristóteles⁹ y a Karl Polanyi¹⁰ para dar significado a las acciones sociales de tipo fiscal y administrativo de Atenas. El período analizado va desde el año 483 A.C. cuando se descubrieron las minas de metales preciosos de Maronea hasta el 401 cuando se generaliza el pago de "dietas" a los ciudadanos que asisten al ágora y de salarios a los magistrados¹¹. La población de Atenas ha sido estimada por Gomme en 315,500 para el año 431 (172,000 ciudadanos, 28,500 extranjeros residentes y 115,000 esclavos). La población varió de 200,000 a 300,000 personas en los siglos quinto y cuarto antes de Cristo¹².

- El sistema político ateniense de gobierno, exceptuando el de la tiranía, fluctuó entre la oligarquía y la democracia, pero a partir de la reforma constitucional de Clístenes y de las guerras médicas, la democracia se impuso progresivamente. Aristóteles distingue la democracia de la oligarquía no por el número de gobernantes (pocos en la oligarquía, muchos en la democracia) sino por el gobierno de los

8 Michio Morishima, *Why has Japan "Succeeded"?* Western Technology and Japanese ethos. Oxford: Cambridge University Press Morishima, 1984, pp. 1-19; 194-203.

9 "Constitución de Atenas". *Obras completas*, Madrid, Aguilar, 1997, c. 22-41.

10 *The Livelihood of Men*, New York: Academic Press, 1977, pp. 163-222.

11 Aristóteles, "Constitución de Atenas", *Ob. cit.*, c. 41.

12 Karl Polanyi, *Ob. cit.*, p. 201.

ricos (oligarquía) o de los pobres (democracia¹³). De hecho los ricos son pocos y los pobres muchos, pero éste no es el punto, sino el de la riqueza¹⁴.

Aun en un sistema democrático los muy ricos pueden ser peligrosos ya que tienen posibilidad de alcanzar una numerosa y peligrosa clientela a través de dádivas y obras de beneficencia pública. Este fue el caso de Cimón, adversario de Pericles. Contra los ricos peligrosos o las personalidades populares existía el arma del ostracismo o exilio obligatorio.

- La orientación general de la democracia en el campo económico era muy clara: la ciudad era responsable de la supervivencia material de sus ciudadanos¹⁵.

Para poder cumplir sus obligaciones económicas Atenas contó con las riquezas que le dejaban las minas de Maronea. Con su producto se construyó una flota de guerra que fue directamente responsable de sus triunfos frente a otras ciudades griegas con las que formó una liga de mutua defensa que conllevaba el pago de fuertes tributos a la metrópolis ática. Estos dos pilares de los ingresos fiscales eran completados con el producto de las licencias concedidas a los extranjeros residentes para establecer sus tiendas¹⁶.

Los ingresos fiscales se utilizaban para pagar los jueces y militares, para organizar espectáculos, construir espléndidas obras públicas y hacia el 400 incluso para dar a cada ciudadano una dieta ("diobelia") por asistir al ágora. Estos ingresos familiares eran gastados libremente por los ciudadanos en mercados bien regulados e inspeccionados.

Administrativamente Atenas impidió, excepto en el caso de los dirigentes militares, el nacimiento de una burocracia profesional permanente. El mero hecho de que los cargos públicos eran asumidos por turno y tiempo muy corto¹⁷ aniquiló toda posibilidad de control administrativo por funcionarios permanentes como señaló Aristóteles en

13 Aristóteles, "Política", *Obras completas*, Madrid: Aguilar, 1977, I. III, cc.7-8.

14 Karl Polanyi, *Ob. cit.*, p.172.

15 Karl Polanyi, *Ob. cit.*, p.170.

16 Karl Polanyi, *Ob. cit.*, p.191.

17 Karl Polanyi, *Ob. cit.*, p.173.

la *Política* (l. III, c.8) "los estados gobernados democráticamente... son considerados adictos a la igualdad por encima de todas las cosas".

En Atenas existían, de acuerdo a la Constitución vivida por Aristóteles, 10 tesoreros, 10 vendedores que llevan "tablillas según los vencimientos..." (c. 48), 10 recaudadores encargados de contabilizar "el dinero pagado", 10 contables "que son los que reciben la cuenta que los magistrados rinden a cada pritanía (presidencia del Consejo) (c. 49), 10 agrónomos -inspectores de sanidad y calidad de los mercados- 10 inspectores del pan y del trigo, 10 inspectores del puerto "que obligan a los mercados a entregar para la ciudad dos tercios del grano que entre"... (c. 51). Llamam notablemente la atención los detalles de control sobre activos, de toda clase.

Los magistrados tienen que ser examinados por los arcontes y jurar que "no recibirán dones con motivo de su jerarquía o magistraturas" (c. 55). Existen también "thesmothetes" que entre otros oficios "plantean la revisión y aprobación de todas las magistraturas" (c. 59).

Es palpable el interés por regular y controlar todo tipo de actividades públicas.

El gobierno de Atenas puede ser descrito como sistema de votación y participación de todos los ciudadanos para lograr la igualdad y la justicia, así como para asegurar su bienestar material a través de un abierto imperialismo militar y económico. No hay burocracia profesional permanente, pero sí existe un sistema de controles sobre las obligaciones y activos que cada ciudadano debe administrar por turno y por suerte.

En el lenguaje de Weber este sistema tiene sentido por su fin: garantizar la vida material de cada ciudadano a través de su participación directa y contable en el gobierno. Podemos hablar de una *democracia económica directa con fuertes controles fiscales por representantes del pueblo*.

2.2 El control fiscal en Estados con autoridad carismática

Max Weber¹⁸ definió este "tipo ideal" de liderazgo como el propio de una sociedad o grupo social que por estar en

18 "La sociología de la autoridad carismática", *Ensayos de sociología contemporánea*. Barcelona: Martínez Roca, S. A., 1972, pp. 300-301.

conflictos graves de tipo económico, religioso, político... no puede satisfacer sus necesidades cotidianas dentro de una rutina preestablecida. Surgen entonces, frecuentemente, dirigentes "carismáticos" con características muy personales, enemigos de la ganancia metódica y racional y que son percibidos como enviados para misiones muy particulares.

El dirigente carismático no procede de acuerdo a normas establecidas, no respeta agencias de controles de ejercicio de autoridad¹⁹ ni usa para la ejecución de sus decisiones departamentos permanentes independientes de su persona. Consiguientemente no necesita, aunque puede tenerla, una calificación técnica profesional, pero sí es una persona de probado valor que exige obediencia. No es elegido por sus súbditos, a no ser de un modo informal, pero es seguido por muchos de ellos de un modo entusiasta.

Estos tipos de dirigentes, que entre nosotros pueden ser llamados "caudillos", no persiguen fines económicos de modo sistemático ni viven solamente de impuestos, sino de donativos y aportes más o menos voluntarios. En el fondo no es del mundo aunque viva en él. El liderazgo carismático es propio de épocas críticas y de personas extraordinarias poseídas de algún tipo variable de "dones". En esas circunstancias, el seguimiento de los súbditos puede conllevar a éstos graves penurias.

El caudillo carismático puede perder su legitimidad si no alcanza éxito para su misión. Sin embargo, esta misión puede ser redefinida nuevamente y despertar otra vez el entusiasmo original al menos en parte de los antiguos seguidores.

Para el tema que nos interesa, el control fiscal de los ingresos y gastos de acuerdo a la aprobación de otra instancia política como el Congreso, no tiene verdadero contenido real. El caudillo se las ingeniará para hacer aparecer como control fiscal lo que no es sino aprobación de sus planes.

Uno pudiera estar tentado de ignorar este liderazgo como irrelevante para el tema que tratamos —el control de cuentas— pero la frecuencia con que las sociedades en sus períodos de nacimiento y de consolidación experimentan dirigentes carismáticos obliga a hacer mención de él.

19 Ibid, p. 302.

Desde el punto de vista del control fiscal lo importante no es tanto, al menos en tiempos modernos, la existencia de reglas administrativas sino su maleabilidad por parte del caudillo, lo que las reduce a simples aprobaciones de su voluntad, sea cual sea la aprobación formal de gastos por parte del Congreso, e invalida cualquier responsabilidad legal de rendición de cuentas. En última instancia, la voluntad política de la mayoría, y estamos prescindiendo de liderazgos forzosos propios de tiranos sin respaldo popular, reduce a la categoría de mezquindades administrativas interesadas cualquier intento de tomar en serio la rendición de cuentas.

Existe, además, otra causa de la inutilidad de esta rendición. ¿Quién puede juzgar lo que decide el dirigente carismático, investido con dones tan extraordinarios? No existe sencillamente nadie a quien tenga que rendir cuentas porque nadie tiene sus dones.

Muchos países en proceso de maduración política, o de desintegración, sufrimos este control fiscal formalista.

2.3 El control fiscal en Estados con autoridad patrimonial

La denominación patrimonial es tradicional: su legitimidad descansa en la costumbre.

La relación entre gobernantes y gobernados se caracteriza por lazos de piedad (compañeros tradicionales que participan de la misma mesa que el señor). Posteriormente, al ampliarse el espacio físico de terreno que domina el señor o cuando los recursos patrimoniales no bastan para alimentar a los compañeros, hay que reclutar a otros "compañeros" que ya no viven del patrimonio del gobernante²⁰.

La fuerza de la tradición tiene dos formas: una en la que las decisiones en su contenido son definidas de modo unívoco; otra en la que rige respecto al contenido la libertad del señor, pero la tradición le demarca el ámbito en el que puede mandar. Aún en esa segunda forma "libre" de dominio las decisiones o son arbitrarias (simpatía, compra por favores) o están impregnadas de una ética moral material y no institucional (no se rige por instituciones racionales). En realidad, el ejercicio del poder está limitado

²⁰ Max Weber, *Economía y Sociedad*, Ob. cit., III. III; IX; IV; *Ensayos de sociología contemporánea*, Ob. cit., pp. 251-257

por lo que la fuerza de la costumbre permite sin provocar resistencia de los súbditos. Weber indica que sólo los precedentes y las costumbres orientan la legitimación del derecho de dominio²¹.

Fiscalmente, la forma pura de esta dominación —la de reclutamiento de compañeros que viven del patrimonio del señor— está determinada por la cuantía del capital disponible, incluyendo esclavos y tierras lejanas que son cultivadas por colonos.

En el reclutamiento extra-patrimonial por cooptación de compañeros sobre la base de vínculos de confianza y de fidelidad se identifican numerosas variantes de retribución de parte de la mesa del señor: a) empeño o transferencia de tributos; una parte de los cuales es devuelta al señor; b) concesión del usufructo de bienes raíces con la misma condición implícita; c) arrendamiento de cargo al mejor postor o a quien prefiera el gobernante²² d) otorgamiento de "prebendas" o derechos a vitalicios una parte de los productos de esos cargos²³; f) sencillamente asignación de tierras o beneficios para que los electos puedan vivir de estas posesiones²⁴.

Estas formas de "pago" por servicios al señor significan una disminución *de facto* del patrimonio real en cuanto capaz de producir flujos de bienes o de dineros al soberano y un progreso muy sensible de la autonomía de los prebendarios²⁵.

Algunas de estas formas se prestan bien al desarrollo del control estatal, sobre todo hipotecas de derechos impositivos y de tierras en sus diversas modalidades —el producto, ceder excedentes o determinar cantidades fijas a devolver—. Hay en este caso no sólo un incentivo para tratar de controlar el rendimiento que alcanzan los resultados a la "mesa" sino para confeccionar un presupuesto con ingresos probables. Sin embargo, el control del que aquí hablamos es para beneficio del señor, ya que no está obligado a dar cuentas a nadie. Podemos hablar de un *germen* de presupuesto patrimonial pero no de un presupuesto sometido a aprobación de terrenos ni menos aún a rendición de cuentas.

No podemos olvidar que idealmente este "tipo fiscal" busca relaciones entre gobernantes y súbditos basadas en

21 Max Weber, *Economía y sociedad*, Ob. cit., p. 181, p. 776.

22 Max Weber, *Economía y sociedad*, Ob. cit., p. 724.

23 Max Weber, *Economía y sociedad*, Ob. cit., pp. 776 s.

24 Max Weber, *Economía y sociedad*. Ob. cit., pp. 776 s.

25 Max Weber, *Ensayos de sociología contemporánea*, Ob. cit. p. 258.

la tradición y en la "piedad" familiar. La realidad es, por supuesto, otra. Al pasar el tiempo los vínculos afectivos que daban sentido a esta dominación se van debilitando por ambas partes: los dominantes buscan cada vez mayores recursos para sus empresas o gastos públicos, al margen del vínculo de fidelidad propio del tipo. Por la misma razón son vistos como intrusos por los compañeros y no como jefes o padres de familia. Nace así una sociedad feudal donde los antiguos compañeros son ahora participantes de los derechos del rey y donde la fidelidad y el vasallaje van acompañados por una más o menos tensa lucha de poder que terminará con el triunfo del más capaz de introducir técnicas militares y logísticas más poderosas.

No creo que sea interesante tratar esta forma de "dominio feudal". Sí lo es, en cambio, recordar brevemente algunos momentos claves para comprender, por una parte, el mayor control y derecho a recibir cuentas de los impuestos y gastos reales (siglo XIII en Inglaterra) y la paulatina derrota de la independencia fiscal de los ciudadanos, habitantes de ciudades con cartas de constitución aprobadas por el rey o el emperador totalmente ajenas al feudalismo que limitaban fuertemente el poder del soberano para imponer nuevos y mayores tributos. Por supuesto, abandonamos así el tipo ideal de dominio patrimonial.

El tipo ideal de autoridad patrimonial se desvirtúa a sí mismo cuando el patrimonio real es incapaz de llenar a los compañeros sus necesidades vitales. Por grande que sea el poder de la cultura y de la tradición para mantener cierta unidad estatal, generalmente con los juramentos de vasallaje y la ayuda eclesiástica, los intereses de los antiguos compañeros predominan sobre la voluntad del "padre". Cuando éste intenta imponer nuevas cargas sobre todo impositivas puede llegar la rebelión abierta no contra él pero sí contra las nuevas disposiciones tributarias. Este es el origen de la "magna carta libertatum" que en 1215 tiene que firmar Juan sin Tierra confirmando derechos "tradicionales", de las Provisiones de Oxford estableciendo una Cámara de los Comunes en 1258, y más tarde de la rebelión de los comuneros urbanos de Castilla contra Carlos V²⁶.

26 "Magna Carta"; Mantfort, Simon de "Británica, Encyclopedia". Chicago-London; William Benton; Bernard Grun, *The Timetables of History*, New York-London, Simon and Schuster, 1991.

Consecuencias de estas rebeliones en el campo fiscal son la necesaria aprobación de nuevos impuestos por el Parlamento (en Inglaterra) o –en el caso de los comuneros– la anulación de esas restricciones.

2.4 *El control fiscal en la dominación burocrática*

El crecimiento cuantitativo y cualitativo de las tareas gubernamentales conduce al modelo de "dominación burocrática"²⁷.

En este "tipo ideal" de dominación los órganos ejecutivos distribuyen las tareas que tienen que hacer en zonas organizadas por normas administrativas específicas que aíslan cada actividad de otras distintas y que son ejecutadas por funcionarios técnicamente especializados y sometidos a superiores jerárquicos que disfrutan de autoridad solamente en esa zona administrativa.

Toda la actividad burocrática es documentada en escritos y sigue pautas de procedimiento y criterios de decisión previamente señalados en instructivos²⁸.

Los funcionarios burocráticos no están ligados a sus superiores por lealtad personal, no son elegidos a cambio de servicios o de relaciones y disfrutan, tras exámenes de entrada, de posiciones vitalicias con posibilidades, no derechos, de ascenso en una "carrera administrativa". Su lealtad es a instituciones y su retribución garantiza una existencia relativamente segura de acuerdo a sueldos decorosos. Típica de la dominación burocrática es la capacidad aprendible y demostrable para realizar tareas específicas (militares, ingenieriles, financieras...).

Esta dominación se presta notablemente a un control de ingresos, gastos y tareas. La separación de funciones, la existencia de instructivos, la constancia escrita de órdenes y de su realización, y la capacidad técnica de los funcionarios permiten la creación de un sistema de auditoría contable y administrativa independiente de los ejecutores.

El control fiscal da plenos frutos sólo cuando la autoridad superior no puede intervenir directamente en la ejecución de las tareas y cuando los funcionarios son económi-

27 Max Weber, *Economía y sociedad*, Ob. cit., IX. III.

28 Max Weber, *Ensayos de sociología contemporánea*, Ob. cit., pp. 241ss.

camente independientes de ellos. El poder superior del Estado no es una consecuencia de "dones" (tipo carismático) ni de vínculos familiares o económicos (tipo patrimonial) sino del cumplimiento de ciertas reglas constitucionales (elección por sufragio o derecho hereditario de sucesión). La división de poderes, con un legislativo con autoridad colegial monopólica pero elegido por los ciudadanos para aprobar impuestos, tasas y préstamos, por una parte, y gastos por renglones específicos, por otra parte, y para "descargar" al Ejecutivo de la realización de los gastos públicos, es, desde el punto de vista administrativo, prácticamente indispensable para el control fiscal.

Una real división de poderes, finalmente, tiene dos pre-requisitos: de tipo político uno y económico el otro. Políticamente, el poder central no tiene capacidad real para imponerse contra las instituciones. Económicamente, los ciudadanos preparados tienen fuera del gobierno posibilidades reales de obtener empleos y de ganar ingresos al margen de cualquier actividad estatal. La necesidad de sobrevivir y de ganar prestigio mata la independencia de los burócratas frente al poder central. La existencia de una ley de carrera administrativa, aunque de importancia decisiva, no basta, pues, para lograr una autonomía real de los funcionarios y si ésta no existe, el modelo burocrático de control y de gobierno no pasa de ser, en grados variables, una formalidad.

El tipo ideal de control fiscal propio de este modelo de dominación adquiere su sentido cuando garantiza la existencia de una dominación sometida a controles institucionales.

2.5 El control fiscal societal

García Delgado nota que "las políticas de descentralización y de integración... son un anuncio previo de transición hacia otra forma estatal distinta a la del Estadonación"²⁹.

Administrativamente, el Estado renuncia a buena parte de su papel de regulador, productor y benefactor de la socie-

29 Daniel García-Delgado. "Estado y sociedad en una época de transición", Ricardo Timm y Hermann Weber, *Cultura de mercado e integración social*. Bonn: KAAD, 1997, pp. 9-12.

dad para convertirse en un gerente aun no claramente definido a imagen y semejanza del vigente en el sector privado³⁰.

Los cambios a nivel societal han sido también profundos y extremadamente rápidos cuando se los mide en tiempo histórico. De alguna manera, quizás no paradójal, el Estado tiende a difuminar su imagen nacional a favor de grupos integrados de naciones (Unión Europea, Mercosur, Caricom...) mientras que las provincias o regiones captan la atención de sectores de la población (desmembramiento de la URSS, de Yugoslavia, regionalización con tendencias independentistas en Italia y España...)

García Delgado³¹ afirma que la transición de un modelo de "ciudadanía social militante con partidos de masa" fuertemente unidos a grupos populares de carácter igualitario reconstruye el espacio público con la entrada en escena de una "nueva ciudadanía para la que la política tiene lugar menor, es menos participativa, escéptica y, en todo caso, está orientada al control".

En realidad, no se puede hablar de que las instituciones políticas, los clásicos tres poderes, hayan perdido importancia real sino que la ciudadanía tiende a vigilarlas más que a considerarlas como su delegación institucional. Esta vigilancia apunta a la eficacia instrumental del gobierno, medida en términos macroeconómicos y en la eficiencia de la gestión pública.

Es probable que los grandes actores sociales de un pasado muy reciente –iglesias, sindicatos, asociaciones empresariales, fuerzas armadas– declinen en importancia real a favor de organizaciones de crédito internacionales, grupos internacionales económicos, grupos de base y medios de comunicación.

La burocracia, a pesar de su más que aceptable récord de eficiencia y de captación profesional, ya no está orientada a tomar decisiones según procedimientos preestablecidos sino a facilitar mediante el análisis técnico el nacimiento de programas de gobierno que serán juzgados por sus resultados. Los gobernantes tienden a convertirse en gerentes. La burocracia en tecnocracia.

30 García-Delgado afirma que este aspecto gerencial ha influido mucho en Argentina debido al libro de D. Osborne y T. Gaebler, *La reinención del gobierno*, Barcelona, 1994. Ver Daniel García-Delgado, *Ob. cit.* pp.10 y 14.

31 *Ob. cit.*, pp. 10s.

Lo privado, lo particular, lo local, lo psicológico y lo permisivo van ganando primacía frente a sus contrarios, especialmente lo heroico, lo absolutamente válido y lo solidario de hace pocas décadas.

En este "tipo ideal" de relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil, es difícil hablar de dominación estatal en sentido estricto, quizás lo que más interese al ciudadano sea "el control", en el sentido de evitar que las instituciones exceden el ámbito indefinido de sus atribuciones, y el asegurar que sus recursos sean utilizados en contra de los ciudadanos como individuos o como miembros de nuevos grupos sociales.

El instrumento de control por excelencia de este tipo de sociedad son los medios de comunicación, aunque obviamente éstos tienen que basar sus juicios en informes objetivos de las Cámaras de Cuentas.

Me es difícil atribuir sentido a un conglomerado social tipo que está aún parcialmente escondido en un proceso de paulatina cristalización. Fiscalmente diría que el control de los ingresos y gastos dependerá cada vez más de la capacidad de la sociedad para hacerse sentir por los medios de comunicación social.

2.6 Conclusiones de la visión sociológica del control fiscal

No conviene caer en el error de identificar realidad con "tipos ideales", a pesar de que entre éstos y la realidad deba buscarse un puente que legitime su identificación y uso.

No obstante este axioma metodológico quizás convenga indicar algunas tendencias que se desprenden de la presentación de los cinco tipos ideales expuestos:

- en toda sociedad existe un grado visible de tensión entre el gobierno y la sociedad civil;
- toda sociedad busca cierto grado de control del ejercicio del poder de sus gobernantes para tratar de salvar su orientación fundamental, en lenguaje de Weber: su "sentido". Este control suele extenderse al problema fiscal estricto: ingresos y gastos del gobierno, y al objetivo de esa actividad fiscal: la obtención de ciertas metas concretas;

- los gobiernos y las sociedades van apartándose de sus grandes objetivos por fuerzas intrínsecas a su funcionamiento o por carencia de recursos;
- de los tipos de control que acompañan los tipos ideales de dominación aquí tratados, los más interesantes para nuestro estudio son los propios de la democracia directaimperial, del Estado-nación burocrático, y del Estado-Societal;
- los tipos ideales nunca se dan de forma pura en la realidad. Los tipos weberianos son construcciones mentales que satisfacen al estudioso al brindarle "sentido" o "significado" plausible a un determinado fenómeno social;
- por lo tanto, debe esperarse que en la realidad, en cuanto ésta es descubrible históricamente, se den simultáneamente aspectos propios de más de un "tipo";
- en el caso concreto de la República Dominicana nos atrevemos a proponer como forma histórica predominante una que contiene formalmente elementos burocráticos de control pero que ha operado en una sociedad con dominación carismática mezclada más recientemente con la llamada dominación societal.

Más concretamente, y ya apartándonos de la metodología de Weber, es posible afirmar que la Cámara de Cuentas en República Dominicana ha sido una institución burocrática propia de un Estado-nación funcionando a través de gobiernos con fuertes tendencias carismáticas a las que tanto el Congreso como la opinión pública prestan poca importancia. El surgimiento de una sociedad en transición con menos empeño en dirigir directamente la cosa pública pero quizás con más interés en controlar su funcionamiento a través de "grupos de base" y la opinión pública y con cierta orientación a la descentralización, abre nuevas perspectivas a su estudio.

3. Fundamentación moral de las instituciones

3.1 Instituciones

En principio, la Cámara de Cuentas tiene como función primordial la de fiscalizar si las fuentes de ingresos estatales y la erogación de esos ingresos en fines específicos han sido los aprobados por el Congreso en cumplimiento de un mandato constitucional o legal. Por eso, aunque de manera superficial, es tratada en manuales y monografías de lo que antes se nombraba "Hacienda Pública" y actualmente "Economía Pública" o "Economía de las Decisiones Públicas".

El tema de la moral de estas decisiones va recibiendo cada vez más atención, al menos en la dimensión de "equidad" o justicia³² o de criterios para la toma de decisiones públicas³³. El economista actual no tiene pretexto para evadir la problemática moral de la política fiscal dentro de la cual hay que colocar el control y su institución principal: la Cámara de Cuentas.

La moral de las decisiones públicas, siempre presente en las políticas económicas, suele presentarse de una manera fenomenológica. La literatura más filosófica sobre la economía ha ido aumentando de manera muy apreciable desde hace tres décadas³⁴.

En este apartado bucaremos en la problemática moral de las instituciones económicas y no sólo, como es frecuente, de los actos económicos o de la moral personal³⁵. Así como tomamos los tipos ideales de Weber para el análisis sociológico-político del control fiscal, escogeremos ahora como fundamento del análisis ético las reflexiones de moral filosófica de Rawls.

32 Stanley Fischer y otros (Dornbusch y Schmalensee). *Economía* 2 ed. México: McGraw-Hill. Septiembre de 1992, c. 10. Per Olov Johansson, *An Introduction to Modern Welfare Economics*. Oxford: Cambridge University Press, 1994, pp. 121; Gareth D. Myles, *Public Economics*. Oxford: Cambridge University Press, 1997, pp.5-7.

33 Paddy A. Mc Nutt, *The Economics of Public Choice*, Cheltenham-Brookfield, Edward Elger, 1996, pp. 13-18.

34 Vivian Walsch, "Philosophy and Economics". *The New Palgrave*. London, New York, Tokyo: The Mcmillan Press, 1987, Vol. 3., pp. 861-869.

3.2 La moral de las instituciones, de las personas, de las acciones

Al tratar la fundamentación moral de una institución como la Cámara de Cuentas conviene iniciar diferenciándola de la de las acciones y de la de los individuos. Brandt presenta el tema de la siguiente manera:

Las instituciones son sistemas de reglas de conducta en áreas importantes de la vida social (la económica, la política, la familiar, la religión...) para las personas que las integran y para las que en ellas ocupan ciertas posiciones de dominio. Las personas viven necesariamente en sociedades más o menos reglamentadas por esas instituciones. Esas personas toman decisiones concretas, acciones que coinciden o difieren de las prácticas institucionales.

Podemos distinguir, por tanto, tres clases de moralidad: la de las instituciones, la de las personas que desarrollan su actividad en ellas y las de sus actos concretos: decisiones sobre la aceptación o el rechazo concreto de esas instituciones.

Como para poder hablar de moralidad en el sentido normal de la palabra debemos suponer que los actores gozan de libertad, de conocimiento y de intencionalidad en sus actos, y que operan por motivaciones de las que tienen conciencia³⁶, solemos reducir la temática moral a las personas y a sus actos conscientes.

Para Aristóteles por ejemplo, la virtud personal es un hábito interno que mueve a una persona a actuar permanentemente de acuerdo a reglas o valores identificables según la naturaleza de la propia virtud (por ejemplo, la justicia, el valor, la templanza...) Para que sus actos sean morales son necesarios la libertad, el conocimiento y la ausencia de coacciones irresistibles³⁷.

Lógicamente, pues, lo que norma moralmente a la persona y sus actos son las reglas que las instituciones señalan. Tiene, por lo tanto, perfecto sentido preguntarse sobre la naturaleza moral de esas instituciones.

El objeto del estudio moral de las instituciones como subsistemas globales que enmarcan la vida de las personas suelen ser las prácticas habituales en la vida de los pueblos. En Atenas, por ejemplo, hubiera resultado incom-

35 Richard B. Brandt, *Ob. cit.*, pp. 543-548.

36 Richard B. Brandt, *Ob. cit.*, pp. 641 ss.

37 Aristóteles, "Ética Nicomaquea", *Obras completas*. Madrid: Aguilar, 1977, I. 3, cc. 1-5, pp. 1195-1203.

previsible que los ciudadanos tuviesen normas morales distintas de las leyes de la ciudad³⁸.

El estudio reflejo de la moralidad de las instituciones no es ciertamente nuevo en el campo de las ciencias sociales. Locke en 1690, estudiaba la fundamentación moral de las instituciones políticas ("nadie puede ser sometido al poder político de otro sin su propio consentimiento, en concordancia con el de otras personas, a unirse en una sociedad")³⁹, y más en concreto del poder legislativo⁴⁰. En 1861, bajo una perspectiva utilitarista, John Stuart Mill, buscaba explícitamente el "criterio para una buena forma de gobierno"⁴¹.

Pero es sobre todo a partir de 1958 cuando John Rawls plantea con rigor el estudio moral de las instituciones⁴². Su influjo sobre el modo de pensar ético de grandes economistas de esta década ha sido confesado abiertamente por el premio Nobel Amartya Sen y por Partha Dasgupta⁴³.

El estudio de Rawls arranca de los siguientes supuestos: Las instituciones hay que considerarlas más bien como resultado de la vida social que como contratos formales de los miembros de la sociedad. Por eso prefiere llamarlas "casi contractuales". Las instituciones son más bien reglas aceptadas prácticamente por parte de los miembros de una sociedad que una colección de principios últimos morales. No tiene, pues, mucho sentido preguntarse sobre principios de esas prácticas.

En segundo lugar, Rawls presupone que los actores sociales son racionales, en cuanto conocen las reglas institucionales y sus consecuencias, son guiados por intereses (aunque en varias instituciones como la familia pueden predominar vínculos de lealtad y de mutuo afecto o dedicación cimentados en sentimientos) y capaces de obrar cooperativamente aun en la persecución de sus intereses personales para evitar a todos y cada uno de los miembros de la sociedad y a sus gobernantes⁴⁴ el dominio de otras personas.

38 Karl Polanyi, *Ob. cit.*, p. 169

39 Richard B. Brandt *Two Treatises on Government*, ch. 8, n. 95, Ver Richard B., *Ob. cit.*, pp. 504 ss.

40 Brandt, *Ob. cit.*, pp. 506-510.

41 Ver Richard B. Brandt *Considerations on Representative Government*, ch. 2., pp. 600-607.

42 "Justice as Fairness", A.C.

43 Amartya Sen, *Inequality Reexamined*, New York-Oxford, Russell Sage Foundation: Clarendon Press. P. XI; Partha Dasgupta, *An Inquiry into Well-Being and Destitution*. Oxford: Clarendon Press, 1995, pp.28 n.14, 34, 35, 37.

44 Richard B. Brandt, "Justice as Fairness", *Ob. cit.*, p. 554.

En tercer lugar, la dinámica del proceso social para establecer reglas morales viene dada por la búsqueda por cada cual de sus intereses y por el hecho de que a cada cual le es dado levantar su voz de protesta cuando siente que es tratado arbitrariamente.

Finalmente presupone Rawls que las reglas tienen sentido sobre todo para el futuro y no para el momento presente⁴⁵.

Los principios de justicia subyacentes en las prácticas buscan más bien implícitamente, igualdad de cada persona y asegurar que, cuando ésta no existe, la desigualdad no provenga de distinciones arbitrarias contra nadie, y menos que nada de discriminaciones caprichosas por parte de los gobernantes. Para alcanzar esta finalidad postula Rawls tres principios:

Que cada participante en una institución tenga el máximo posible de libertad compatible con la de los demás; que toda desigualdad sea considerada arbitraria cuando no pueda mostrarse que operará en beneficio de cada cual; y que los cargos y oficios dentro de la institución sean de libre acceso para todos⁴⁶.

El primero de estos principios exige una justificación para apartarse de la igualdad dentro del patrón de derechos y deberes, de poder y de obligación, propio de cada institución. Pueden existir una y muchas desigualdades aceptables si y sólo si existe una justificación. Todos, en otras palabras, deben ser tratados de la misma manera en las mismas circunstancias. Para poder hablar de la moralidad de una institución hay que dar razón de las desigualdades.

El segundo principio define qué clase de desigualdad es permitida. Las desigualdades no se refieren a las diferencias entre cargos sino a las diferencias de los beneficios y cargos atribuidos a cada cargo, tales como prestigio, riqueza, obligatoriedad de pagar impuestos, etc.⁴⁷ Un ejemplo explica bien este principio: en un juego de pelota nadie protesta contra la existencia de diversas posiciones pitcher, bateador, etc., ni contra los "privilegios" de que cada posición disfruta de modo específico, sino contra, toda distribución de poder y

45 Richard B. Brandt, "Two concepts of Rules", *The Philosophical Review*, Vol. 64 (1995), *Ob. cit.*, p. 236.

46 "Justice as Fairness", *Ob. cit.*, p. 550.

47 "Justice as Fairness", *Ob. cit.*, p. 551.

riqueza no incluida en los diferentes cargos que sí son aceptados por las reglas del juego⁴⁸. Todos comprenden que la diferenciación de cargos trabaja para bien de cada uno de los participantes del juego.

Finalmente hay que postular que los diversos cargos disponibles, con su correspondiente carga de deberes y de beneficios, estén abiertos a todos en una competencia leal en la que los participantes son juzgados sobre la base de sus méritos⁴⁹.

Surge la pregunta general de cómo se alcanzan estos principios. La respuesta fue dada ya en el anterior apartado: cuando estos principios no se cumplen uno, varios o muchos miembros de la sociedad protestan y dificultan su funcionamiento. Obviamente las reglas pueden cambiar y ser criticadas pero una vez aceptadas y mientras duran no dan a nadie una oportunidad legítima de protesta.

Rawls plantea la pregunta de si esta justificación de las reglas institucionales no es de índole utilitaria. Su respuesta es clara en cuanto que rechaza todo utilitarismo individual, tal cual la economía del bienestar lo postula. Es perfectamente posible y frecuente que una persona al aceptar un sistema de reglas importantes para la convivencia social, tenga que sacrificar su interés personal (caso de los impuestos). El carácter de estas reglas es llevar a un mínimo la resistencia a la limitación de los intereses individuales en el supuesto de que los intereses de los demás sean limitados de la misma manera, y que el manejo de estos principios se aplique imparcialmente a todos.

Esta justificación moral no maximiza pues el interés, o la utilidad de cada individuo, y tampoco significa que el gerente —el gobernante bien intencionado— de una función de utilidad social busque distribuir los beneficios de cada decisión institucional según los costos que para cada uno tenga⁵⁰.

Una regla institucional o la institución misma es justa o equitativa cuando satisface los principios que cada uno de los participantes propondría al otro para aceptación

48 Douglas C. North, Premio Nobel de Economía, define las instituciones como reglas de juego que determinan el modo de jugar. El ejemplo está tomado de su obra "Institutions, Institutional Change and Economic Performance". Oxford: Cambridge University Press, 1995, p. 4.

49 John Rawls. "Justice as Fairness", A. cit. en Richard B. Brandt, Ob. cit., p. 552.

50 Ver Per-Olov Johansson, Ob. cit., ch. 9 "Fairness" de Rawls.

mutua. Este mutuo reconocimiento de principios hecho por personas libres que no tienen autoridad sobre otras hace que el concepto de igualdad sea fundamental para la justicia⁵¹. El carácter moral de estas prácticas institucionales proviene de que las personas racionales, motivadas todas por el interés propio, contraen por adelantado un compromiso firme que las obliga a aceptar restricciones y límites a sus derechos individuales frente a los demás⁵². Entonces una práctica institucional es justa y moral.

3.3 Una opinión disidente: John Stuart Mill

Mill, a diferencia de Rawls, es un bien reconocido utilitarista en el sentido de que lo moral es lo que más contribuye a maximizar la utilidad de los ciudadanos, colectiva e individualmente⁵³.

Al preguntarse sobre el principal criterio para una buena forma de gobierno y después de distinguir entre las cualidades de responsabilidad de gobernantes y gobernados, por una parte, y de las instituciones gubernamentales, la calidad de la maquinaria administrativa, por otra parte, Mill responde que la principal causa de la calidad de las instituciones políticas está primeramente en el nivel de educación de los ciudadanos y no en los arreglos para conducir las actividades públicas de la comunidad⁵⁴.

El éxito, en efecto, de la maquinaria gubernamental reside en la capacidad de la comunidad para transmitir al gobierno su calidad moral. La administración será buena si las instituciones exigen calificación de los funcionarios públicos a probarse en exámenes, si las tareas son adecuadamente distribuidas entre ellos, si existe un proceso sistemático para cada transacción, si se conservan por escrito los pasos dados en cada caso y si existen controles contra favoritismo y negligencia en los actos públicos. Pero aun una buena organización a lo largo de esas líneas es poco útil si los contralores son corruptos y la población es pasiva⁵⁵.

51 Traducción imperfecta del término "Fairness" de Rawls.

52 John Rawls, "Justice as Fairness", *Ob. cit.*, pp. 555 ss.

53 *Considerations on Representative Government*, en Richard B. Brandt, *Ob. cit.*, p. 601.

54 *Ob. cit.*, p. 604.55; *Ob. cit.* p. 602.

55 *Ob. cit.* p. 602.

Sin embargo, una buena institución política será siempre preferible a una mala, pues el Gobierno ejerce una gran influencia sobre la mente humana⁵⁶, aunque haya que reconocer que la institución está fuertemente limitada por el estado de educación moral y política de la población. Por eso el mejor gobierno es el más adaptado al estado de civilización⁵⁷.

Mill expone una visión muy común sobre la bondad de los gobiernos: los hombres, el pueblo y los gobernantes, son más importantes que la forma de gobierno. Pero la calidad de ésta importa. Como se puede notar en sus escritos, un gobierno será mejor en cuanto más burocrático sea (en el sentido de Max Weber) y en cuanto más participación e influjo tenga la sociedad sobre el gobierno. Como utilitarista, Mill piensa que un sistema de gobierno se justifica moralmente por su contribución al bienestar humano en sentido amplio. El consenso no es necesario. El Gobierno se justifica porque sin él no habría un poder capaz de ordenar la vida humana⁵⁸.

La tesis de Mill sobre el acondicionamiento del mejor gobierno por el estado de civilización es demasiado evidente para merecer discusión. Sin embargo, esta relativización de la moral institucional, que en cierta medida está también reflejada en los tipos ideales de Max Weber, debe ser tenida muy en cuenta para evitar la tentación absolutista, siempre latente en discusiones y opiniones sobre la moralidad, de querer presentar una institución determinada como realmente perfecta. Por definición las instituciones son arreglos que pueden obligar en conciencia por razones legítimas, como las presentadas por Rawls, pero que pueden y deben cambiarse al variar las circunstancias. La forma aparentemente más ideal de gobierno no es practicable ni posible en todos los estadios de civilización⁵⁹.

El mismo Mill acepta, con todo, que el relativismo definido por él al analizar la bondad de las instituciones, presenta ciertas dimensiones, parámetros, sería tal vez más exacto, que como los grandes principios generales de la moral, tienen carácter absoluto. Para él el único gobierno que puede llenar todos los requerimientos morales de la

56 *Ob. cit.*, pp. 602 ss.

57 *Ob. cit.*, pp. 605.

58 *Ob. cit.*, pp. 599 ss.

59 *Ob. cit.*, p. 608.

sociedad es aquél en que todo el pueblo participa aun en las funciones administrativas ínfimas y en el que la admisión de todos a una participación en el poder soberano del Estado⁶⁰ es el máximo deseable, "the first best".

Existe una notable analogía entre las consideraciones sobre los estadios de civilización de Mill y las de Abraham Maslow sobre los estadios de la psicología humana determinables por la urgencia de las necesidades básicas insatisfechas⁶¹. Para éste las condiciones sociales de máxima precariedad favorecen en la persona humana conductas centradas en y motivadas por la urgencia de las necesidades prioritarias (comida y vivienda). Al mejorar económica y políticamente la sociedad, el centro de la atención individual pasa, un poco el estilo de los tipos ideales, por una secuencia en función de la creciente abundancia de recursos en este orden: seguridad, sentirse parte de la sociedad (belongingness), autoestima y autorrealización. El grado de desarrollo social puede forzar a la persona a quedarse en los más bajos estadios de interés y motivación, pero esto no suprime la tendencia a pasar a más altos estadios.

Se tiende así un puente entre la moralidad de las instituciones y de las personas como indican Lux y Lutz⁶². El famoso supuesto de la maximización de la utilidad en las tomas de decisiones, tan típico de la microeconomía, está restringido por valores personales propios aunque probablemente ligados para la mayoría de las personas a condiciones materiales. Earl no vacila en afirmar que, a nivel de la economía experimental, toda decisión personal encierra una dimensión moral⁶³.

El problema que nos resta por tratar en este apartado es el de la posibilidad de una actitud moral activa frente a las instituciones.

60 Ob. cit., p. 614.

61 Motivation and Personality. New York: Harper and Row, 1954.

62 Karl Lux y M. Lutz, "Economic Psychology: The humanistic perspective". A. J. MacFaden y H.W. MacFaden (editors), Economic Psychology: Intersections in Theory and Application. Amsterdam: North Holland, 1986.

63 Peter E. Earl, Microeconomics for Business and Marketing. Hants-Brookfield: Edward Elger, 1995, p. 78.

3.4 Luhmann versus Habermas

A principios de la década de los años de mil novecientos setenta tuvo lugar una de las más interesantes controversias de este siglo sobre la posibilidad de dar a la sociedad estructuras morales y humanas. Niklas Luhmann y Jürgen Habermas fueron los protagonistas⁶⁴.

Para Luhmann la sociedad moderna como estructura global ha dejado en la práctica de existir y ha sido suplida por una gran cantidad de instituciones parciales que ofrecen una verdadera sobreabundancia de posibilidades e imposibilita su reducción a un todo con sentido claro. Para esta sobredeterminación de posibilidades no existen soluciones que sean a la vez racionales y mucho menos éticas⁶⁵. El hombre moderno se ha quedado con la única posibilidad de rendirse ante la eficiencia de subsistemas sociales a los que no puede dar sentido y apenas modificar.

Esta conclusión que brota de la complejidad de la sociedad, existencia de más posibilidades de vivir y actuar que de realizarlas, y de su contingencia, las posibilidades que se viven en el momento son simplemente posibilidades que pueden realizarse de modo distinto a como se podía esperar clama por la consecuencia práctica de que la única alternativa humana es la de aceptar lo necesario tal como se presenta cada día.

Habermas, cree, por otra parte, que todavía hoy es posible lograr un humanismo ético⁶⁶ a través de la actividad intercomunicativa de los miembros de la sociedad encaminada a un acuerdo entre los sectores sociales aceptable para todos, y consiguientemente ético⁶⁷.

El carácter moral de este proceso intercomunicativo se aprecia cuando se resumen las condiciones necesarias para el diálogo ideal:

- Igualdad de todos los participantes en cuanto que cada quien expone sus propias convicciones renunciando a todo otro intento de presión o intimidación.

64 Jürgen Habermas y Niklas Luhmann, *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1975.

65 Ob. cit., p. 16.

66 Ob. cit., pp. 32 s.

67 Ob. cit., pp. 131-141.

- Sinceridad de cada participante en el sentido de que está proponiendo sus verdaderas opiniones y dispuesto a aceptar las consecuencias de las mismas.
- Aceptación voluntaria de un conjunto de reglas para llegar a un consenso práctico y sincero. Las reglas consisten fundamentalmente en, además del compromiso de expresar opiniones sinceras, escuchar con simpatía las de los demás, en un proceso interactivo que busca soluciones lealmente aceptables, aunque difícilmente sean óptimas para los interlocutores. Con este conjunto de reglas se busca explícitamente una "forma de vida"⁶⁸.

La posición de Habermas peca de optimismo y parece poco realista, como él mismo reconoce⁶⁹.

Conviene, finalmente, notar que Habermas, al abogar por un diálogo explícito con tan elevadas condiciones, difiere de la teoría casi contractual de Rawls. Para este último, la aceptación de las instituciones viene dada implícitamente por su capacidad práctica de hacer posible la convivencia.

3.5 Conclusiones éticas fundamentales

- No parece objetable hablar de la moral de las instituciones, y en concreto de la de instituciones públicas, ya que al ofrecer o negar excusas racionales para justificar desigualdades de trato en circunstancias idénticas o muy similares, hacen posible el compromiso firme de personas racionales miembros de la sociedad de aceptar una convivencia mutua pacífica entre todos a pesar de buscar cada uno sus intereses personales.
- El principio de igualdad de trato y de oportunidades debe ser complementado con el de permitir una apertura real de todos los cargos públicos a la competencia leal basada en méritos.

68 José Luis Alemán, "National Political Goals and the Functions of Multinational Enterprises". En Sylvain Plasschaert (ed). *Multinational Enterprises and National Policies*. Rom: Herder, 1989, pp. 30 ss.

69 Jürgen Habermas y Niklas Luhman, Ob. cit., p. 141.

- La bondad de las instituciones públicas para promover el bienestar general y particular depende no sólo, ni principalmente, de su calidad organizativa sino de la presión de los ciudadanos para controlarlas y estimularlas;
- aunque el grado moral alcanzado por una institución pública está condicionado por los valores y patrones de conducta que existen en el tiempo y en el espacio ("civilización"), sí es deseable una participación creciente de los miembros de la sociedad civil en todas las áreas del poder del Estado;
- la complejidad y multiplicación de instituciones en la sociedad moderna general reducen sustancialmente la capacidad de alcanzar una institución general global –la sociedad– que sea a la vez racional (previsible) y éticamente mejor. En grado importante, las personas enfrentamos instituciones muy difícilmente mejorables;
- idealmente, el mejoramiento moral de las instituciones se logra por una sociedad intercomunicativa que acepta reglas de diálogo estrictas en lo que se refiere a la sinceridad, a la renuncia a la fuerza, al escuchar con simpatía opiniones adversas a las propias y a la persistencia en lograr soluciones sinceramente aceptables para todos.

4. De la moral de las instituciones a la moral de la Cámara de Cuentas

Los enfoques generalizantes de Rawls, de Mill y Habermas tienen ahora que ser aplicados a un caso concreto: la Cámara de Cuentas. Nos preguntamos sobre algunos principios éticos particulares de relevancia para ella.

No podemos, ciertamente, presentar una justificación ética de la estructura política de la Cámara de Cuentas, pero sí subrayar algunos principios morales que la sustenten.

4.1 *Prioridad de la sociedad sobre el Estado*

Una vez que se planteó la pregunta sobre la prioridad entre la sociedad civil y el Estado resultó prácticamente

imposible inclinarse a favor del Estado. Al inicio de la monarquía absoluta ya Victoria, Suárez y Molina (siglos XVI y principios del XVII) afirmaban que es "de derecho natural y divino que la soberanía reside en la misma sociedad a la que compete gobernarse y administrarse a sí misma dirigiendo todos sus esfuerzos al bien común"⁷⁰.

Suárez, defensor de una filosofía en la que quizás pesa más el "hombre legal" que el "político"⁷¹, insiste en que la comunidad crea sus leyes e instituciones y también las destruye cuando las considera orientadas contra el bien común.

Más radical fue Molina. Para él existen dos personas morales: el pueblo y el gobernante quien ha recibido la soberanía por medio de una transferencia popular y quien está obligado a gobernar según la ley natural: "no puede dividir el reino, alterar la constitución, etc., si la sociedad no lo consiente"⁷².

Opiniones parecidas sustenta John Locke (1632-1704), que tanto influyó en el pensamiento político norteamericano de fines de siglo XVIII. La autoridad del Gobierno proviene de una limitada delegación de los derechos de los miembros de una comunidad⁷³ y no puede ser ejercida de modo obligante, sino dentro de los límites y de los objetivos que le fueron fijados por la comunidad⁷⁴.

Los límites y el ejercicio de la autoridad del gobierno a través del poder legislativo los resume Locke en estas cuatro condiciones: las leyes deben orientarse para bien de todos y no para favorecer a unos frente a otros; toda ley tiene que diseñarse con el único objetivo final del bien común; no pueden aumentarse los impuestos sin el consentimiento otorgado por el pueblo a sus representantes; el poder de legislar es intransferible a nadie que no sea aprobado por el pueblo⁷⁵.

W. Hofmeister, coeditor de una notable obra sobre el "control financiero en la Democracia" recoge esta larga tradición filosófica y la aplica al objeto de nuestro estudio con las siguientes palabras: "La justificación del control

70 Salvador Giner. *Historia del Pensamiento Social*. Barcelona: Ariel, 1967, p. 202.

71 Salvador Giner. *Ob. cit.*, p. 204.

72 Salvador Giner. *Ob. cit.*, p. 203.

73 Richard Brandt, *Two Treatises on Government*, *Ob. cit.*, pp. 497 ss.

74 *Ob. cit.*, pp. 506-510.

75 *Ob. cit.*, p. 510.

fiscal se basa en el principio fundamental de cada ordenamiento democrático, de que todo el poder del Estado, proviene del pueblo y que, por lo tanto, requiere de una legitimación democrática"⁷⁶. Esta legitimación popular se da directamente como Constituyente e indirectamente en las instituciones creadas por ella con las funciones que se les atribuye. Este es el caso de la Cámara de Cuentas⁷⁷.

4.2 Los recursos fiscales otorgados en fideicomiso

En principio, toda unidad económica de carácter público debe cuidar que los poderes constituidos no despilfarran, desfalquen o utilicen indebidamente los medios fiscales puestos a su disposición.

En el sistema de gobierno democrático esos recursos son entregados, además, en fideicomiso: deben ser usados por las instituciones receptoras para fines específicos. "Hoy en día, se reconoce generalmente que se debe rendir cuentas a los "concedentes del uso" de esos medios⁷⁸.

Lo que este principio añade a la "revisión interna" propia de regímenes autoritarios es la obligación de someter a escrutinio todos los recursos públicos y el uso dado a ellos, y de rendir un informe a quienes designan las leyes, y cada vez más, a la opinión pública⁷⁹.

El control fiscal en un sistema de dominio societal dentro de la democracia abarca el aspecto contable, el legal y el económico de todos los ingresos y, en modo muy particular, de los egresos.

- La rendición contable de cuentas exige el examen del registro y de los documentos comprobatorios tanto de las cotizaciones como de las facturas y recibos.

76 Joseph Thesing y Wilhelm Hofmeister, "Introducción. Control fiscal en la democracia representativa". Control financiero en la democracia. Buenos Aires: Konrad-Adenauer Stiftung-CIEDLA, 1995, p. 8.

77 A. cit., Ob. cit., p. 8.

78 Klaus Stern, "El Tribunal de Cuentas en la Constitución Federal y en las constituciones de los Estados Federados". En Joseph Thesing y Wilhelm Hofmeister, Ob. cit., pp. 15 s.

79 Ver en este trabajo II. 5.

De hecho, la magnitud de muchos gastos públicos en la realización de obras que pueden tomar años para su plena realización pide, además, la presentación de proyectos detallados, y no solamente de esbozos generales de preproyectos (necesarios como son éstos para la licitación e identificación de grandes obras y programas de servicios) en los que se presente un desglose realista de los principales rubros, acompañados de la correspondiente justificación técnica. Comprometer sumas multimillonarias, generalmente de uso no reversible, y que se extienden por un plazo de tiempo superior al de vigencia de la Ley de Gastos Públicos reclama un esfuerzo serio de justificación y de garantías de selección del "mejor proyecto". El proceso de adjudicación mediante pública subasta debe ser mandatorio y obligante so pena de nulidad de los contratos para los proyectos de mayor cuantía, sobre todo en la dimensión tiempo.

No menos necesaria contablemente es la apertura de cuentas de créditos y débitos y no meramente de efectivo para poder comprobar la existencia de deudas externas e internas sin las cuales resultaría irrisoria toda auditoría contable.

Brevemente: el control fiscal contable debe perfeccionarse paulatinamente. Hay que reconocer sin embargo, que existe una tensión entre la clásica función fiscalizadora y la cada vez más necesaria función asesora orientada al diseño de mejores sistemas contables para el futuro y no solamente para el pasado⁸⁰. Esto significa, en efecto, que la institución fiscalizadora será en el futuro juez parcial de sus propias iniciativas, lo que puede ir en detrimento de su función fiscalizadora.

- Además del control contable y procesal, deben examinarse la legalidad de los ingresos y gastos públicos, o sea su conformidad con la Constitución, las Leyes, y de manera muy especial la de Gastos Públicos que autoriza no sólo el monto a gastar sino específica tanto los rubros como las instituciones públicas (Secretarías/Direcciones) responsables de su ejecución.

80 Klaus Stern, A. cit, *Ob. cit.*, pp. 15 s.

Cada día más importante, en el contexto de un sistema de dominio "societal" que evalúa en forma creciente la eficiencia, es una rendición económica de cuentas que busca señalar las repercusiones sociales y económicas de la gestión presupuestal⁸¹.

La rendición de cuentas económica tiene que analizar la finalidad que se persigue con cada gasto público y el logro de esa finalidad bajo el doble principio de obtener el mejor resultado posible y de alcanzarlo con la menor utilización de recursos⁸².

Los fondos privados traspasados en fideicomiso al Estado imponen, pues, modalidades de rendición de cuentas fluctuantes en función de las preferencias de la sociedad. La no apropiación para fines personales de esos fondos por los gobernantes, la transparencia del proceso de aprobación de los ejecutores y la calidad económica de los gastos públicos desde la perspectiva de la mejor gestión, aunque perfectamente compatibles entre sí en teoría, van marcando en el tiempo aquellas prioridades respecto a las cuales la sociedad está más interesada en recibir una rendición de cuentas apropiada. Lógicamente, hay que inferir que todos los gastos públicos, incluidos los secretos, municipales y los de las instituciones y empresas públicas, son objetos de fiscalización.

4.3 Independencia del organismo contralor

En el sistema de democracia representativa organizada constitucionalmente, o sea con aprobación expresa de los delegados por los miembros de la sociedad civil, es al Poder Legislativo a quien corresponde decidir sobre la cuantía y dirección del gasto público. Al Poder Ejecutivo compete no sólo la ejecución de lo aprobado por el Poder Legislativo sino también la preparación y elaboración del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos.

En un gobierno presidencialista (o sea no parlamentario, en el cual el Poder Ejecutivo y el Legislativo están muy vinculados) existe, por definición, la muy real posibilidad

81 Harald Volkmar, "Métodos de control fiscal", en Joseph Thesing y Wilhelm Hofmeister, *Ob. cit.*, p. 33.

82 Harald Volkmar, *A. cit.*, *Ob. cit.*, p. 37.

de divergencia entre prioridades del Poder Legislativo y del Ejecutivo.

En esta situación surge la necesidad de formar una nueva institución encargada de fiscalizar el gasto público. Esta institución recibe entre nosotros el nombre de Cámara de Cuentas.

Para su mejor funcionamiento y para evitar que unos miembros del Gobierno protesten contra los otros siguiendo cada uno sus propios intereses (recordamos así la tesis de Rawls), parece necesario que sea independiente de ambos y que cuente con los recursos financieros, técnicos y profesionales, para el desempeño legítimo y no gratuitamente cuestionable de su función fiscalizadora.

Sin entrar en detalles que son más de naturaleza organizativa que moral, conviene recordar tres puntos: la inmovilidad de sus miembros, la existencia de un proceso, para elegir personas —calificadas y honestas—, y un sistema colegial de decisiones sobre los resultados de la auditoría⁸³.

En principio, la Cámara de Cuentas debe considerarse como un poder adicional del Estado con la misión específica de informar al Congreso y a la opinión pública del resultado de su análisis. Como no puede ser efectiva si se tratase de una institución apéndice del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo, la inamovilidad por un período que abarque más de un período de gobierno democrático reviste una importancia capital.

Los otros dos puntos, el proceso de elección y el carácter colegial de las decisiones, obedecen al deseo de deslegitimar su impugnación⁸⁴.

Una cosa, sin embargo, es fiscalizar los ingresos y gastos públicos señalando irregularidades o incluso ilegalidades, y otra es la facultad de enjuiciar el gobierno presuntamente prevaricador. Por eso no es correcto considerar a los miembros de la Cámara como jueces sino como lo que son: auditores calificados.

83 En algunos casos críticos, como el examen de los gastos relacionados con inteligencia militar y policial o con gastos del servicio exterior, es frecuente que sólo fiscalice el presidente de la Cámara de Cuentas, quien comunica su dictamen sólo a una Comisión de las Cámaras Legislativas. Desgraciadamente, el volumen de operaciones fácilmente supera la capacidad de trabajo de una persona. Por otra parte son éstos modos fáciles de ocultar apropiaciones indebidas de fondos públicos. Ver Nils Katzenbach y otros, "Arcano (secreto) y opinión pública" en Joseph Thesing y Wilhelm Hofmeister, *Ob. cit.*, pp. 150-153.

84 John Rawls "Two Concepts of Rules", *Ob. cit.*, distingue entre rechazar decisiones de reglas previamente establecidas, lo que juzga inmorale, y tratar de cambiarlas para el futuro, lo que es aceptable. Ver Richard B. Brandt, *Ob. cit.*, pp. 230-235.

Sobre esta opinión en lo posible objetiva, cada sociedad tiene o debe tener sus mecanismos judiciales. Lo más frecuente es el juicio político del Ejecutivo, que por definición es el principal actor auditado, por el Legislativo que le dio el mandato.

4.4 La publicidad de las auditorías

El Poder Legislativo, sobre la base de las auditorías, descarga o "censura" las diversas instancias de la administración pública o al mismo Gobierno como ejecutor.

Moralmente, la situación es análoga a la del descargo del Consejo de Administración por los accionistas de una sociedad por acciones. En ambos casos los administradores manejan fondos que no son propios de ellos; en ambos casos el dictamen de una firma de auditores externa ofrece su opinión sobre la propiedad y transparencia de los estados financieros; en ambos "se descarga" la administración o se la reprende generalmente de forma implícita.

Las discusiones de descargo del Ejecutivo en el Congreso debieran tener la misma importancia que las de la aprobación del Presupuesto. Una cierta publicidad de las auditorías sería entonces accesible al público, que, por lo menos, sabría algunos puntos importantes del dictamen de la Cámara de Cuentas.

De todos modos el interés de la opinión pública sobre el dictamen de la Cámara de Cuentas es limitado, en primer lugar, por el tecnicismo y la amplitud de los dictámenes que tienen que ser formulados de modo ponderado, y, en segundo lugar, por la renuencia de las Cámaras a hacer partícipe al público de serias infracciones o al menos ineficiencias de la Administración. No podemos olvidar que muchas veces el mismo partido controla el Ejecutivo y el Legislativo. Esta situación es común en los regímenes parlamentarios. Existe también la posibilidad de negociaciones complejas entre las partes involucradas para disimular observaciones críticas de la Cámara de Cuentas.

Contra esta falta de interés o de acceso a la opinión pública se han diseñado también formas de publicidad que den pleno sentido moral al proceso de fiscalización del gasto público. Las principales son las siguientes:

- Derecho de la Cámara de Cuentas a dar publicidad directamente y motu proprio de sus pesquisas a los medios de opinión pública. Esta publicidad suele ser selectiva. También lo son los temas tratados en el dictamen. Este derecho no suele estar establecido legalmente, pues se considera que la obligación de publicidad está dirigida primordialmente al Poder Legislativo. Usando un vocabulario medieval, la Cámara de Cuentas es "caballero sin espada"⁸⁵;
- De hecho, se da siempre una potencial publicidad a la opinión pública a través de las discusiones del Congreso. La Cámara de Cuentas, al presentar su dictamen y sus observaciones sobre el gasto público, suministra al Congreso abundantes temas de discusión sobre el manejo de las finanzas públicas tanto en temas específicos como de conducción general, que contienen un efecto escandalizador si son dados a conocer. La Cámara de Cuentas suministra al "caballero sin espada" "el caballo y el jinete"⁸⁶. Toda discusión sería de un informe independiente de la Cámara de Cuentas, que sí debiera llegar al Congreso, al menos a su solicitud, incrementa masivamente la publicidad del informe fiscalizador.
- En principio, un corto extracto del informe rendido por la Cámara de Cuentas puede ser dado a conocer por los medios y publicado en una conferencia de prensa con el Presidente de la Cámara. En ella existe una potencial amenaza al Congreso para que discuta el informe; pocas veces se pretende dar así un "golpe de escándalo". La Cámara actúa en la rueda de prensa más bien como "educador" de la opinión pública que como fiscal de un proceso penal⁸⁷. De todos modos, suministra la espada. La Cámara será ya "caballero con espada".

En conclusión, y análogamente a como escribiese John Stuart Mill al hablar del Poder Judicial: "la bondad de la administración de la justicia es el resultado agregado de la calidad de los jueces y de la opinión pública que influye sobre ellos... La publicidad que permite la observación y la crítica de cuanto falta por lograr, la libertad de discusión y

85 Nils Diederich y otros, A. cit., *Ob. cit.*, p. 261.

86 Nils Diederich y otros, A. cit., *Ob. cit.*, p. 263.

87 Nils Diederich y otros, A. cit., *Ob. cit.*, pp. 264-267.

de censura a través de la prensa"; son parte fundamental de la maquinaria gubernamental pero su eficiencia depende del interés de los ciudadanos en la cosa pública⁸⁸.

4.5 Conclusión

Este apartado se mueve a un nivel más bajo de abstracción que los dos anteriores. Esto es lógico. En cuanto más concreta quiera ser la ética más limitaciones encuentra. Con frecuencia, como aquí, no puede en realidad sino presentar algunas condiciones "a priori" necesarias para el funcionamiento correcto de la Cámara de Cuentas.

88 Ver Richard B. Brandt, *Ob. cit.*, p. 602.

BIBLIOGRAFÍA *

- Alemán, José L. "National Political Goals and the Functions of Multinational Enterprises", en Plasschaert Sylvain (ed.), *Multinational Enterprises and National Policies*. Rom: Herder, 1989.
- Aristóteles, *Obras Completas*. Barcelona: Aguilar, 1997.
- Brandt, Richard B. *Value and Obligation. Systematic Readings in Ethics*. New York: Harcourt, Brace & World, Inc., 1961.
- Dasgupta, Partha, *An Inquiry into Well-Being and Destitution*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- Diederich, N. y otros, *Arcano (secreto) y opinión pública*. En Thesing, Joseph y Hofmeister, Wilhelm.
- Encyclopaedia Britannica*, Chicago-New York: William Benton Publisher, 1972.
- Fischer, Stanley y otros, *Economía*, 2da. ed. México: McGraw-Hill, septiembre 1992.
- García Delgado, Daniel, *Estado y sociedad en una época de transición*. En Ricargo Timm y Hermann Weber (eds.), *Cultura del mercado e integración social*. Bonn: KAAD, 1997.
- Giner, Salvador, *Historia del pensamiento social*. Barcelona: Ariel, 1967.
- Grun, Bernard, *The Timetables of History*. New York: Simon and Schuster, 1991.
- Habermas, Jürgen y Luhmann, Niklas. *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1975.
- Heinig, Kurt, *Haushaltskontrolle*. En Gerloff, Wilhelm y Neumark, Fritz, *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Vol. I. Tuebingen: J. C. Mohr, 1952.
- Hofmeister, Wilhelm. *Control fiscal en la democracia representativa*, en Thesing, Joseph y Wilhelm Hofmeister, *Control financiero en la democracia*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung-CIEDLA, 1995.

* Se cita la edición o reimpresión usada.

- Hollis, Martin. *The Philosophy of Social Science*. Oxford: Cambridge University Press, 1994.
- Johansson, Per-Olov. *An Introduction to Modern Welfare Economics*. Oxford: Cambridge University Press, 1994.
- Locke, John. *Two Treatises on Government*, en Brandt, Richard B.
- McNutt, Paddy A. *The Economics of Public Choice*. Cheltenham-Brookfield: Edward Elger, 1996.
- Mill, John Stuart. *Considerations on Representative Government*. En Brandt, Richard B.
- Morishima, Michio. *Why has Japan "Succeeded"? Western Technology and the Japanese Ethos*. Oxford: Cambridge University Press, 1984.
- North, Douglas N. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Oxford: Cambridge University Press, 1995.
- Myles, Gereth D. *Publics economic*. Oxford: Cambridge University Press, 1995.
- Polanyi, Karl. *The Livelihood of Men*. New York: Academic Press, 1977.
- Rawls, John. *Two Concepts of Rule*, en Brandt, Richard B.
- , *Justice as Fairness*, en Brandt, Richard B. *Value and Obligation Systematic Readings in Ethics*. New York: Harcourt, Brace & World, Inc., 1961.
- Sen, Amartya. *Inequality Reexamined*. New York: Russell Sage Foundation, Oxford: Clarendon Press, 1995.
- Stern, Karl. "El Tribunal de Cuentas en la constitución federal y en las Constituciones de los Estados". En Thesing, Josef y Wilhelm Hofmeister,
- Thesing, Josef y Hofmeister, Wilhelm, *Control financiero en la democracia*. Buenos Aires: Konrad-Adenauer Stiftung-CIEDLA, 1995.
- Volkman, Harald. *Métodos de control fiscal*. En Thesing, Josef y Hofmeister Wilhelm, *Control financiero en la democracia*. Buenos Aires: Konrad-Adenauer Stiftung-CIEDLA, 1995

Walsh, Vivian, *Philosophy and Economics, The New Palgrave*, Vol. 3.
London: The Macmillam Press; New York: The Stockton
Press; Tokyo: Maruzen Company Limited, 1987.

Weber, Max- *Historia económica general*. México-Buenos Aires:
Fondo de Cultura Económica, 1961.

—, *Ensayos de Sociología Contemporánea*, Barcelona: Martínez
Roca, 1972.

—, *Economía y Sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica,
1981.

SEGUNDO CAPÍTULO

LA CÁMARA DE CUENTAS EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Rosina De la Cruz Alvarado

1. Introducción

"La concepción de la democracia encierra en sí misma la necesidad de controlar el poder. Se trata de uno de los principios esenciales de todo sistema democrático. Como además, el poder está ligado al uso de recursos económicos y dado que los gobiernos disponen de presupuestos que les permiten concretar programas y objetivos políticos, el control de su ejercicio resulta imperioso."¹

Todo mandatario debe rendir cuentas de su gestión, es un principio jurídico que expresa una obligación de conocimiento generalizado, que para los ciudadanos se encuentra establecido en los artículos 1993 y 1994 del Código Civil. Es un principio tan sólidamente enraizado que aun los ciudadanos que no tienen conocimientos especiales de derecho lo asumen y aplican en sus relaciones personales, porque ¿qué es, si no, la relación de gastos que se presenta cuando se hace una compra (mandado) por cuenta de otra persona? Es una rendición de cuentas.

Sin embargo, esa noción de uso corriente para los ciudadanos, no es percibida con la misma naturalidad y fuerza para los funcionarios elegidos, y principalmente para el

1 Josef Thesing y Wilhelm Hofmeister, en el prefacio de *Control financiero en la democracia*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer. 1995, pág. 1.

Presidente de la República, parecería que tal como acontece con los astronautas que al salir al espacio sideral quedan liberados de la fuerza de gravedad, las personas elegidas o nombradas en y para una función pública quedarán liberadas de ese principio fundamental que en su aplicación a la función pública adquiere matices particulares.

Esta concepción surge del olvido de que los funcionarios del Estado, sea cual sea el rango que ocupen y la rama a que pertenezcan, son mandatarios, mandatarios del pueblo dominicano que ha delegado en ellos la conducción, el gobierno de la Nación y que, por tanto, deben rendirle cuentas de los recursos puestos a su disposición.

Es por esta distorsión, este olvido que cuando se habla de "Rendición de Cuentas", en mayúsculas, y se habla de una institución de derecho público que se refiere a la fiscalización y control de cómo se recauda y se gasta el dinero de los contribuyentes, se piensa sobre todo en el gobierno, en el sentido estrecho que le damos los dominicanos, es decir, el Poder Ejecutivo, todo se vuelve suspicacias, y el que lo hace se torna sospechoso de enemigo del gobierno o por lo menos, se le considera un crítico, que es mirado con desconfianza y hasta con ojeriza, sin parar mientes en que la rendición de cuentas abarca no sólo al Ejecutivo, sino también al Legislativo y al Judicial, pues ninguna área del gobierno de la nación puede quedar libre de ella².

Muchos factores inciden en esta distorsión que tiene su origen casi con el nacimiento de la República. Por una parte, el Poder Ejecutivo, heredero de una larga tradición autoritaria, se acomoda mal con la idea de la rendición de cuentas, sobre todo por el criterio personal de todo titular de la función Ejecutiva, que se pretende colocado por encima del bien y del mal, incontrolado e incontrolable, con autoridad y poder para actuar como mejor le parezca porque lo sabe todo y mejor que los demás; en otras palabras, porque él es "el Jefe"³ sin reflexionar que esa condición lo hace a él personalmente responsable de hechos que la ley expresamente establece que son de la responsabilidad de otros funcionarios de menor jerarquía y rango⁴.

2 En el mismo sentido, Hofmeister, Ob. cit., pág. 10.

3 Ver Juan Ml. Pellerano Gómez, Constitución y Política, Santo Domingo: Capeldom, 1993, pág. 274.

4 Ver Art. 15 de la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado No. 4378, Gaceta Oficial 7947.

Y cuando los tiempos han impuesto otra forma de pensar el Ejecutivo, de manera más democrática, éste se ha asegurado su preeminencia sobre los otros poderes para perpetuar la forma autoritaria. Es por ello que desde la muerte de Trujillo, con las expectativas y esperanzas que este acontecimiento hizo nacer en los dominicanos⁵, el Ejecutivo, ha usado todos los medios legales e ilegales para imponerse al Legislativo y al Judicial, mediante una mayoría mecánica en el Congreso o por lo menos en el Senado, que al otorgarle el control de dicha Cámara legislativa y limitar su papel constitucional, le proporcionaba, por vía indirecta, el control del Poder Judicial y la Junta Central Electoral y se reservó el derecho de proponer ternas para la integración de la Cámara de Cuentas, con lo que se aseguró el control y dirección del órgano de control y fiscalización de su gestión financiera⁶.

Por otro lado, el Legislativo, objeto de esa conspiración conservadora, reaccionaria, que no ha podido ni sabido revertir, ha aceptado pasivo su marginación del gobierno de la Nación, incumpliendo el mandato constitucional; peor aún, dimitiendo alborozado de su misión de establecer las reglas que garanticen el cumplimiento de la misión del Estado Dominicano, ha transferido al Ejecutivo poderes que exceden los establecidos en el vilipendiado y mal comprendido artículo 55 de la Constitución y no ha asumido ni prestado la atención y cuidado debidos a la rendición de cuentas y, por tanto, no utiliza o lo hace mal, el poderoso mecanismo de control financiero que la Constitución pone a su cargo, para fiscalizar, verificar y controlar los medios que cada año, a través del presupuesto, autoriza al Ejecutivo a recaudar y que conjuntamente con el Poder Judicial los tres gastan, aunque obviamente en mayor medida el Ejecutivo⁷.

5 Ver Orlando Haza del Castillo, *Nuestra generación: Una crónica*, págs., 78 y 81.

6 Los recientes acontecimientos respecto de la JCE y la Liga Municipal Dominicana, son reveladores de la dificultad en asimilar y aceptar la pérdida del control sobre el Poder Legislativo.

7 Así vemos cómo el Poder Legislativo, en vez de votar leyes orgánicas para los servicios del Estado, hace leyes marco y confía al Poder Ejecutivo el cuidado de establecer mediante reglamento la organización y funcionamiento. En otros casos acrecienta el control del Ejecutivo, como por ejemplo la Ley de Telecomunicaciones, que pone al Indotel como dependencia de la Contraloría, que es un organismo que depende del Presidente de la República.

En ese panorama sombrío, una pequeña mención debe hacerse del Poder Judicial, durante largos años sometido al Poder Ejecutivo, sin voz ni voto para su integración ni para los gastos y que sólo recientemente, y con muchas dificultades, se asume como un verdadero poder del Estado, obligado también a rendir cuentas.

Todo ello parte de un desconocimiento profundo de lo que es el Estado, su organización y las bases constitucionales y legales de esta organización; de la primacía de intereses particulares sobre el interés general; de una concepción retorcida y viciada de la importancia respectiva de cada uno de los poderes del Estado; y del temor difuso al Ejecutivo, que quíerese que no, permea la conducta de los más altos funcionarios de la Nación, por lo que cada uno de los poderes ve al otro con desconfianza, como un rival, un enemigo en potencia o en acto, al que tiene que vencer o reducir a su más mínima expresión, por el medio que sea, aun a costa de la renuncia de principios y valores éticos.

Como resultado no ha habido, en el orden institucional, entre el Ejecutivo y el Legislativo, sobre los cuales recae la mayor parte de la tarea de gobernar la Nación, la concordancia, la coherencia de propósitos para hacer avanzar la Nación, y todas las veces que esa concordancia se ha producido es por vías alternas, coyunturales y forzadas.

Por ello se mantiene inalterado el gigantismo del Ejecutivo, especialmente de las funciones atribuidas privativamente al Presidente de la República, que es objeto de un verdadero culto a la personalidad, con lo que se ha perdido de vista la importancia de la rendición de cuentas y los mecanismos democráticos de control.

Tenemos, pues, que poner en una nueva perspectiva la rendición de cuentas y la estructuración de los mecanismos encargados de hacerla, ya que "la capacidad de acción de los Estados modernos se encuentra determinada en esencia por su poder de disposición sobre el derecho y el dinero, ese poder de dirección sobre el dinero representa un elemento esencial de dirección: mediante la recolección de impuestos el Estado absorbe una considerable parte del poder adquisitivo económico sin una contraprestación directa y emplea esas entradas para la prestación de servicios y bienes, así como para la transferencia de sumas del presupuesto y a las

empresas. En su calidad de dueño de bienes raíces y empresas, el Estado se ocupa como sujeto económico activo en diversos mercados y tiene en el ámbito de los monopolios un influjo considerable para el intercambio de bienes y servicios. Como empresario de las organizaciones de Seguridad Social, el Estado tiene en muchos países, no sólo el poder de disposición sobre las contribuciones que se pagan actualmente, sino que también colabora activamente en el cuidado de la salud y la vejez de la población"⁸.

Todo ello requiere control, mucho control, aun cuando "en la teoría constitucional y la práctica, el control que requiere la actividad administrativa del Estado, no sea fácilmente comprendido y ejecutado"⁹.

Es necesario que las nociones de rendición de cuentas y de control fiscal penetren en la cultura política de los dominicanos, como elementos que garantizan a los ciudadanos la esencia democrática del sistema, que permite el ahorro público, evita la ineficiencia, los altos costos, la escasa rentabilidad de los recursos económicos disponibles y la corrupción administrativa que imposibilitan "la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse dentro de un orden de libertad y de justicia social compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos", que el artículo 8 de la Constitución en su parte capital define como la finalidad esencial del Estado Dominicano.

Desde la fundación de la República, los fundadores de la Nación se percataron de la necesidad de establecer un control a la gestión administrativa, estableciendo un Consejo Administrativo; sin embargo, las dimensiones del Estado recientemente creado, con el sello autoritario que le imprimió el General Santana, desnaturalizaron la institución encargada de ejercer el control financiero de la actividad económica del Estado, la que posteriormente dio paso a lo que hoy llamamos Cámara de Cuentas, cuyo estudio se impone ante la desmesura de un poder que recibe ingresos considerables y gasta en la misma proporción. El mayor conocimiento de las instituciones estatales, así como de los

8 Wilhelm Hofmeister, "Control fiscal en la democracia representativa", *Ob. cit.*, p. 7.

9 En el mismo sentido, Hofmeister, *W. Ob. cit.*, pág. 7.

órganos de control y fiscalización del Ejecutivo que haga más transparente y democrática su gestión y obligue a un uso racional, eficiente, rentable y transparente de los recursos disponibles, hará surgir una nueva clase de dirigentes que esperamos estén imbuidos de la nobleza del servicio público para el desarrollo del país.

Método de trabajo y plan

En la organización constitucional dominicana, los poderes constitucionales se encuentran estrechamente ligados más allá del hecho del voto de las leyes y la ejecución de las mismas y la sanción por inejecución. El vínculo que los une se hace más evidente en el acto final de rendición de cuentas en la cual participan órganos del Poder Ejecutivo suministrando las informaciones que permiten a la Cámara examinar día a día la ejecución del presupuesto anual aprobado por el Legislativo, por lo que para hablar de la rendición de cuentas en una primera parte estudiaremos la Cámara de Cuentas, su origen y evolución constitucional y legislativa (1), su organización y funcionamiento (1.2) la recolección de datos que le suministra la revisión interna que procede de los órganos del Poder Ejecutivo y que conduce a la revisión y examen de las cuentas (1.3) que concluye con el informe. En la segunda parte analizaremos el control fiscal que ejerce el Congreso (2.1), momento en que ese control debe producirse (2.2) y las consecuencias del control fiscal (2.3).

2. Primera parte: la Cámara de Cuentas

2.1 Origen y evolución constitucional y legislativa

La Constitución dominicana, en el ordinal 2 del artículo 37, pone a cargo del Congreso:

"Art. 37.2.- Aprobar o desaprobar, con vista del informe de la Cámara de Cuentas, el estado de recaudación e versión de las rentas que debe presentarle el Poder Ejecutivo."

El texto constitucional arriba transcrito consagra así lo que se denomina Rendición de Cuentas, en la cual el acto de aprobación o desaprobación es el acto que culmina un proceso que conoce varios momentos, como son el establecimiento de impuestos y contribuciones, el voto del presupuesto de ingresos y Ley de gastos públicos, la aprobación o no de los gastos extraordinarios para los cuales solicite un crédito el Poder Ejecutivo; Autorización de empréstitos sobre el crédito de la República y legislar cuando concierne a la deuda nacional, ya que todos esos actos legislativos son autorizaciones otorgadas por el Congreso al Poder Ejecutivo para recaudar y gastar constituyendo un todo que se llama rentas nacionales conjuntamente con los bienes muebles e inmuebles de que es propietario el Estado dominicano, sobre los cuales el Congreso debe contar con el informe de la Cámara de Cuentas.

La referencia que contiene la Constitución sobre el informe de la Cámara de Cuentas, obliga a preguntarse ¿qué es la Cámara de Cuentas?

El artículo 78 de la Constitución lo expresa de la siguiente manera:

"Art. 78.- Habrá una Cámara de Cuentas permanente compuesta de cinco miembros por lo menos, elegidos por el Senado de las ternas que presente el Poder Ejecutivo."

Párrafo. La Cámara de Cuentas tendrá un carácter principalmente técnico".

La institución prevista en el artículo arriba transcrito tiene una larga historia, aunque no siempre afortunada entre nosotros.

En efecto, la Cámara de Cuentas es una de las instituciones más antiguas de la República Dominicana, tiene su antecedente inmediato en el Consejo Administrativo, previsto en el artículo 182 de la Constitución votada el 6 de noviembre de 1844 que estableció:

"Art. 182.- La ley organizará un Consejo Administrativo, compuesto de funcionarios públicos, para verificar anualmente las cuentas generales, y hacer un informe de ellas al Congreso, con las observaciones que juzgue oportunas; cuyo encargo será puramente gratuito".

Como se observa, aun reconociendo la necesidad de rendir cuentas, el Ejecutivo se aseguró que el examen de esas cuentas no fuera imparcial, se aseguró la retaguardia, pues si bien informaba al Congreso del estado de las cuentas generales, los encargados de hacer ese informe eran funcionarios públicos, es decir funcionarios del Poder Ejecutivo, que en razón de su pertenencia colorearían ese informe con los tintes más favorables al Ejecutivo.

En la Ley de Hacienda del año 1845, el Consejo Administrativo así establecido fue reglamentado en el capítulo V, bajo el epígrafe "De los Consejos Administrativos", en los artículos 37 a 44. En esta ley, dos son los Consejos Administrativos previsto: 1.- el Consejo Administrativo propiamente dicho de que habla el artículo 182 de la Constitución.

De 1844 y 2. La Comisión Central de Aduanas.

En lo que respecta al Consejo Administrativo, sus atribuciones, de conformidad con el artículo 39 de la ley de Hacienda, eran las siguientes:

1. Vigilar y regularizar la Hacienda Pública dando cuenta al Congreso Nacional de este ramo del servicio público, comunicando cuanto juzgue oportuno para reformarle y mejorarle.
2. Verificar todas las cuentas de la Hacienda Pública, certificándola al pie.
3. Fijar el montante de las fianzas que deban presetar los empleados de Hacienda sujetos a esta formalidad comunicando estas decisiones al Presidente de la República.
4. Corresponder con todos los jefes de Contaduría en lo concerniente al servicio público.
5. Tomar, en fin, todas las medidas necesarias para poder hacer una verificación exacta y general de todas las cuentas del ramo de Hacienda.

Ese Consejo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 40 de la misma ley, tenía una sesión anual que comenzaba el 16 de octubre y duraba veinte días, la brevedad del término, se comprende enseguida, ya que siendo sus integrantes funcionarios públicos con otras funciones que abandonaban durante el lapso de tiempo que duraba la sesión prevista para el examen y verificación de las cuentas, era necesario que esa misión paralela no los tuviera fuera de

su ámbito laboral un tiempo demasiado largo. Al término de esa sesión anual, debían enviar copia de sus operaciones al Presidente de la República.

Ese Consejo y su reglamentación tuvieron existencia hasta la reforma constitucional del 25 de febrero de 1854. En esa reforma constitucional, las disposiciones contenidas en los artículos 174, 178, 179, 180, 181 y 182, pasaron al título X artículos 118 y 127, con la particularidad de que el Consejo Administrativo desaparece y en el artículo 127 se le dan una nueva denominación y mayores atribuciones.

En efecto, el artículo 127 de la Constitución de 1854, estableció:

"Art. 127.- Habrá una Cámara de Cuentas permanente, compuesta por individuos nombrados por el Poder Ejecutivo, para controlar, examinar, aprobar o reprobar anualmente todas las cuentas generales y particulares de la República, haciendo de ellas una relación al Congreso, presentándole el resultado de su examen, acompañado de las observaciones que juzgue oportunas y fundadas. La ley determinará el número del personal, atribuciones e indemnización, y designará los casos en que pueda llamar comisiones a su seno para su mayor ilustración."

En este texto constitucional se perfilan las atribuciones de la Cámara de Cuenta¹⁰, se mantiene con matices diferentes la preponderancia del Ejecutivo en su integración, conforme el artículo arriba transcrito, ya no son funcionarios públicos los miembros de la Cámara, sin embargo, son nombrados por el Ejecutivo. En diciembre de ese mismo año, otra reforma constitucional, cambió el modo de designación de los miembros de la Cámara de Cuentas. En efecto, mediante la citada reforma constitucional de 1854, el nombramiento de miembros de la Cámara de Cuentas pasa al Senado Consultor; atribución que conserva el Senado de la República desde entonces.

El 22 de mayo de 1855, fue votada y promulgada la ley 388 para reglamentar las disposiciones constitucionales relativas a la Cámara de Cuentas.

10 Adriano M. Tejada y José Suárez M., in "La constitución comentada, art. 37-3," señalan que la Cámara de Cuentas es de inspiración francesa.

No obstante sus largos años de existencia, sólo cuatro leyes han regulado el funcionamiento de la Cámara de Cuentas, que son:

1) la ley 388 de 1854¹¹; 2) la ley 3659 de 1896; 3) 950 de 1928; 4) 130 de 1942, todavía en vigor, que han mantenido durante toda la historia las funciones de la Cámara de Cuentas sobre las mismas bases ideológicas: ejercicio de control financiero restringido y bajo el dominio del Poder Ejecutivo.

El 19 de noviembre de 1942, mediante la ley 130 fueron derogadas las leyes 3659 del 27 de 1896 y la 950 del 28 de abril 1928, rigiendo desde esa fecha hasta ahora la formación, composición y atribución de la Cámara de Cuentas a la cual se agregan además las atribuciones jurisdiccionales, consultivas y fiscalizadoras en asuntos tributarios.

2.2 Organización y funcionamiento

La Cámara de Cuentas aparece varias veces de manera principal y de manera accesoria en la Constitución: entre las atribuciones del Senado en el ordinal 2 del artículo 23, en los artículos 78 a 81 que determinan su organización y funcionamiento; en el ordinal 9 del artículo 55¹², que permite al Presidente de la República nombrar sus miembros durante el receso del Congreso y en el ordinal 2 del artículo 37 que somete a la vista del informe de dicho organismo, la decisión respecto del estado de recaudación e inversión de las rentas que presenta el Ejecutivo al Legislativo, de manera que la base constitucional del organismo objeto de este estudio no puede ser más sólida, amplia y clara.

Internamente, la Cámara de Cuentas ha dividido su funcionamiento en áreas bien diferentes mediante un reglamento interno aprobado el 17 de julio de 1981. Ese poder reglamentario existe fuera de todo texto en provecho de todo jefe de servicio para la organización del servicio que le ha sido encomendado. Pero en el caso de la Cámara

11 El análisis de esta ley aparece en: Rosina De la Cruz Alvarado: "Presupuesto y rendición de cuentas", en *Constitución y Economía*. Santo Domingo: CUEPS, PUCMM, RSTA. 1996, pág. 233.

12 Este artículo de la Constitución otorga al Presidente la facultad de nombrar los jueces, disposición que es contraria a la nueva organización del Poder Judicial establecida en el artículo 67 de la Constitución.

de Cuentas este poder existe en virtud de un texto expreso, el artículo 34 de la Ley 130 de 1942.

De conformidad con el reglamento interno de 1981¹³, la Cámara de Cuentas está integrada por varios departamentos, entre los cuales se destacan: Auditoría y Análisis de Presupuesto.

Cada año, en el mes de enero, se decide en razón de los limitados recursos económicos y humanos de que dispone, en cuáles instituciones hará auditorías. Además de esas auditorías predeterminadas, la Cámara de Cuentas puede hacer, y de hecho hace, auditorías no planeadas¹⁴, las cuales pueden responder a la necesidad de determinar la ocurrencia de algún escándalo o pérdida notoria de bienes públicos, aunque en algunas ocasiones no se descarta que pueda tener un fondo de triquiñuela política como ocurrió con la "auditoría" intempestiva realizada a la Suprema Corte de Justicia en 1998.

La organización y funcionamiento de la Cámara de Cuentas cuyas líneas generales son establecidas por la Constitución, como acabamos de ver, es completada y desarrollada por la ley 130 de 1942 y el citado reglamento interno de 1981. La ley 130 en sus artículos 25 y siguientes, capítulo VII bajo el epígrafe "Disposiciones Generales" establece no sólo que el asiento permanente en la ciudad de Santo Domingo, pero con posibilidad de constituirse de manera accidental en cualquier lugar del país.

De la lectura de este texto se puede presumir que la ley establece esta posibilidad para el caso de que en las labores de verificación y fiscalización la Cámara tenga necesidad de trasladarse y permanecer un tiempo más o menos prolongado fuera de la ciudad capital, para fiscalizar la gestión financiera de los municipios o de servicios descentralizados fuera de esa circunscripción territorial.

El artículo 26 de la citada ley 130 establece un sistema de dirección rotativo, pues cada año cinco días después del 16 de agosto, la Cámara de Cuentas elige entre sus miembros un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario.

Una particularidad notoria en lo que respecta a la Cámara de Cuentas es que ella nombra su propio personal

13 Mario Andrade, "Informe de Consultoría realizada al Programa de Modernización del Congreso Nacional-Subprograma Control Externo Fiscalización a cargo de la Cámara de Cuentas". 9 de marzo de 1998.

14 Ver artículo "La SCJ y las auditorías". *Listín Diario*, abril 1998.

de conformidad con las asignaciones presupuestarias consignadas en la Ley de Gastos Públicos, lo que ha dado como resultado que el personal de la Cámara incluyendo el Secretario General, los auditores y analistas presupuestarios es un personal que dura largos años en la institución y que adquiere experiencias y destrezas en el manejo de su ámbito de competencia apreciables desde todo punto de vista; facultad que viene desde el origen mismo de la institución.

En este sentido, Andrade señala en su informe:

"El proceso de reclutamiento, promoción o retiro de la carrera de los funcionarios y empleados de la CC es facultativo de los jueces que la dirigen, de los jefes de cada unidad administrativa y del encargado de la unidad de personal"¹⁵.

Es necesaria para la toma de decisiones la presencia del Presidente o del Vicepresidente y un número de miembros que, sumados a aquéllos, constituyan la mayoría de los miembros de la Cámara. Es decir, el quórum para tomar las decisiones es tres.

Esa forma de establecer el quórum necesario garantiza en primer lugar, que no haya posibilidad de que la dirección colegiada del organismo se escinda y se formen bandos que impongan decisiones a la Presidencia; en segundo lugar, permite la conservación de quórum no importa cuántos sean los miembros de la Cámara.

Las decisiones se toman por mayoría de votos, pero en caso de empate el voto del Presidente es preponderante.

El cargo de miembro de la Cámara es incompatible con cualquier otro cargo público remunerado o que tenga relación con el manejo y contabilidad de fondos públicos.

Además de esa incompatibilidad general que se asimila, en cierto sentido a algunas de las incompatibilidades de los miembros del Poder Judicial, la ley tiene el cuidado de establecer las prohibiciones tales como que no pueden ser miembros de la Cámara de Cuentas los parientes o afines entre sí en línea directa en cualquier grado y en línea colateral hasta el segundo grado inclusive.

15 Mario Andrade, *Ob. cit.*, pág. 21.

Al lado de esta prohibición en razón de los lazos de parentesco o afinidad, la ley establece una prohibición respecto de los vínculos personales profesionales, en efecto, el artículo 31 establece que no pueden ser miembros de la Cámara de Cuentas "las personas que tengan negocios, establecimientos o empresas de cualquier naturaleza que realicen con el Estado, el Distrito de Santo Domingo, las comunas o cualquier establecimiento público del Estado o Municipal".

Finalmente, en el orden de las prohibiciones les está prohibido a los miembros de la Cámara de Cuentas, bajo riesgo de recusación, intervenir en ninguna gestión o asunto relacionado con personas unidas a ellos por parentesco o afinidad en línea directa en cualquier grado o en línea colateral hasta el segundo grado inclusive.

Al lado de las incompatibilidades, la ley establece ciertas garantías funcionales y personales en provecho de la Cámara aunque limitadas e insuficientes.

Por la naturaleza de sus funciones, la Cámara de Cuentas está llamada a denunciar tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo actuaciones de funcionarios y agentes públicos respecto del manejo de los fondos, el ejercicio de esta atribución podría verse entorpecido o restringido si los miembros de la Cámara de Cuentas pudieran estar expuestos a la acción jurisdiccional por causa de ellas. Por eso la ley ha establecido una irresponsabilidad funcional de sus miembros en razón de las denuncias y acusaciones que hagan en ejercicio de sus atribuciones.

Solamente ante el Congreso Nacional es responsable la Cámara de su conducta y del ejercicio de sus funciones.

En caso de crimen o delito son juzgados por los tribunales ordinarios sin necesidad de suplicatorio o previa destitución o suspensión. Sin embargo, la Constitución en el ordinal 1º del artículo 37, coloca entre los funcionarios que deben ser juzgados en única y última instancia por la Suprema Corte de Justicia a los miembros de la Cámara de Cuentas en lo que se llama privilegio de jurisdicción.

Los miembros de la Cámara de Cuentas gozan del mismo tratamiento protocolar que corresponde a los miembros del Congreso Nacional.

2.3 Atribuciones de la Cámara de Cuentas

Como ocurre con todos los órganos que tienen rango constitucional, la Cámara de Cuentas tiene atribuciones señaladas en la Constitución, que la ley reglamenta de manera detallada.

En ese sentido, el artículo 79 de la Constitución expresa:

"Art. 79.- Sus atribuciones serán, además de las que le confiere la ley: 1.- Examinar las cuentas generales y particulares de la República; 2.- Presentar al Congreso en la primera legislatura ordinaria de cada año el informe de las cuentas del año anterior".

Por su parte, el artículo 1º de la Ley 130 dispone:

"Art. 1.- Además de las atribuciones que corresponden a la Cámara de Cuentas por virtud de la Constitución, dicho organismo, en materias tributarias, tendrá las funciones consultativas, fiscalizadoras y jurisdiccionales que se determinan en la presente ley".

El artículo 2 de la citada Ley 130 establece:

"Art. 2.- Compete a la Cámara de Cuentas el conocimiento, revisión y aprobación de todas las cuentas generales y particulares del Estado, el Distrito de Santo Domingo, de las Comunes, Juntas de Distrito, establecimientos públicos y de las instituciones que reciban subsidios de los expresados organismos".

Como se observa, las atribuciones de la Cámara de Cuentas son, en virtud de los textos arriba señalados, de dos órdenes diferentes: de un lado examina el gasto público y por otro lado examina el ingreso público. Sin embargo, no obstante los términos precisos del artículo 2 de la Ley 130 abajo transcrito, en todo el cuerpo de la ley no existe ninguna disposición relativa al ejercicio de las atribuciones que dicho artículo pone a cargo de la Cámara en cuanto concierne a la legalidad y oportunidad del ingreso fiscal por lo que las funciones de la Cámara se limitan al gasto.

Como resulta de las disposiciones arriba transcritas, las atribuciones de la Cámara de Cuentas son de órdenes y naturaleza diferente. En efecto, conforme esas disposiciones,

las atribuciones de la Cámara de Cuentas se ejercen en cinco aspectos diferentes que son:

- A) Examen de las cuentas generales y particulares de la República.
- B) Presentación de informe al Congreso Nacional. Publicación del informe.
- C) Consultor del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo.
- D) Protección de bienes y valores.
- E) Jurisdiccionales.

Cada una de estas atribuciones amerita un análisis pormenorizado.

- A) Examen de las cuentas generales y particulares de la República.

A medida que ha ido pasando el tiempo y que la legislación que concierne la Cámara de Cuentas ha sido modificada, se advierte en la redacción adoptada la voluntad manifiesta de ir reduciendo el alcance y efectividad al examen de las Cuentas haciendo menos detallado el ámbito de sus atribuciones. Para comprobarlo basta hacer la comparación entre las cuatro leyes que desde hace más de un siglo establecen el alcance del examen de las cuentas.

Así, en la Ley 388 de 1854, el artículo 10 expresa:

"Art. 10.- Son atribuciones de la Cámara de Cuentas: 1ª. Examinar y controlar las cuentas de la Contaduría General, las de las administraciones particulares y subalternas de hacienda pública, las de las administraciones de correos, aduanas, almacenes de estado, arsenales, hospitales y Ayuntamientos, y cualesquiera otras oficinas de hacienda que haya establecidas o que puedan establecerse en adelante, cual que sea su denominación. Las cuentas de la administración de hacienda serán examinadas conforme a los presupuestos anuales y leyes votadas por el Poder Legislativo.

4ª.-La Cámara pondrá en conocimiento del Poder Ejecutivo, por conducto del Ministro de Hacienda, las faltas que cometan los empleados del ramo, por negligencia, descuido o incapacidad y que deban ser

removidos de sus destinos; y los de aquellos que por malversación, fraude, torpes manejos o faltas graves, deban ser perseguidos o castigados con arreglo a las leyes, sin que por esto quede la Cámara sujeta a ninguna responsabilidad, debiendo en uno y otro caso remitir al Poder Ejecutivo las pruebas o documentos que apoyen legalmente las faltas o delitos del empleado.

5ª.- La Cámara debe, dentro del mes de enero de cada año, finiquitar las cuentas parciales de la República, presentando al Senado Consultor un estado que incluya la noticia general de todas las cuentas de las diferentes administraciones, dándole un informe de las mejoras que se crean convenientes, y de todas las observaciones útiles y necesarias para el mejor arreglo de la contabilidad y su opinión precisa sobre la aprobación o desaprobación de las referidas cuentas."

La Ley 3659 de 1896, en su artículo 10, establece:

"Art. 10.- Son atribuciones de la Cámara de Cuentas:

1ª.- Examinar y controlar las cuentas de la Contaduría General, las de las Administraciones particulares y subalternas de Hacienda pública, las de las Administraciones de Correos, Aduanas, Almacenes de Estado, Arsenal, Hospitales y Ayuntamientos, y cualesquiera otras oficinas de Hacienda que haya establecidas o que puedan establecerse en adelante, cual que sea su denominación. Las cuentas de las Administraciones de Hacienda serán examinadas conforme a los presupuestos anuales y leyes votadas por el Poder Legislativo.

4ª.- La Cámara pondrá en conocimiento del Poder Ejecutivo, por conducto del Ministro de Hacienda, las faltas que cometan los empleados del ramo, por negligencia, descuido o incapacidad, que deban ser removidos de sus destinos, y los de aquellos que por malversación, fraude, torpes manejos o faltas graves, deban ser perseguidos o castigados con arreglo a las Leyes, sin que por esto quede la Cámara sujeta a ninguna responsabilidad; debiendo en uno y otro caso remitir al Poder Ejecutivo las pruebas o documentos que apoyen legalmente las faltas o delitos del empleado.

5ª.- La Cámara debe, a fines del mes de enero de cada año, finiquitar las cuentas parciales de la República, presentando al Congreso un estado que incluya la noticia general de todas las cuentas de las diferentes Administraciones, y de todas las observaciones útiles y necesarias para el mejor arreglo de la contabilidad, y su opinión precisa sobre la aprobación o desaprobación de las referidas cuentas.

7ª.- Examinar los estados parciales de las diferentes Contadurías, el estado central de la Contaduría General y de las demás oficinas que se sometan a su examen, averiguando la exactitud de los guarismos y partidas, los respectivos comprobantes, la legalidad de estos y la legitimidad de los ingresos egresos."

La ley 950 de 1928, sólo modifica y deroga la primera parte del Art. 15 de la ley 3659 de 1896, disponiéndose por esta ley que cuando ocurriere desaparición de fondos públicos, la Secretaría de Estado correspondiente sometería el caso al Procurador General de la República para que hiciera los sometimientos de acuerdo con la ley por ante los tribunales ordinarios.

Asimismo, dispuso la ley 950 que los expedientes o sometimientos en curso por ante la Cámara de Cuentas, debían ser remitidos al Procurador General de la Corte de Apelación correspondiente para que hiciera los sometimientos.

Con la señalada modificación se castró el desarrollo de la Cámara de Cuentas como órgano jurisdiccional, se suprimió la garantía del funcionario y se garantizó la impunidad al someter la persecución de los hechos delictuosos a un funcionario del Ejecutivo¹⁶.

A través de las sucesivas modificaciones, el texto legal que prescribe el examen de las cuentas ha ido perdiendo profundidad y minuciosidad. Sin embargo, a pesar del desconocimiento generalizado de la importancia de esta atribución, hay que destacar que con la redacción actual de la ley el examen de las cuentas no se limita a la comprobación de la exactitud numérica de las mismas, debe comprender la legalidad, eficiencia, rentabilidad y ahorro con que se ha realizado la actividad del Estado. El estilo se ha depurado y se ha hecho más conciso, pero no por ello

16 Rosina De la Cruz Alvarado, "Presupuesto y rendición de cuentas". *Ob. cit.*, pp. 294-295.

disminuyen los poderes de la Cámara de Cuentas, pero para entenderlo así hay que tener la voluntad y capacidad de apartarse de las interpretaciones literales restrictivas.

Los tratadistas señalan al respecto:

"La atribución del examen de las cuentas pone a cargo de la Cámara de Cuentas la totalidad de la gestión económica y presupuestaria del Estado, incluyendo los patrimonios especiales y las empresas, principalmente establecer si se han acatado las disposiciones vigentes y los principios para la gestión presupuestal y económica en el marco de la ejecución del presupuesto. De acuerdo con las diferentes funciones del presupuesto se pueden diferenciar al respecto esencialmente tres dimensiones del control:"

- a) El examen de la juridicidad (legalidad).
- b) El examen de la rentabilidad.
- c) El examen para determinar si la ejecución administrativa de las medidas implicadas concuerda con los respectivos fines dados, esto es, el denominado control de resultados.

a) *Examen de la juridicidad (legalidad)*

El control de la juridicidad (legalidad) tiene por objeto, en esencia, la corrección presupuestal numérica y contable, incluyendo el examen de la concordancia de la actividad administrativa con la Constitución, la ley y las disposiciones individuales. Aquí se tendrán como base los ingresos previstos en el plan de presupuesto y en la ley de presupuesto, así como los gastos: éstos se compararan, de acuerdo con el desarrollo del período presupuestal con las cuentas presupuestales establecidas, el resultado real de la ejecución presupuestal, controlando la fundamentación y cobertura de las entradas y salidas, y examinando la juridicidad (legalidad) de las justificaciones respecto de lo gestionado.

b) *Examen de la rentabilidad*

Que incluye el ahorro así como la eficiencia de la Administración, es la función de valorar, por un lado, la relación entre los medios determinados y el objetivo perseguido con éstos, y por otro lado, su proporcionalidad.

Todo concepto de rentabilidad debe interpretarse principalmente como un mandato de emplear los medios requeridos para obtener el mejor resultado posible (principio de la maximalización) o de alcanzar un determinado resultado con la menor utilización de medios (principio de la maximalización).

c) *Control de resultados*

Respecto de las condiciones de desarrollo existentes en la actualidad, en la moderna administración gana cada vez más significado el control de resultados, en el que los conceptos de evaluación, valoración de programas, análisis de los efectos, inspección, observación, cálculo posterior, son sinónimos de resultados.

Junto al desarrollo de las competencias de examen se encuentra también, en primer plano, la idea de dar validez al control de resultados sobre las autoridades de control fiscal, como instrumento de dirección de la actividad de la administración. Ese enunciado fue desarrollado posteriormente en el modelo, que comprende el control de resultados como parte integral del proceso presupuestal estatal en el sentido de un proceso interactivo múltiple de interacción e información entre todas las dependencias que forman parte; para lo cual el control de la ejecución del programa y el control del grado de objetivos alcanzados se encuentran vinculados cíclicamente, y en forma correctiva con los otros elementos del sistema que componen la totalidad del proceso¹⁷.

El artículo 2 de la Ley 130 de 1942, arriba transcrito, establece entre las atribuciones de la Cámara de Cuentas, "el conocimiento, revisión y aprobación de las cuentas generales y particulares del Estado y de las demás personas publicas señaladas en dicha disposición."

Para que ello sea posible, es decir, para que haya conocimiento, revisión, la Cámara de Cuentas debe poder estar en condiciones de verificar "que las Cuentas se hicieron completamente, que se contó y contabilizó siempre correctamente, que no existe malversación o utilización con fines

17 Harold Volkmar, "Métodos del control fiscal" en Control financiero en la democracia, Ob. cit., pp. 35 y sigtes.

diferentes". Esta facultad presupone: 1) Que la revisión interna existe; 2) Acceso libre a las informaciones y 3) Una dotación suficiente en recursos humanos y materiales.

1) *La revisión interna:*

La Ley de Contabilidad No. 3894 del 1954¹⁸, establece la revisión interna al disponer en su artículo 1º:

"Art. 1.- La Contraloría y Auditoría General¹⁹, dependencia del gobierno, subordinada a la Secretaría de Estado del Tesoro y Crédito Público²⁰, por medio de la cual se comunicará con el Poder Ejecutivo, tendrá a su cargo, además de la contabilidad general del Estado, la Inspección Contable de todo los departamentos de Gobierno, de los Ayuntamientos y de los organismos que reciban o manejen fondos públicos. El personal de la Contraloría y Auditoría General, además de los funcionarios expresamente previstos por esta ley, será el que determine el Poder Ejecutivo, de acuerdo con la Ley de Gastos Públicos".

Para comprender esta disposición es necesario combinarla con lo que establecen los artículos 3 y 4 de la Ley 130 que disponen que todas las oficinas públicas nacionales y municipales recaudadoras o pagadoras de fondos públicos deben rendir cuenta al Contralor de las operaciones correspondientes al mes anterior, dentro de los primeros quince días de cada mes.

Esas cuentas son examinadas y aprobadas por el Contralor que debe remitirlas con sus observaciones a la Cámara de Cuentas para su revisión final.

El Contralor debe remitir esas cuentas mensualmente a la Cámara de Cuentas, sin embargo, a pesar de los términos precisos del texto legal que impone esa obligación al Contralor, la realidad es que la remisión de las cuentas de la contabilidad general no se hace con la regularidad y periodicidad prescritas y el Contralor envía a la Cámara, las

18 Gaceta Oficial 9206 del 21 de noviembre de 1970.

19 La ley 54 del 13 de noviembre de 1970, modificó el nombre de la Contraloría y lo puso bajo la dependencia directa del Presidente de la República.

20 Secretaría de Estado de Finanzas.

Cuentas en términos de dos y a veces más meses, situación que también es anotada por Andrade en su citado informe²¹.

El Tesorero Nacional, por el contrario, tiene diariamente a disposición de la Cámara de Cuentas el estado de los ingresos por fuentes, de los egresos y del estado diario de caja; conforme informaciones recabadas en la Cámara de Cuentas, el estado de los egresos con sus comprobantes están diariamente a disposición de la Cámara de Cuentas que los envía a buscar y es en la Cámara donde reposan los originales de los libramientos hechos por la Tesorería diariamente.

Con las informaciones así recibidas, la Cámara de Cuentas tiene facultad para investigar y comprobar en la auditoría, la exactitud y la legalidad de la contabilidad que debe llevar la Contraloría teniendo para ello libre acceso a todos los libros, expediente y cuentas.

La Cámara de Cuentas ejerce control sobre la gestión del Contralor y cuando tuviere dudas acerca de la exactitud o legalidad de una cuenta o de la regularidad de la gestión del Contralor, puede realizar en cualquier oficina pública todas las diligencias (residencias, inspecciones, interrogatorios) necesarios para el esclarecimiento de las cuentas públicas, inventarios, tanteos de caja y otras de similar naturaleza.

La revisión interna esta tan sólidamente arraigada que los funcionarios y empleados de la Contraloría expresan en términos muy llanos "nosotros controlamos todas las oficinas e instituciones y la Cámara nos controla a nosotros".

2) *Libre acceso a las informaciones*

Los artículos 5 y 6 de la Ley 130 garantizan a la Cámara de Cuentas el libre acceso a todos los libros y expedientes y pone a su cargo, verificar la conformidad de la contabilidad general a través de residencias, inspecciones e interrogatorios.

Sin embargo, este libre acceso a las informaciones no siempre ha sido estrictamente comprendido y aplicado por los funcionarios del Ejecutivo y las instituciones descentralizadas y al efecto cabe citar lo ocurrido en 1981, que la Secretaría Administrativa de la Presidencia, haciendo una interpretación restrictiva de las atribuciones de la Cámara

21 Mario Andrade, *Ob cit.*, p. 18.

de Cuentas, prohibió el acceso a los auditores de la Cámara de Cuentas a las oficinas públicas²².

No se tiene noticias de que en ocasiones posteriores se hayan producido restricciones a las inspecciones que realiza la Cámara de Cuentas, pero ellas pueden ser recibidas con suspicacias, sobre todo si no corresponden a la planeación anual y si se produce a seguidas de la fiscalización de la Contraloría y sin que haya tiempo suficiente para que la auditoría de la Contraloría haya llegado a la Cámara de Cuentas y su examen haya revelado deficiencias, debilidades o pérdidas dolosas como ocurrió en 1998 con la Suprema Corte de Justicia²³.

3) *Una dotación suficiente en recursos humanos y materiales*

Consecuencia del escaso valor y reconocimiento que tienen por la Cámara de Cuentas los poderes Legislativo y Ejecutivo, este cuerpo no recibe los recursos económicos que le permitan realizar con eficiencia y oportunamente su tarea con un personal idóneo y recursos materiales suficientes.

La Cámara de Cuentas en repetidas oportunidades ha reclamado un aumento en su presupuesto. Cabe citar lo que al respecto expresó en el informe del año 1997:

"Debido a la precariedad con que se desenvuelve la Cámara de Cuentas, por lo exiguo de su presupuesto y lo reducido de su personal, no ha sido posible conformar como es su deseo un Departamento de Auditoría, que responda a los requerimientos necesarios para cumplir a cabalidad con el mandato que le otorgan *La Constitución y las leyes*, que pone a cargo de este Organismo la fiscalización de los fondos generales y particulares de la Nación. Para dar una idea de la veracidad de lo antes expuesto enumeramos a continuación, de manera somera, algunas de las necesidades que, desde 1845 han contribuido a mantener a este poder especial del Estado en un absoluto oscurantismo institucional; a) Un presupuesto insuficiente para cubrir las necesidades mínimas de la

22 Ver informe de la Cámara de Cuentas para el año 1981.

23 Ver nota 14.

institución. b) Una carencia notoria de recursos humanos y equipos para su funcionamiento. c) Una falta absoluta de medios y transporte y de material gastable. d) Un espacio físico inadecuado, degradante, limitado y humillante para una Institución de la categoría y la solemnidad de la Cámara de Cuentas de la República. e) Una negación absoluta al acceso de la capacitación y tecnificación del personal que en ella labora.

Todas estas limitaciones han dado como resultado que hasta finales del año 1997, la Cámara de Cuentas de la República había logrado conformar un Departamento de Auditoría de sólo veintiocho (28) auditores que tendrían a su cargo la fiscalización de más de quinientas (500) Instituciones Centrales, Descentralizadas y Autónomas, Municipales y Empresas del Estado.

En ese mismo sentido se ha expresado el Consultor Internacional Mario Andrade, al hacer su informe de Consultoría al Senado:

"1. Cumple parcialmente con las Normas de Auditoría Profesional y los exámenes se realizan sin una sistematización apropiada... 5. Los informes de auditoría se dirigen básicamente a aspectos de control interno y de los sistemas contables y presupuestarios. Una mayor profundidad es necesaria. 6. Para la ejecución del trabajo los auditores no cuentan con el apoyo de recursos tecnológicos apropiados, al punto que sus borradores de informe son manuscritos y las transcripciones se realizan a máquina con la pérdida de tiempo que implica realizar ajustes o cambios a dichos informes. 7. Los informes que puedan dar lugar al establecimiento de responsabilidades no se tramitan a las autoridades jurisdiccionales. La CC, en cumplimiento de las disposiciones legales vigentes los remite al Presidente de la República, al SEF y a las instituciones auditadas. 8. El seguimiento de las recomendaciones es insuficiente para mejorar los sistemas de control interno de las instituciones".

- El informe

De conformidad con la Constitución, la Cámara de Cuentas en la primera legislatura ordinaria de cada año, es decir la que comienza el 27 de febrero, debe rendir un informe respecto de las cuentas del año anterior.

El contenido del informe está determinado por el artículo 10 de la ley 130, que dispone:

"Art. 10.- El informe general del movimiento de ingresos y egresos ocurridos durante cada año que la Cámara de Cuentas deberá presentar al Congreso Nacional, constará de una primera parte en la cual se hará el historial explicativo de las operaciones, con la opinión de dicho organismo y de una segunda parte donde se incluyan los estados demostrativos de esas operaciones".

"Los informes contienen objetivos de la auditoría, observaciones, conclusiones y recomendaciones. La mayor parte de las observaciones se refieren al control interno y a aspectos contables y presupuestarios formales. En algunos informes se hace referencia a las cuentas examinadas y a la confiabilidad de los saldos. En las entidades descentralizadas y en las empresas del Estado se mantiene el mismo esquema citado, sin que contenga el dictamen profesional"²⁵.

Andrade expresa en su informe:

"Como se puede apreciar, el control que se realiza en la Cámara de Cuentas del presupuesto de gastos es muy limitado y formalista. Su enfoque es básicamente numérico.

"En lo que tiene relación con los ingresos, no se realiza control alguno y los datos que sirven para efectuar el informe al Senado se obtienen de la Tesorería Nacional.

"No comunica resultados de la evaluación del cumplimiento de metas y objetivos por parte de las entidades. Lo anterior es debido a que el sistema de planificación y ejecución del presupuesto, la estructura de las cuentas de las entidades y el sistema de control utilizado por la Cámara de Cuentas, no permiten este análisis".

24 Klaus Stern "El Tribunal de Cuentas en la Constitución Federal y en las Constituciones de los Estados Federados (Lander)" in Control financiero en la democracia. Ob. cit, p.

La revisión de los informes presentados por la Cámara de Cuentas en diferentes años revela²⁶:

- 1) Que la carta de remisión del informe es firmada únicamente por el Presidente de la Cámara de Cuentas, lo que es contrario a la organización colegiada de la organización y al quórum previsto para la validez de las decisiones.
- 2) En esa carta se hace un pequeño resumen de los aspectos más importantes de la ejecución presupuestaria, pero no se hace el historial explicativo de las operaciones de ingresos y egresos.
- 3) No contiene opinión de la Cámara respecto de las cuentas examinadas, que guíe al Congreso Nacional en la decisión a tomar respecto de las mismas.
- 4) Se da cuenta de las auditorías realizadas, en la cual se señalan los hallazgos y se hacen recomendaciones²⁷.

- *Publicación*

La Constitución de 1942, en su artículo 92, estableció:

"Art. 92.- Anualmente en el mes de abril, se publicará la cuenta general de los ingresos y egresos de la República hechos en el año anterior."

La redacción de este artículo en términos generales no ponía a cargo de ningún poder o funcionario el cumplimiento de esta obligación.

La Ley sobre Cámara de Cuentas No. 130 precisamente también de 1942, en su artículo 11, atribuyó a la Cámara de Cuentas esta obligación en los siguientes términos:

"Art. 11.- Estará a cargo de la Cámara de Cuentas el cumplimiento del artículo 92 de la Constitución, y en consecuencia, publicará en el mes de abril de cada año el informe que hubiere presentado al Congreso, de la cuenta general de ingresos y egresos de la República hechos en el año anterior".

25 Mario Andrade, *Ob. cit.*, p. 15.

26 Años examinados: 1981, 1983, 1986, 1991, 1992, 1994 y 1997.

27 Ver informe correspondiente al año 1997.

Que se tenga conocimiento, la Cámara de Cuentas no ha publicado nunca el informe prescrito.

Todo parece indicar que se ha confundido publicidad con publicación y, por tanto, en la Cámara de Cuentas se piensa que con la impresión del informe, que dicho sea de paso ha dado vuelta atrás, pues mientras en los años 1978 a 1986 se hacía impreso en caracteres de imprenta, ahora se hace a maquina, cumple con la formalidad de la publicación.

En la Cámara de Cuentas no se toma en consideración la obligación establecida en el artículo arriba transcrito, con lo cual ha privado a la ciudadanía de un formidable mecanismo de conocimiento de cómo se administra el Estado. En ese sentido el profesor Hans Blasius expresa:

"El Tribunal de Cuentas contribuye con la divulgación de los resultados de su control de muchas maneras, mediante los informes que pone a disposición del parlamento –en su totalidad– y de los medios, por ejemplo, o en conferencias de prensa. En eso produce la publicidad del parlamento, por decirlo así, como subproducto –deseado– también una información hacia el amplio público. Del mismo modo se debe resaltar que el Tribunal de Cuentas –por ejemplo en el campo de una modificación legal– está obligado a publicar la totalidad de sus exámenes y hacer públicas en los casos regulados sus asesorías. En la realidad no es así cuando los resultados del examen, a priori, deben permanecer reservados solo a un exclusivo círculo, a efectos de evitar un escándalo. El ejecutivo puede confiar en que los errores económicos–presupuestales permanezcan en secreto hasta la presentación del informe final, pues de lo contrario propendería hacia una gestión riesgosa con la amenazante publicidad. Por tanto existen límites."²⁸

- Funciones jurisdiccionales

En el ámbito de las funciones jurisdiccionales hay que hacer una distinción de capital importancia, que no siempre es percibida.

²⁸ Hans Blasius, "El Tribunal de Cuentas: Contralor e informante" in *Control financiero en la democracia*, Ob. cit., p. 86.

La Cámara de Cuentas ejerce funciones jurisdiccionales de dos órdenes diferentes: 1) unas que son propias en razón de las atribuciones que constitucional y legalmente ejerce; 2) funciones jurisdiccionales circunstancialmente incorporadas a sus atribuciones.

1) Funciones jurisdiccionales propias

Cuando la ley, de manera ininterrumpida, pone a cargo de la Cámara de Cuentas el conocimiento, revisión y aprobación de las cuentas nacionales, le está atribuyendo un real poder jurisdiccional que le permite no sólo examinarlas sino emitir un juicio sobre las mismas, es decir juzgarlas, con la particularidad de que es el único órgano jurisdiccional que se apodera de oficio de los asuntos que va a conocer y decidir.

Hasta 1928, la Cámara de Cuentas no sólo examinaba y juzgaba las cuentas, sino que además tenía competencia para "en caso de desaparición de los fondos públicos de una administración, por robos u otros hechos, la Cámara de Cuentas sólo será hábil para apreciar las pruebas del hecho y admitir la excusa del empleado responsable; y si ésta no estimara legítima, lo enviará al Tribunal competente, por conducto del Ministro de Hacienda, para que sea juzgado conforme a derecho", conforme establecía la primera parte del artículo 15 de la Ley 3659 de 1896, derogado por la ley 950 de 1928 que comentamos en otra parte de este trabajo.

Independientemente de que ya no exista esa atribución que le permitía dar descargo a los funcionarios, lo cierto es que la Cámara de Cuentas sigue siendo la jurisdicción de derecho común de la legalidad y oportunidad de las cuentas de la Nación; falta para completar esta atribución, lo que es su consecuencia lógica: que la decisión sobre las cuentas esté acompañada de la facultad expresa de dar descargo a los agentes públicos por la contabilidad que presentan, debería contemplar, para que el control sea efectivo, la posibilidad del establecimiento de responsabilidad personal de dichos agentes públicos que si es constitutiva de falta personal penal, dé lugar a la acción de los tribunales, y del establecimiento de una acción recurso-

ria que permita al Estado recuperar los valores faltantes, de las fianzas que deben prestar los funcionarios

Por otra parte, tanto el párrafo I del artículo 4, como el artículo 7 de la Ley 130 consagran, sin lugar a dudas, el carácter jurisdiccional de la decisión de la Cámara de Cuentas sobre las cuentas que le son sometidas por el Contralor.

2) *Atribuciones jurisdiccionales añadidas*

El artículo 16 de la Ley 130 de 1942, atribuyó a la Cámara de Cuentas, funciones jurisdiccionales en materias tributarias.

Esas atribuciones las conservó la Cámara de Cuentas hasta el voto y promulgación de la ley 1494 del 2 de agosto de 1947, que estableció la jurisdicción contencioso-administrativa con plenitud de jurisdicción para anular los actos administrativos ilegales, lo que incluye no sólo las decisiones administrativas relativas al impuesto sino toda decisión administrativa²⁹.

Posteriormente, mediante la ley 2998 del 8 de julio de 1951, se dispuso que la Cámara de Cuentas ejercería las funciones de Tribunal Superior Administrativo hasta que se estableciera dicho órgano jurisdiccional, situación que perdura hasta ahora. Perturbando el desarrollo de la jurisdicción contencioso-administrativa que no es percibida ni siquiera por los abogados como un formidable instrumento de protección de los derechos y libertades individuales.

4. *Consultor del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo*

En el capítulo VI, bajo la denominación "Funciones Consultivas de la Cámara de Cuentas", la Ley 130, en su artículo 24, instituye la Cámara de Cuentas como órgano consultor tanto del Presidente de la República como de las Cámaras Legislativas, al disponer:

"Art. 24.- La Cámara de Cuentas deberá rendir al Senado, a la Cámara de Diputados y al Presidente de la República los dictámenes que le sean solicitados sobre cuestiones financieras. Estos dictámenes no podrán

²⁹ Rosina De la Cruz Alvarado, "El control del Leviathan o el principio de la legalidad". Revista de Ciencias Jurídicas, No. 18. Santiago: PUCMM, 1986.

versar sobre ninguna cuestión de contabilidad en curso de fiscalización por la Cámara de Cuentas, sino sobre cuestiones abstractas y generales que no tengan relación con ninguna persona u oficina pública determinada."

Esta atribución hace de la Cámara de Cuentas un verdadero órgano consultivo del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, sin embargo, no se tiene noticias de que alguno de esos dos poderes la haya consultado alguna vez, ni siquiera en las materias en que está especializada.

Peor aún, los legisladores son capaces de proponer un proyecto de ley para establecer una contabilidad gubernamental sin el conocimiento de la Cámara de Cuentas, y el Ejecutivo toma disposiciones que comprometen las rentas nacionales sin que la Cámara de Cuentas sea puesta en conocimiento de ello y mucho menos consultada.

En ese sentido cabe citar:

"Una asesoría puede fracasar en su finalidad, si sobre el objeto de la asesoría no se encuentra a disposición ninguna o muy poca información. Los parlamentarios requieren al respecto, principalmente, de una información extensa, para poder cumplir con suficiencia sus funciones³⁰.

5. Protección de bienes y valores

Esta atribución que está contenida en el artículo 12 de la Ley 130, está en concordancia con la finalidad esencial de la Cámara de Cuentas y del Congreso que debe velar por la conservación y fructificación de las rentas nacionales consagradas en el artículo 37, ordinal 4, de la Constitución. A tenor de este artículo:

"Art. 12.- Será deber de la Cámara de Cuentas velar porque se mantengan al día el Catastro de los Bienes del Estado, del Distrito de Santo Domingo, de las Comunes y demás instituciones públicas. En caso de omisiones o irregularidades relacionadas con estos Catastros, la Cámara de Cuentas dará informe de ello al Secretario de Estado del Tesoro y Comercio, para que este ordene las investigaciones correspondientes y para el establecimiento de las responsabilidades que sean de lugar."

30 Hans Blasius, "El Tribunal de Cuentas: Contralor e informantes" in *Ob. cit.*, p. 89.

Sin embargo, en ninguno de los informes anuales que hemos tenido a la mano, la Cámara hace mención al cumplimiento del mandato que le confiere la ley respecto a los bienes nacionales, no se sabe por tanto si la Cámara de Cuentas tiene al día el Catastro de los bienes nacionales.

Peor aún, la ley organiza un departamento de Bienes Nacionales que no tiene ni guarda relación con la Cámara de Cuentas, la que ni siquiera es consultada.

Por otra parte, el artículo 130 de la misma ley 130 pone a cargo de la Cámara de Cuentas:

"Art. 13.- En los casos de subastas o remates de servicios públicos, nacionales, del Consejo Administrativo de la ciudad de Santo Domingo o Municipales la Cámara de Cuentas tendrá facultad para asistir o hacerse representar por alguno de sus miembros en los actos correspondientes, a fin de velar por los intereses públicos en la fijación de los precios y otras condiciones".

Que se sepa, la Cámara de Cuentas no ha sido llamada nunca para cumplir esta misión cuando se otorgan concesiones de servicios públicos, ni cuando se suscriben contratos administrativos, como tampoco se precisa su intervención para la aplicación de la ley 141-97 o Ley General de Reforma de la Empresa Pública, en la cual se dispone de bienes y valores del Estado Dominicano. Tan poco comprendida y conocida es esa atribución de la Cámara de Cuentas que en las instituciones llamadas por el Presidente de la Comisión de Reforma a la Empresa Pública a verificar la legalidad y transparencia de los procesos de licitación llevados a cabo por dicha Comisión no se encuentra la Cámara de Cuentas³¹.

Sin embargo, sí se sabe que da cumplimiento (en lo que respecta a las especies timbradas) a lo prescrito por el artículo 15 de la misma ley que establece:

"Art. 15.- La Cámara deberá estar representada por su Presidente o por alguno de sus miembros comisionado al efecto, en toda operación, cuando ésta se realice en el país y en relación con la impresión y conteo de emisiones monetarias o documentos de cualquier natu-

31 *Listín Diario*, 16 de junio de 1999.

raleza que sean representativos de dinero, así como en todo acto para incinerar, destruir o desvalorizar cualquier clase de monedas o documentos representativos de dinero, suscribiendo las actas correspondientes o denunciando las irregularidades que ocurran en estos casos".

Tanto las atribuciones tenidas en los artículos 12 y 13 como en el 15 obedecen a una lógica jurídica: que la Cámara esté en condiciones de informar con conocimiento de causa y profundidad a los organismos y funcionarios, sobre la legalidad, oportunidad, economía, rentabilidad de todos los actos que afectan las rentas nacionales, para que tomen las decisiones necesarias a su conservación y fructificación.

El consultor Mario Andrade, en su informe al Congreso, omite referirse a las atribuciones arriba transcritas, contenidas en la ley y basa su informe en las contenidas en el reglamento interno de menor rango legal.

En el aspecto que guarda relación con lo establecido en el artículo 15 de la ley que en el reglamento interno se limita a la disposición contenida en el 45 sobre las especies timbradas, y al respecto señala:

"Esta forma de control es típica de la Gerencia Financiera de cada institución a través del control interno institucional. Todos los organismos de control interno han ido eliminando esta forma de control que no ayuda a la transparencia de las operaciones de las instituciones públicas. Al contrario, dificulta el fortalecimiento de los controles de las entidades y es considerada una acción de control de escasa eficacia, que provoca confusión en las entidades y dependencias en la CC para la toma de decisiones que son de la exclusiva competencia de los administradores de los recursos públicos".

Este tipo de control presenta las siguientes debilidades:

"1º.- Dificulta que cada entidad asuma las responsabilidades de fortalecer sus controles internos, haciendo que para decisiones de tipo administrativo y financiero deba estar la CC, con la consiguiente utilización de recursos que podrían ser utilizados para la auditoría profesional".

"2º.- La independencia con que debe actuar la CC para examinar la gestión de los funcionarios se disminuye cuando participa en procesos de control concurrentes que no están dispuestos en la Constitución.³²"

Contrariamente a lo afirmado por el señor Andrade, el control concurrente, como él lo llama, no es extraño a las funciones de la Cámara de Cuentas como tribunal de Cuentas que corresponde a lo que en otras partes se denomina control previo en el cual la intervención de la Cámara tiene por efecto avisar para que se corrijan o evitar que se cometan errores que aparecerán en el informe anual.

Al efecto, cabe señalar que solamente en el informe correspondiente al año 1983, entre los informes anuales analizados se encuentra el señalamiento del cumplimiento de esta atribución.

3. Segunda parte: El Congreso Nacional en la rendición de cuentas

3.1 El control fiscal del Congreso

Las líneas generales de la organización de la Cámara de Cuentas están establecidas en los artículos 78 y 80 de la Constitución, sus miembros son cinco, elegidos por el Senado de las ternas que le presente el Ejecutivo y durarán en sus funciones cuatro años, es decir, es igual al término de los funcionarios electos por sufragio universal.

La Constitución no fija un término al Presidente para presentar las ternas, lo que podría conducir a que el Ejecutivo retenga esa presentación para aprovechar el receso del Congreso para hacer su nombramiento, informando de ello al Senado cuando éste reanude la legislatura.

Del texto constitucional parece desprenderse la idea de que una vez nombrada la Cámara de Cuentas, el Senado debe acoger sin reparos, su nombramiento.

Ninguna de las dos soluciones arriba apuntadas es absoluta. En efecto, la ausencia de un término en el texto

32 Mario Andrade, *Ob. cit.*, p. 20.

constitucional no limita al Senado para imponerlo, pues nada impide que en caso de dilación del Ejecutivo en presentar las ternas, el Senado le pida que las presente otorgándole para ello un plazo prudente pasado el cual, puede nombrarla motu proprio.

Asimismo, el nombramiento que el Ejecutivo hace de los miembros de la Cámara de Cuentas durante el receso de las Cámaras Legislativas no es definitivo, está sujeto a que el Senado dé aquiescencia a dicho nombramiento. Si no la diese, vuelve a la etapa de la presentación de las ternas.

Por otra parte, las ternas que presente el Ejecutivo no ligan al Senado, que puede rechazarlas total o parcialmente, si los candidatos no reúnen las condiciones que la Constitución señala más las otras condiciones que la ley establezca o pueda establecer.

Nunca ha ocurrido, hasta ahora, que el Senado no acoja ninguna de las ternas que le presente el Ejecutivo, pero no es ocioso suponer que en el futuro esa eventualidad pueda realizarse, sobre todo si, como todos esperamos, el sistema de elecciones separadas y el establecimiento de los Distritos Electorales producen una nueva clase de legisladores con compromisos y estrecha vinculación con sus electores ante los cuales deben responder por sus actuaciones en el Congreso y con un mejor conocimiento de lo que son las instancias estatales.

Si esa situación se produce el Senado tiene la decisión entre pedir al Presidente de la República la presentación de nuevas ternas o declara desierta o caduca la facultad del Ejecutivo de presentarle ternas y designa sin necesidad de nuevas ternas, a los miembros de la Cámara de Cuentas.

La Constitución da una conclusión lógica al examen de las cuentas: una vez conocidas, revisadas y aprobadas, la Cámara de Cuentas debe presentar de ellas un informe al Congreso; de conformidad con el ordinal 2 del artículo 37 de la Constitución, con este informe el Congreso aprueba o desaprueba el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle cada año el Ejecutivo, al mismo tiempo pone a su cargo un verdadero control fiscal en los términos siguientes:

"Art. 37.2. Aprobar o desaprobar, con vista del informe de la Cámara de Cuentas, el estado de recaudación e

inversión de las rentas que debe presentarle el Poder Ejecutivo".

El texto constitucional otorga a las Cámaras Legislativas un papel activo en el control financiero de la economía nacional, no es una simple formalidad que pone a su cargo, es una decisión que compromete el porvenir de la Nación.

El control fiscal parlamentario es una parte importante de las funciones en materia presupuestal del parlamento. Esto posibilita a los representantes del pueblo cerciorarse del acatamiento del derecho presupuestal, y hacer responsable políticamente al gobierno.³³

El control del Congreso es el corolario obligado que el inciso 22 del artículo 55 de la Constitución impone al Presidente: es una rendición de cuentas en la que somete al escrutinio del Congreso, el uso que ha dado a los recursos del Estado puestos a su disposición.³⁴

Hay que destacar que si bien el control fiscal del Congreso esta sólidamente establecido en la Constitución, no es menos cierto que el Congreso no se ha sentido particularmente compromisario con el pueblo que eligió como sus representantes y ha sido discreto y más que discreto tímido en realizar un control exhaustivo no sólo de los ingresos sino también de los gastos anuales.

Ello no ha impedido que en algunas ocasiones, grupos de legisladores hayan alzado su voz para emitir críticas sobre el informe que presenta la Cámara sobre la gestión económica del Ejecutivo que a la postre son verdaderas críticas al manejo de los fondos públicos.

Al efecto, cabe citar el informe disidente presentado por algunos Senadores de la Comisión de Finanzas en relación con los informes que rinde la Comisión Permanente de Finanzas del Senado respecto de los informes anuales presentados por la Cámaras de Cuentas durante los años 1990 y 1991, que figura como anexo de este trabajo.

Las conclusiones de este informe disidente, así como las de los informes de las Comisiones de Finanzas de las Cámaras Legislativas tienen una óptica errada respecto de la recomendación de voto que deben llevar al seno de cada

33 Heinz Gunter Zavelberg, "Socios para el control fiscal: Tribunal de Cuentas", en *Control financiero en la democracia*, Ob. cit., p. 95.

34 Rosina De la Cruz Albarado, Ob. cit., p. 289.

una de las dos Cámaras que integran el Congreso Nacional. No es el informe de la Cámara de Cuentas el que debe ser aprobado, es la gestión administrativa y económica del Poder Ejecutivo la que debe ser objeto del voto congresional.

3.2 Momento de la decisión

En la estructura constitucional, la rendición de cuentas y la anualidad del ejercicio de los poderes constitucionales es una constante: el presupuesto se elabora para un año; cada año se renuevan los bufetes directivos de las Cámaras Legislativas. El Presidente deposita, cada año, las memorias de las Secretarías de Estado acompañadas del mensaje en el cual rinde cuentas de su gestión del año anterior; el Poder Judicial rinde cuentas de las labores que ha realizado el año anterior.

Es en la anualidad del ejercicio de los poderes constitucionales, especialmente del Poder Ejecutivo, que hay que situar el término dentro del cual la Cámara de Cuentas debe presentar su informe al Congreso y la decisión que sobre las cuentas debe tomar éste.

La Constitución, en su artículo 79 ordinal 2, establece cuándo la Cámara de Cuentas debe presentar ese informe: en la primera legislatura ordinaria, es decir en la que comienza el día 27 de febrero de cada año. Como se sabe que cada legislatura dura noventa días, la Cámara tiene desde el 27 de febrero hasta el 27 de mayo para cumplir el mandato constitucional puesto a su cargo.

Obviamente, este término debe combinarse con el término otorgado al Congreso para producir una decisión respecto de las cuentas generales y particulares de las personas públicas establecidas en los textos; de modo pues, que el informe de la Cámara de Cuentas debe producirse con tiempo suficiente que permita a las Cámaras Legislativas estudiar las cuentas y el informe y producir el voto.

De conformidad con la Constitución, el Poder Ejecutivo, en la primera legislatura ordinaria que comienza el 27 de febrero de cada año, somete al Congreso, las memorias de los Secretarios de Estado, las cuales acompaña con un mensaje, dando cuenta de su administración del año anterior.

Aunque en la práctica el Presidente de la República va al Congreso y pronuncia un discurso de corte eminentemente político, ese discurso, no es el mensaje previsto en la Constitución.

Como de rendir cuentas y de aprobación se trata, el Ejecutivo tiene que poner al Legislativo en condiciones de poder pronunciarse sobre la gestión presidencial en los dos aspectos que contempla la Constitución, en el mensaje, el Poder Ejecutivo debe informar cómo ha cumplido con las atribuciones que el artículo 55 de la Constitución y las leyes ponen a su cargo, lo que lo obliga a decir la cantidad de leyes aprobadas por el Congreso que ha recibido, las observaciones que ha hecho a esas leyes si es el caso, la fecha de promulgación y publicación de las mismas, si ha dictado los reglamentos que las leyes ponen a su cargo, los nombramientos de funcionarios y empleados que ha hecho, la finalidad y la fecha de los mismos y todos los actos realizados durante ese año en cumplimiento de la Constitución y las leyes.

Con este mensaje, con el cual el Congreso apreciará la constitucionalidad y legalidad de los actos del Poder Ejecutivo, con las memorias de los Secretarios de Estado y el informe de la Cámara de Cuentas, con los cuales el Legislativo apreciará la regularidad del estado de recaudación e inversión de las rentas nacionales; el Congreso se encuentra debidamente apoderado para el examen de la gestión presidencial y para emitir el voto que sea de lugar en los dos ámbitos sobre los que recae su examen.

A tenor de los textos arriba citados, el examen y voto de la gestión presidencial está circunscrito en límites muy estrechos: tanto uno como otro deben producirse dentro de la primera legislatura.

Fuera de ese término, la aprobación o desaprobación son innecesarias, inútiles y frustratorias, caduca el derecho del Legislativo a emitir un voto de cualquier naturaleza que sea sobre la gestión presidencial del año considerado y se produce la aprobación tácita de esa gestión que la purga de vicios y no puede el Legislador volver sobre ella.

Razones jurídicas y de orden práctico imponen este razonamiento. En efecto, es, desde todo punto de vista, conforme a la letra y al espíritu de la Constitución, la fijación

de un término para el voto relativo a la gestión presidencial, pues si ese término no existiera, el apoderamiento del Congreso a tales fines sería inútil y colocaría al Poder Ejecutivo en un limbo a legal sin solución de continuidad, indefinidamente bajo el escrutinio legislativo.

Pero además, pretender que el Ejecutivo se mantenga en esa situación anómala es suponer que el constituyente fue insensato estableciendo instituciones superfluas y sin sentido, y ello no es así.

3.3 Consecuencias de la decisión de control

El examen de la gestión presidencial y el voto consecutivo a ese examen, si es de aprobación, purga la gestión presidencial de vicios e ilegalidades y constituye un descargo para el Poder Ejecutivo, que le permite continuar la acción de gobierno emprendida, que fue encontrada correcta por el Legislativo y lo exonera de responsabilidad administrativa y penal liberándolo del juicio político y del juicio penal.³⁵

Por el contrario, si el voto es de desaprobación, constituye una acusación de la comisión de faltas graves en el ejercicio de sus funciones, lo que abre contra el Presidente de la República las puertas al juicio político con todo lo que de ese juicio puede derivarse.

4. Conclusiones

La necesidad de controlar el Poder en la República Dominicana, además de ser un mecanismo que garantice la esencia democrática del sistema, es percibido también como un mecanismo de defensa de los ciudadanos, necesario a su propia supervivencia y a la supervivencia del Estado.

Los ciudadanos no comprenden el buen uso del dinero que se recauda, en la construcción de obras que aunque puedan ser necesarias o útiles, parecen más dirigidas a perpetuar en la memoria colectiva, el recuerdo del gobernante en cuya gestión se hicieron, que a satisfacer necesi-

35 Ver la resolución del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de fecha 19 de septiembre de 1997, Boletín Judicial, 1043 p. 33.

dades de interés general, concepción que la ausencia de planificación fortalece.

Tampoco comprenden los ciudadanos que ese dinero se utilice para crear empleos públicos superabundantes o incrementar salarios, sin una prestación laboral en consonancia.

A estas comprobaciones de hecho, responden las múltiples tentativas que desde muchos sectores se manifiestan en propuestas para controlar el uso y disposición del dinero público, muchas de las cuales desconocen total y absolutamente las instituciones que conforman el Estado dominicano, por lo que se hacen afirmaciones y propuestas, de buena fe, que no corresponden en sentido estricto a la realidad.

La corriente modernizadora, por su parte, gana adeptos que se inscriben en la reforma por la reforma y proponen el establecimiento de nuevas instituciones, sin conocer ni estudiar las existentes, sin saber si son funcionales o no, entendiéndolo que la simple antigüedad de su creación, sin más, las hace obsoletas y que, por tanto, una nueva ley es necesaria sin ponderar las bondades del régimen existente.

Entre las instituciones desconocidas, sin lugar a dudas, el control financiero de toda la actividad económica del Estado, que se expresa en los mecanismos de rendición de cuentas y las decisiones de control, se encuentran en lugar destacado.

En el ordenamiento jurídico dominicano existen desde la fundación de la República, bases constitucionales y legales de un control financiero oportuno y eficiente, que no se ha desarrollado plenamente porque la real comprensión de lo que el control financiero existente realmente ejercido es, significa un cambio profundo, una revolución en la forma de pensar y ser el Estado, que haría innecesarias muchas propuestas de modificación de la Constitución y las leyes, porque el control eficaz y oportuno despojaría de arbitrariedades y veleidades autoritarias, el ejercicio del poder.

La historia política de este país, revela que el ejercicio del control financiero en la forma que está prescrito por la regla de derecho, con todas las consecuencias que de él se derivan, era impensable no hace mucho tiempo: podía conducir a la cárcel, a la muerte o el exilio y se cumplían las formalidades legales, era eso: simple formalidad, sin contenido ni sustancia.

Aún ahora, en que el ejercicio del poder ha adquirido formas más democráticas, la forma de pensar el control difiere mucho si se está en el gobierno o si se está en la oposición.

La existencia constitucional y legal de órganos de control financiero durante toda nuestra vida republicana sin que haya significado una manera más transparente, económica y democrática del ejercicio del poder, hace necesario estudiarlos y buscar los medios que permitan robustecerlos para hacerlos efectivos.

El estudio de la Cámara de Cuentas como órgano de control financiero de la actividad económica del Estado dominicano, permite comprobar:

- 1) Que la Contraloría General de la República encargada de la contabilidad general de la nación, asegura la revisión interna de las cuentas de la administración central, de las instituciones u organismos descentralizados, del Poder Judicial y el Poder Legislativo que transmite a la Cámara de Cuentas.
- 2) La Cámara de Cuentas, auditor externo de todos los poderes e instituciones, asegura la revisión final, el examen de las cuentas y debe emitir sobre las mismas un informe al Congreso con su opinión respecto de pertinencia o no de su aprobación.

El sistema de control financiero establecido acusa debilidades y deficiencias, puede y debe ser fortalecido para haya transparencia, rentabilidad, eficiencia y ahorro de recursos en la actividad estatal, que evite desorden, despilfarro y corrupción.

El fortalecimiento de la Cámara de Cuentas debe comprender tanto el aspecto institucional, como personal de sus integrantes y material.

-En el orden institucional:

- 1) Independencia funcional y personal.
 - a) Eliminar la selección de los miembros de la Cámara de Cuentas a través de ternas presentadas por el Poder Ejecutivo;

- b) Aumentar el número de los miembros responsables ante el Congreso, es decir de los titulares nombrados por el Senado. Un número de once miembros en el que, además de abogados y contables, haya economistas y planificadores, permitirá no sólo una mejor estructuración del trabajo, sino que impedirá que la labor efectiva de control recaiga como hasta ahora en el personal sin responsabilidad ante el Congreso;
- c) Establecer un modo de reclutamiento de los titulares donde el mérito profesional y personal sea la base de selección. La participación de la ciudadanía que tan buenos resultados dio en la selección de los Jueces de la Suprema Corte de Justicia, con vistas públicas en el Senado, puede ser un buen método.
- d) Establecer un período en el ejercicio de sus funciones para los titulares más extensos para que su nombramiento no coincida con el período constitucional. Nueve años renovables por igual término, salvo faltas graves en el ejercicio de la función, comprobadas en un juicio disciplinario ante el Congreso; incapacidad física o mental permitirán asegurar la continuidad en el proceso de control y la independencia funcional de la Cámara de Cuentas y personal de sus titulares.
- e) Derogar la ley 2998 del 8 de julio de 1951 (G.O. 7307 del 14 de julio de 1951) que atribuye a la Cámara de Cuentas las funciones de Tribunal Superior Administrativo;
- f) Incluir a la Cámara de Cuentas como miembro de derecho del Consejo de Gobierno, para que tenga conocimiento de los ingresos previstos y las fuentes de donde provendrán los ingresos que se inscribirán en el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos que anualmente se presenta al Congreso.
- g) Establecer el mecanismo del concurso por oposición para el reclutamiento del personal que nombra la Cámara de Cuentas.
- h) Establecer la obligación del Poder Ejecutivo de contar con la opinión favorable de la Cámara de Cuentas en toda contratación de construcción de

obras públicas, concesión de servicio público, so pena de nulidad del contrato realizado sin el cumplimiento de esta condición.

- i) Establecer que la Dirección de Bienes Nacionales, en lo que se refiere a la disposición y uso de los bienes colocados bajo su administración, tiene no sólo que enviar el inventario de los inmuebles sino además comunicar a la Cámara de Cuentas todas las operaciones que efectúe con dichos bienes.

-En el orden material:

- a) Dotar a la Cámara de Cuentas de un local adecuado para el ejercicio de sus funciones.
- b) Dotarla de recursos financieros, personales y técnico (presupuesto anual, equipos y materiales y personal) suficientes y adecuados.
- c) Capacitación permanente del personal.
- d) Mediante los métodos e instrumentos modernos facilitar el acceso permanente de la Cámara de Cuentas a las informaciones económicas necesarias para el ejercicio del control financiero efectivo.

Si bien es cierto que la Cámara de Cuentas acusa debilidades y que habrá que hacer algunas modificaciones a la ley que la rige y la Constitución, no es menos cierto que independientemente de esas modificaciones, una sólida conciencia de lo que es el control financiero, su significado profundo en el porvenir de la Nación, será un aporte significativo para su efectividad.

Una nueva manera de concebir el Estado, desligada de los vicios que han matizado el ejercicio del poder y el coraje necesario para atreverse a pensar y a hacer el Estado que queremos y necesitamos, es la garantía para un control financiero que asegure la esencia democrática del sistema.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrade, Mario. Informe de Consultoría realizada al Programa de Modernización del Congreso Nacional. Subprograma Control Externo "Fiscalización" a cargo de la Cámara de Cuentas. Marzo de 1998.
- Anteproyecto de Contabilidad Pública. Aprobado por la Cámara de Diputados.
- Basius, Hans. "El Tribunal de Cuentas: Contralor e informante". *En Control Financiero en la democracia*. Argentina: Fundación Konrad Adenauer, 1995.
- "Budget" in *Encyclopédie Dalloz*. Droit Administratif, TI-A-EPA.
- Cámara de Cuentas. Informes Anuales 1981, 1983, 1986, 1991, 1992, 1993, 1994, 1997.
- , "A la Opinión Pública", "El Sol", Santo Domingo, 12 Octubre de 1981.
- , "Reglamento Interno de la Cámara de Cuentas". Aprobado el 17 de julio de 1981.
- Constitución de la República Dominicana.
- "Cours des Comptes". *Encyclopédie Dalloz*. Droit Administratif, TI-A-EPA.
- De la Cruz Alvarado, Rosina. *Presupuesto y Rendición de Cuentas*. Santo Domingo: CUEPS, PUCMM, 1996.
- Haza del Castillo, Orlando. *Nuestra generación*. (Una crónica). Santo Domingo: Taller, 1991.
- Hofmeister, Wilhelm. "Control fiscal en la democracia representativa" en *Control financiero en la democracia*. Fundación Konrad Adenauer. Argentina, 1995.
- Informe de la Comisión Permanente de finanzas del Senado de la República acerca del informe Anual presentado por la Cámara de Cuentas sobre el examen de las Cuentas generales y particulares de la Nación correspondiente al año 1989.

Informe Disidente Presentado por varios Senadores de la Comisión de Finanzas, con relación a los informes que rinde la comisión permanente de Finanzas del Senado de la República acerca de los informes anuales presentados por la Cámara de Cuentas; sobre el examen de cuentas generales y particulares de la Nación correspondientes a los años 1990 y 1991.

"La Comptabilité Publique" in *Encyclopédie Dalloz*. Droit Administratif, TI-A-EPA.

Ley 1494 del 2 de agosto 1947.

Ley General de Reforma de la Empresa Publica N°. 141-97 de 1997.

Ley Orgánica de las Secretarías de Estado N°. 4378, G.O. 7947.

Pellerano Gómez, Juan Ml., *Constitución y política*. Santo Domingo: Capeldom, 1993.

Resolución 424-98 que aprueba los actos realizados por el Poder Ejecutivo para el año 1993, por estar ajustados a la constitución y las leyes.

Resolución N°. 423-98, que aprueba los actos realizados por el Ejecutivo durante el año 1992, por estar ajustados a la constitución y las leyes.

Secretariado Técnico de la Presidencia. Oficina Nacional de Presupuesto. Administración Presupuestaria: Ley Orgánica del Presupuesto para el sector público.

Stern, Kalus, "El Tribunal de Cuentas en la Constitución Federal y las Constituciones de los Estados Federados (Lander)". *Control financiero en la democracia, Argentina*: Fundación Adenauer, 1995.

Tesorería Nacional, *Base Legal Incat*. Santo Domingo. Diciembre 1981.

Volkmar, Harald, "Métodos del control fiscal". *Control financiero en la democracia, Argentina*: Fundación Adenauer, 1995.

Zavelberg, Heinz Gunter: "Socios para el control fiscal: Tribunal de Cuentas, comisiones para el presupuesto y el examen de cuentas". *Control financiero en la democracia*, Argentina: Fundación Adenauer, 1995.

ANEXO

Senado de la República Dominicana

Informe disidente presentado por varios senadores de la Comisión de Finanzas, con relación a los informes que rinde la Comisión Permanente de Finanzas del Senado de la República acerca de los informes anuales presentados por la Cámara de Cuentas, sobre el examen de cuentas generales y particulares de la nación correspondientes a los años 1990 y 1991.

Luego de realizar un ponderado estudio de los informes anuales presentados por la Cámara de Cuentas, sobre el examen de las cuentas generales y particulares de la nación correspondientes a los años 1990 y 1991 por varios senadores de la Comisión de Finanzas, RESUELVEN: rendir un informe disidente con relación a los informes favorables que rinde la Comisión de Finanzas del Senado de la República acerca de los referidos informes por las siguientes razones:

1. El artículo 79 de la Constitución de la República, establece que la Cámara de Cuentas está obligada a examinar las cuentas generales y particulares del Estado y presentar al Congreso un informe al respecto.
2. El informe de la Cámara de Cuentas debe tener a la luz del artículo 10 de la Ley 130 de fecha 5 de diciembre de 1942, sobre la Cámara de Cuentas, las operaciones de esa cámara del historial explicativo de las operaciones del gobierno y la opinión de dicho organismo.
3. El informe anual debe tomar en cuenta los criterios legales y constitucionales que sustentan los ingresos obtenidos por el gobierno central y los desembolsos que éste realizó en el año anterior.
4. El artículo 113 de la Constitución, establece que ninguna erogación de fondos será válida; si no estuviere autorizada por la Ley y ordenada por funcionarios competentes.

5. El artículo 115 de la Constitución dice: "Que no se puede trasladar sumas de un capítulo o rama de la administración a otro, sino en virtud de una Ley".
6. El artículo 30 de la Ley 531 del 11 de diciembre del 1969, establece que los presupuestos aprobados para cada uno de los organismos y dependencias que componen cada capítulo constituyen el límite máximo.
7. Los artículos 50, 51, 52 y 53, establecen que el Poder Ejecutivo (capítulo de la Secretaría de la Presidencia) podrá gastar de su presupuesto más de un 75% del excedente del ingreso estimado para el Fondo General de Presupuesto, en algunos casos, este 75% podrá ser mayor dependiendo de: si la reserva presupuestaria que corresponde a un 25% del citado excedente, llegase a un 5% del excedente presupuestario. Ahora bien, en ningún caso a la luz de la Ley 531, la Secretaría de la Presidencia podrá gastar, sin aprobación del Congreso Nacional, su presupuesto, más el 100% del excedente presupuestario.
8. Para el año de 1990, la Secretaría de la Presidencia tenía aprobada en el Presupuesto del Fondo General, la suma de 210 millones, 99 mil, 690 pesos, mientras que para ese año, el excedente presupuestario en el Fondo ascendió a 2 mil, 342 millones, 443 mil, 235 pesos. Es decir, que la Secretaría de la Presidencia, no podía gastar más de 2 mil, 552 millones, 542 mil, 925 pesos, cantidad que sería menor porque una parte del excedente debe mantenerse como reserva presupuestaria (véase cuadro 2.2 del Informe de la Cámara de Cuentas del año 1990).
9. A la Secretaría de la Presidencia, le fueron asignados en 1990, 3 mil, 411 millones, 60 mil, 909 pesos, más que el límite legalmente permitido.
10. La Secretaría de Trabajo tenía asignado 9 millones, 835 mil, 750 pesos en el presupuesto, pero gastó 36 millones, 839 mil, 412 pesos en exceso, contrariando el artículo 115 de la Constitución y 30 de la Ley 531.

11. En el informe de la Cámara de Cuentas de 1990, no se incluyen los ingresos que recibió el Poder Ejecutivo del Contrato con la Falconbridge, así como tampoco los recibidos por los consulados.
12. Una situación similar a la del 1990 se presentó para el año de 1991, pues, mientras por el Fondo General a la Presidencia de la República, sólo se le asignaron RD\$210,099,690 pues fue el mismo presupuesto del año 1989, el excedente presupuestario es decir, que el límite máximo, sin tomar en cuenta la reserva presupuestaria, ascendió a RD\$5,566,368.010 mientras que el gasto de la Presidencia de la República fue de RD\$6,022,714,269,445 mil 449 pesos, cantidad máxima que podía gastar esa Secretaría (véase cuadro 2-2 del Informe de la Cámara de Cuentas de 1991).
13. Una situación similar a la de la Secretaría de Trabajo en el 1990, que gastó más que su presupuesto, se presentó en 1991 con esta misma Secretaría, gastando 51 millones, 639 mil, 009 pesos, en exceso del Presupuesto y aprobada por este Congreso, así como, con la Secretaría de Interior y Policía que tuvo un gasto de 42 millones, 827 mil, 825, mayor que su presupuesto.
14. El comentario para el 1990 sobre los ingresos de Falconbridge, ingresos consulares y tarjetas de turistas es válido también para 1991, no aparecen en el informe de la Cámara de Cuentas.

VISTAS: las puntualizaciones anteriores, proponemos a esta honorable Cámara de Senadores que devuelva a la Cámara de Cuentas, el informe de la ejecución presupuestaria de los años 1990 y 1991 por incompleto, para que incluya una explicación del porque de los gastos en exceso de la Presidencia de la República y la Secretaría de Trabajo en los años 1990 y 1991, y la Secretaría de Interior y Policía en 1991, tomando en cuenta que este Senado de la República no conocía en esos años una Ley que permitiera el traspaso de fondos de capítulo del presupuesto a la otra como exigen la Constitución y la Ley 531 y; Que la

Cámara de Cuentas, incluya en su informe un análisis de los fondos provenientes de los contratos de Falconbridge, ingresos consulares y por tarjetas de turismo y por cualquier otra no analizada en su informe, tomando en cuenta que el artículo 31 de la Ley 531, establece que cualquier ingreso fiscal que no esté consignado en el presupuesto aprobado, deberá ser incorporado a la Ley de Presupuesto.

POR EL BLOQUE:

MANUEL R. VENTURA CAMEJO
Vicepresidente

GERARDO APOLINAR AQUINO
Vocal

DANIEL MEJIA RODRIGUEZ
Vocal

JUAN OCTAVIO CEBALLOS CASTILLO
Vocal

OSCAR SANTIAGO BATISTA GARCIA
Vocal

Santo Domingo, D.N.
Octubre 20, 1992.

Mrr.-

INFORME SOBRE LA CAMARA DE CUENTAS

Período 1990 - 1991

1. El artículo 79 de la Constitución de la República, establece que la Cámara de Cuentas está obligada a examinar las cuentas generales y particulares del Estado y presentar al Congreso un informe al respecto.
2. El informe de la Cámara de Cuentas debe tener a la luz del Artículo 10 de la Ley 130 de fecha 5 de diciembre de 1942, sobre la Cámara de Cuentas, las operaciones de esa cámara, del historial explicativo de las operaciones del gobierno y la opinión de dicho organismo.
3. El informe anual debe tomar en cuenta los criterios legales y constitucionales que sustentan los ingresos obtenidos por el gobierno central y los desembolsos que éste realizó en el año anterior.
4. El artículo 113 de la Constitución, establece que ninguna erogación de fondos será válida; si no estuviere autorizada por la Ley y ordenada por funcionarios competentes.
5. El artículo 115 de la Constitución dice: "Que no se puede trasladar sumas de un capítulo o rama de la administración a otro, sino en virtud de una Ley.
6. El artículo 30 de la Ley 531 del 11 de diciembre de 1969, establece que los presupuestos aprobados para cada uno de los organismos y dependencias que componen cada capítulo constituye el límite máximo.
7. Los artículos 50, 51, 52 y 53, establecen que el Poder Ejecutivo (capítulo de la Secretaría de la Presidencia) podrá gastar de su presupuesto más de un 75% del excedente del ingreso estimado para el Fondo General de Presupuesto, en algunos casos, éste 75% podrá ser mayor dependiendo de: si la reserva presupuestaria que corresponde a un 25% del citado excedente, llegase a un 5% del excedente presupuestario. Ahora bien, en ningún caso a la luz de la Ley 531, la Secretaría de la Presidencia podrá gastar, sin aprobación del Congreso Nacional, su presupuesto, más el 100% del excedente presupuestario.

8. Para el año de 1990, la Secretaría de la Presidencia tenía aprobada en el Presupuesto de Fondo General, la suma de 210 millones, 99 mil, 690 pesos, mientras que para ese año, el excedente presupuestario en el Fondo ascendió a 2 mil, 342 millones, 443 mil, 235 pesos. Es decir, que la Secretaría de la Presidencia, no podía gastar más de 2 mil, 552 millones, 542 mil, 925 pesos, cantidad que sería menor porque una parte del excedente debe mantenerse como reserva presupuestaria (véase cuadro 2.2 del Informe de la Cámara de Cuentas del año 1990).
9. A la Secretaría de la Presidencia, le fueron asignados en 1990, 3 mil, 411 millones, 60 mil, 909 pesos, más que el límite legalmente permitido.
10. La Secretaría de Trabajo tenía asignado 9 millones, 835 mil, 750 pesos en el presupuesto, pero gastó 36 millones, 839 mil, 412 pesos en exceso, contrariando el artículo 115 de la Constitución y 30 de la Ley 531.
11. En el informe de la Cámara de Cuentas de 1990, no se incluyen los ingresos que recibió el Poder Ejecutivo del Contrato con la Falconbridge, así como tampoco los recibidos por los consulados.
12. Una situación similar a la del 1990 se presentó para el año de 1991, pues, mientras por el Fondo General a la Presidencia de la República, sólo se le asignaron RD\$210,099,690, pues fue el mismo presupuesto del 1989, el excedente presupuestario es decir, que el límite máximo, sin tomar en cuenta la reserva presupuestaria, ascendió a RD\$5,566.368.010 mientras que el gasto de la Presidencia de la República fue de RD\$6,022,714,269,445 mil 449 pesos cantidad máxima que podía gastar esa Secretaría (véase cuadro 2.2 del Informe de la Cámara de Cuentas del año 1991).
13. Una situación similar a la de la Secretaría de Trabajo en el 1990, que gastó más que su presupuesto, se presentó en 1991 con esta misma Secretaría, gastando 51 millones, 639 mil, 009 pesos, en exceso del presupuesto y aprobada por este Congreso, así como, con la Secretaría de Interior y Policía que tuvo un gasto de 42 millones, 827 mil, 825, mayor que su presupuesto.

14. El comentario para el 1990 sobre los ingresos de Falconbridge, ingresos consulares y tarjetas de turistas es válido también para 1991, no aparecen en el informe de la Cámara de Cuentas. VISTAS: Las puntualizaciones anteriores, proponemos a esta honorable Cámara de Senadores que devuelva a la Cámara de Cuentas, el informe de la ejecución presupuestaria de los años 1990 y 1991 por incompleto, para que incluya una explicación del porque de los gastos en excesos de la Presidencia de la República y la Secretaría de Trabajo en los años de 1990 y 1991, y la Secretaría de Interior y Policía en 1991, tomando en cuenta que este Senado de la República no conocía en esos años una Ley que permitiera el traspaso de fondos de capítulo de presupuesto a la otra como exigen la Constitución y la Ley 531 y; que la Cámara de Cuentas, incluya en su informe un análisis de los fondos provenientes de los contratos de Falconbridge, ingresos consulares y por tarjetas de turismo y por cualquier otra no analizada en su informe, tomando en cuenta que el artículo 31 de la Ley 531, establece que cualquier ingreso fiscal que no este consignado en el presupuesto aprobado, deberá ser incorporado a la Ley de Presupuesto.

TERCER CAPÍTULO

CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE LAS FINANZAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Tamara Sosa Vásquez

1. Introducción

Resulta incuestionable el interés que despierta en los actuales momentos el tema de la gestión municipal, debido en gran medida a los procesos de reformas y modernización en que se encuentran inmersas todas las instancias del sector público nacional, aunado esto al desarrollo local del municipio como ente promotor del desarrollo social cuya misión, entre otras cosas, es la de satisfacer las necesidades locales dentro de un marco de participación ciudadana y de coordinación interinstitucional.

Del mismo modo que las corporaciones locales, como expresión de gobierno local reconocido constitucionalmente, están conformados por componentes políticos y administrativos en su gestión y cuentan, además, con un componente económico el cual es fundamental para fortalecer su desarrollo y la autonomía local.

Estos componentes requieren para su implementación de mecanismos, normas y procedimientos que deberán ser ejecutados por recursos humanos y técnicos capaces como para garantizar una buena administración interna, financiera, contable y presupuestaria y tendientes a interpretar que los mecanismos legales vigentes como principios generales de la administración pública nacional tienen que estar relacionados y compatibilizados con los principios y normas del municipio hacia propósitos y objetivos comunes.

Los intereses locales, tal y como está concebido nuestro sistema jurídico nacional, deberán ir a la par con las políticas nacionales vigentes, de lo que se desprende que en algún momento dentro de la actividad municipal se establezcan vínculos y una relación de jerarquía y de subordinación con respecto a los diferentes organismos directivos de la administración pública nacional, que hay que tomar en consideración.

El tema que a continuación presentamos en este monográfico, sobre el *Control y fiscalización de las finanzas de los gobiernos locales en la República Dominicana*, presenta estas características y nos llevará, como parte de su análisis, a identificar tanto las instancias que conforman el sector público nacional que tienen incidencia en la temática financiera de los ayuntamientos, como el grado de subordinación, jerarquía y fiscalización que de ellas dependen.

Es de todos conocidos que en nuestro país, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, se está entrando en un proceso de cambios estructurales, políticos, económicos y sociales dirigidos a la reforma, modernización y descentralización del Estado y al autosostenimiento de las instancias autónomas del sector público que la conforman; entre estas instancias se encuentran los ayuntamientos. Como parte de este proceso de transformación, lo referente a la política económica deberá estar concebido de tal manera que la planificación económica se relacione consecuentemente con los ingresos percibidos, ya sea por concepto de sus fuentes propias, o a través de las transferencias que reciba del Estado legalmente.

Con la implementación, desarrollo y ejecución de estos procesos de reforma tanto el gobierno central como los ayuntamientos en su condición de gobiernos locales, deberán diseñar estrategias conjuntas que permitan mejorar las técnicas de la administración financiera de los municipios, planificando, dirigiendo, controlando y fiscalizando de manera conjunta y coherente los sistemas financieros y presupuestarios vigentes.

La tradición municipalista en nuestro país se sustenta, entre otras cosas, en una estructura financiera fundamentada en las amplias atribuciones que les confiere la Ley Orgánica Municipal a los tesoreros municipales, los cuales ejercen fun-

ciones que, al ser incompatibles, son violatorias de los principios y las normas contables y presupuestarias vigentes.

Al hacer este monográfico, una revisión y un análisis de los preceptos y normas legales vigentes relativos a la materia, constituirán un eje fundamental tanto para los municipios, como para los organismos de control y fiscalización de los recursos públicos nacionales y/o municipales, ya que brindará la oportunidad de contar con un material que permitirá la discusión científica y el análisis entre todos los sectores interesados en esta actividad administrativa financiera.

Una buena conducción de las finanzas, sobre todo en instancias que cuentan con recursos económicos limitados como los ayuntamientos, coadyuvarán no tan sólo a impulsar políticas dirigidas a lograr un manejo racional de los recursos, sino además a obtener grados de eficiencia en provecho de la gestión local y de la propia comunidad representada.

El tema de referencia, por lo tanto, podría sustentar un aspecto a ser debatido para la reforma del sector público financiero, tanto por su complejidad como por la dispersión y contradicción de las normas que le son consustanciales, las cuales en gran proporción responden a instrumentos y procedimientos administrativos que lejos de ser modernos y adecuados son consecuencia de la tradición administrativa centralista característica de todos los órganos del sector público nacional en la República Dominicana.

Por lo tanto, la reforma y el fortalecimiento de las instancias del sector público nacional así como el fortalecimiento de las instituciones locales del municipio dependerán no solamente de una descentralización institucional, sino que se relacionará con una buena administración, aplicación y control de las finanzas como herramientas positivas hacia una buena gestión, tendientes a garantizar, además, que tanto las instancias del sector público nacional, como las instancias municipales, acorde a los objetivos institucionales que las caracterizan, puedan llegar a ser verdaderos instrumentos de articulación y de promoción del desarrollo nacional y local en el ámbito político, económico y social, todo en beneficio de la comunidad asentada dentro de un Estado debidamente organizado.

2. Marco teórico legal de las finanzas municipales

Como paso previo a establecer la importancia de las finanzas municipales y los mecanismos de control en la administración pública municipal, debemos identificar cuáles son las instancias responsables, dentro del municipio, de la gestión local y el rol que les compete desde el punto de vista político, territorial y administrativo.

Analizando y tomando como referencia tanto lo consagrado por la Ley Sustantiva del Estado como por la Ley Orgánica Municipal en lo que respecta a los municipios, podemos expresar que los mismos: Constituyen divisiones territoriales del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, poder de decisión y poder de autoorganizarse; su gobierno y administración recaen en dos instancias de poder: el Órgano Ejecutivo representada por el síndico en su condición de ejecutivo municipal, y el Concejo de Regidores en su condición de órgano normativo del ayuntamiento. Estas dos ramas conjugadas, las cuales trabajan de manera colegiada constituyen lo que se conoce como los ayuntamientos y/o los gobiernos locales.

Los ayuntamientos, representados por su gobierno local, como unidad básica de la división política y administrativa en nuestro país, se organizan y conforman a través de una delegación de poderes que emana de la población asentada dentro de sus territorios, en virtud de un derecho originario que a la población le corresponde, en virtud de este derecho, sus representantes tienen la potestad de preparar, ejecutar y proponer un programa de gobierno que permita fortalecer la gestión local, así como la defensa, el bienestar y el desarrollo en sus demarcaciones respectivas.

Al constituir los ayuntamientos gobiernos locales, con autonomía institucional reconocida por la ley y consagrada constitucionalmente, por ser sus autoridades electas a través del voto libre y secreto, por ser instancias con poder reglamentario, poder de policía, poder de organización y poder de decisión, cuentan también con el poder de gestión en el ámbito económico, poder que les permite disponer de los recursos que les competen con cierta independencia funcional y operativa, solamente subordinado a las limitaciones estatuidas en la Constitución y en las Leyes supletorias dictadas al efecto.

En virtud de ello, al igual que todas las instituciones del sector público nacional autónomas, prestatarias de servicios públicos y con recursos propios, deberán contar con una estructura financiera y presupuestaria legalmente refrendada tanto por la administración local como por la administración pública nacional. Al ser los ayuntamientos gobiernos locales con patrimonio propio, su área financiera deberá constituir una de las bases fundamentales para fortalecer el desarrollo de su gestión, la "autonomía municipal" y la capacidad económica de disponer de ese patrimonio con cierta independencia.

No obstante las prerrogativas legales que la sustentan, la realidad práctica de nuestros municipios se sustrae a la realidad jurídica expresada en sus normas, sobre todo en su autonomía local, debido a que los ayuntamientos tal y como están estructurados dentro del contexto de la administración pública, se asemejan más a una entidad autárquica que a una institución autónoma en el sentido amplio del concepto, debido a que, además de las interferencias de otros poderes públicos en la gestión municipal, las fuentes de recursos exiguos que conforma sus ingresos, las convierten en una institución dependiente y frágil en relación a otras instancias del sector público nacional.

En este tenor, debemos indicar que una gran proporción de las fuentes impositivas de ingresos que conforman el erario público nacional del Estado, que por su tipificación deben de constituir tributos municipales, tienden a incrementar los ingresos del Gobierno Central en detrimento de los gobiernos locales, situación que incidió en la promulgación de la Ley 17/97, con el objetivo de transferir a favor de los ayuntamientos ingresos del fisco sobre la base del 4% de los ingresos generales percibidos por el Estado. Este instrumento legal que, si bien es cierto ha contribuido a mejorar las finanzas municipales y ha creado una especie de control en cuanto al gasto adolece, a nuestro entender, de una ausencia de criterios definidos como para garantizar una distribución equitativa y real; de igual manera, no define un mecanismo de información adecuado, que permita a los ayuntamientos conocer de una manera real y efectiva, si la transferencia realizada por el Gobierno Central se ajusta a la recaudación percibida.

En vista de lo anteriormente expresado, procedería preguntarnos: ¿Cómo se puede concebir la Autonomía Municipal en la República Dominicana?

En nuestro sistema jurídico municipal, la autonomía local está concebida como la facultad que tiene el municipio, a través de su gobierno: el ayuntamiento, de articular los recursos propios y poder disponer de ellos, conforme a lo dispuesto por la ley, ejerciendo las competencias que le son inherentes para satisfacer las necesidades de la población.

Al establecerse legalmente la disponibilidad en lo que respecta a los recursos, la autonomía municipal estará consecuentemente relacionada con la autosubsistencia del municipio. De no existir esta autosuficiencia económica, no existirá la autonomía municipal y no se podrán ejecutar las actividades administrativas y de servicios a que están obligados y que demanda la población para garantizar y mejorar su calidad de vida.

Identificada la importancia de lo que debe constituir un sistema financiero dentro de la estructura administrativa municipal, procederemos en el próximo capítulo a referirnos a la forma en como debe y está estructurado este sistema dentro del engranaje económico, administrativo, político y social del país.

3. Estructura de las finanzas municipales en la República Dominicana

El estudio y la clasificación de los ingresos del Estado, desde el punto de vista de su fundamento y naturaleza, corresponde al derecho constitucional, a la economía política y a la ciencia financiera¹. Las finanzas municipales forman parte de ese fundamento y naturaleza. La estructura financiera local está sustentada a través de la tributación, ya sea por el cobro directo de los tributos que están facultados a percibir por medio de los arbitrios, derechos, tasas y contribuciones generados por las normas municipales, o por la vía de la recepción de los impuestos especiales transferidos a ellos por el Gobierno Central.

1 Manuel A. Amiama, *Prontuario de legislación administrativa dominicana*. Santo Domingo: Colección ONAP. Primera edición, 1982, pág. 219.

Los ayuntamientos en la República Dominicana fundamentan su estructura financiera, con algunas excepciones, como es el caso específico del Ayuntamiento del Distrito Nacional, en que la función administrativa en este renglón es compartida entre el director financiero, el auditor, el tesorero, y la Dirección de Impuestos y Rentas Municipales; con una estructura financiera mínima, caso de los ayuntamientos pequeños, en que la actividad financiera está delegada de modo exclusivo al tesorero municipal como funcionario encargado de cumplir con todo lo referente al área financiera local. Entre sus atribuciones están: la recepción, transferencia, control y rendición de informes de los ingresos y egresos municipales tal y como lo estatuye la Ley Orgánica Municipal No. 3455, Sección III, Del Tesorero, Art. 38.²

En nuestro país, al no contar los municipios con un Código Municipal como existe en otros países latinoamericanos, no se cuenta con un sistema recaudatorio expedito, debidamente integrado y formalmente establecido, lo que conlleva a que el mismo se deba sustentar básicamente en los principios generales financieros de la administración pública nacional.

Las finanzas municipales están constituidas por el conjunto de principios, normas y procedimientos, que regulan tanto la captación de recursos como su asignación, para la prestación de servicios y la ejecución de obras municipales, es decir, la percepción de las rentas, la recaudación y la forma del gasto de esos ingresos.

Para la captación de los recursos, existen diferentes sistemas de recaudación, dependiendo de la capacidad administrativa técnica y de recursos humanos con los que cuente la institución, es por ello que la estructura financiera varía en relación al tamaño del ayuntamiento. No obstante la situación precedentemente planteada, el sistema de recaudación para estar bien concebido deberá contar con objetivos definidos, entre los que se encuentran:

- 1) una recepción de los recursos en forma expedita y ágil;

² Pedro Reynoso Jiménez, *Recopilación de disposiciones legales relacionadas con la vida municipal*. Santo Domingo: Liga Municipal, 1993, pág. 389.

- 2) un control en la cantidad deudada por los contribuyentes;
- 3) la persecución en el pago de las acreencias, y,
- 4) la optimización en la captación de los recursos a través del catastro fiscal.

La organización administrativa estatal dispone que la recaudación de las rentas a nivel nacional estará dirigida por el Secretario de Estado de Finanzas, a través de los diferentes directores encargados de tales actividades, y la percepción de las recaudaciones corresponden al tesorero de la República³. En el mismo tenor, la organización administrativa municipal establece que el gobierno local dirige la recaudación de sus rentas a través del síndico y sus ingresos son percibidos por el tesorero municipal como funcionario competente por ley para ejecutar dicha actividad financiera.

En lo referente a los ingresos municipales, debemos señalar que tanto los gobiernos municipales como el Gobierno Central, en la parte relativa a los ingresos cuentan, como parte de su sistema financiero con dos tipos de ingresos: los ingresos ordinarios y los ingresos extraordinarios. La estructura de los ingresos municipales se fundamenta en los principios regulatorios del régimen impositivo del país, al no estar debidamente consolidado, el sistema tributario municipal se encuentra disperso en la Constitución política del Estado, en las leyes adjetivas y en las normas y ordenanzas municipales que establecen los diferentes tipos de tributos a cobrar.

3.1 Ingresos ordinarios. Ingresos extraordinarios.

Los egresos municipales

- Ingresos Ordinarios:

"Constituyen aquellos ingresos que perciben los ayuntamientos en forma normal acorde a lo establecido por las Leyes, Ordenanzas y/o Resoluciones impositivas,

³ Manuel A. Amiama, *Ob, cit.*, p. 219.

para agenciarse de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos. Acorde al Art. 21 de la Ley Orgánica Municipal están comprendidos por: las rentas, los impuestos, derechos, arbitrios, tasas y las contribuciones⁴. Regularmente estos ingresos son percibidos por el Tesorero Municipal, funcionario que deberá entregar semanalmente un estado de caja de la actividad financiera al Síndico con copia a la Cámara de Cuentas y al Contralor General de la República", (Art. 38 inciso 1 de la Ley Orgánica Municipal)⁵.

Es de entenderse, por lo tanto, que existe legalmente una subordinación jerárquica interna del ayuntamiento, del tesorero al síndico como su jefe inmediato, y a nivel externo, del gobierno local a la Cámara de Cuentas y a la Contraloría General de la República, instancias que están en la obligación de velar porque los ayuntamientos, por medio de sus funcionarios competentes, cumplan de manera efectiva con las prescripciones establecidas en las leyes vigentes.

Del mismo modo que al tesorero nacional, le compete ejercer los derechos y el cumplimiento de los deberes relativos a la recaudación, custodia, desembolso y contabilidad de los fondos públicos, al tesorero municipal le corresponde ejecutar estas actividades con respecto a la gestión de la recaudación de los ingresos y de los fondos municipales.

- Los ingresos extraordinarios

Estos ingresos de los municipios, de acuerdo al Art. 122 de la Ley Orgánica Municipal, están comprendidos por: los subsidios que les conceda el Estado ocasionalmente, el producto de las enajenaciones de bienes municipales, los empréstitos, las donaciones y legados y los que se perciben por otras causas no previstas, es decir aquéllos que recibe el municipio y/o el Estado de manera imprevisible (los recargos, las multas, las contribuciones)⁶.

4 Pedro Reynoso Jiménez, *Ob. cit.*, p. 389.

5 *Ibid.*

6 *Ibid.*

- Los egresos municipales

Los egresos municipales constituyen la transferencia de poder de compra de unas manos a otras. Los egresos se clasifican en gastos corrientes y gastos de capital. Entre los gastos corrientes podemos identificar: los sueldos y salarios, bienes y servicios y transferencias. Dentro de los gastos de capital podemos señalar: los de inversión, transferencias, la inversión financiera y la amortización.

Definida la estructura financiera municipal, procederemos brevemente, y sobre la base de la experiencia municipal, a identificar algunas debilidades institucionales que a nuestro entender limitan una eficiente gestión financiera en lo que respecta a la recaudación.

- 1) Las fuentes de recaudación con que cuentan los ayuntamientos como recursos propios recaen sobre actividades que no representan ingresos significativos para los municipios, lo que implica que el gasto administrativo en las cobranzas sea superior a los beneficios recaudados.
- 2) La existencia de impuestos que por sus características son típicamente municipales, pero que son percibidos directamente por el Estado, beneficiándose los ayuntamientos con un porcentaje mínimo en relación a los recursos que generan. Ejemplo: el impuesto a la vivienda suntuaria, en la cual se establece el 20% a favor de los ayuntamientos.
- 3) La prestación de servicios de manera deficiente y discontinua incide hacia una política
- 4) De no pago por parte del contribuyente.
- 5) Una ausencia de políticas definidas que fortalezcan la gestión y los procedimientos de cobros.
- 6) La timidez administrativa para la aplicación efectiva del procedimiento de cobros Compulsivos establecidos en la ley sobre la materia, como resultado del peso político que esto conlleva para sus funcionarios electos, que ambicionan ostentar en el futuro otros cargos de igual condición.

4. El presupuesto municipal

El presupuesto nacional es la estimación legal de los ingresos y gastos del Estado en un período de tiempo determinado. La Constitución de la República en su Art. 37 inciso 12 establece que corresponde al Congreso Nacional: Votar el presupuesto de ingresos y ley de gastos públicos, y aprobar o no los gastos extraordinarios para los cuales solicite un crédito el Poder Ejecutivo⁷.

La Ley Orgánica Municipal dispone, a su vez, que le corresponde al síndico: preparar y proponer a la corporación, el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos, así como los proyectos de reestimación de ingresos y las transferencias o modificaciones en el presupuesto vigente.

El Presupuesto constituye, además, un instrumento que contiene decisiones políticas que deben expresarse en acciones, constituyendo un programa y/o plan expresado en términos financieros. Constituye el control más efectivo que puede ejercer cualquier cuerpo legal, debido a que además de establecerse los programas incluidos, se determina la organización básica y la estructura del personal de la organización. Tanto el presupuesto municipal como el nacional son el producto de una actividad administrativa de los representantes de las instituciones, constituyendo, además, el resultado de un proceso legislativo y de dirección.

El presupuesto municipal al ser un instrumento político, porque emana su acto de una autoridad soberana, es a su vez un instrumento técnico en el que su formulación, ejecución y control requieren de un proceso ordenado y sistematizado; constituye, además, un instrumento financiero porque registra el origen y el monto de los ingresos; y, por último, constituye un instrumento de planificación porque ante la ausencia de planes de desarrollo a mediano y largo plazo, se convierte en un plan de corto plazo de un año.

El presupuesto municipal debe de ser sometido para su ejecución a la aprobación previa del Concejo de Regidores, este Concejo a su vez, somete el presupuesto para fines de revisión al Comité Ejecutivo de la Liga Municipal

⁷ Dionis Durán González, *La Constitución de la República*, Santo Domingo: Editora Amalba, C por A. Primera edición, 1997.

Dominicana (Ley 673 del 18 de diciembre del 1965), instancia que podrá hacerle todas las enmiendas y reformas que considere de lugar, debiendo en tal virtud los ayuntamientos acogerse a estas reformas.

La base legal del presupuesto municipal descansa, en primer orden, en la Constitución de la República, Título VIII Del Gobierno del Distrito Nacional y de los Municipios, Arts. 84 y 85, en la Ley 5622, del 21 de septiembre del 1961, sobre Autonomía Municipal, en la Ley Orgánica Municipal No. 3455 del 21 de diciembre del 1952, y en la Ley 673 del 18 de marzo del 1965 la cual establece el procedimiento que hay que seguir ante la Liga Municipal Dominicana para la aprobación del presupuesto municipal.

El Art. 203 de la Ley establece que el año económico municipal se inicia el primero de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Al síndico le compete presentar el presupuesto en la segunda quincena del mes de noviembre de cada año, al Concejo de Regidores como propuesta. La ley 673 del 18 de marzo del 1965 estatuye a su vez, que el presupuesto municipal se preparará de acuerdo a las fórmulas e instrucciones que indique la Liga Municipal Dominicana. El Art. 206 de la Ley Orgánica dispone que: No se consignarán en el presupuestos ingresos, por una cifra que exceda del promedio percibido en los tres años anteriores por el mismo concepto.

El Art. 209 establece que en ningún caso podrán los ayuntamientos votar erogaciones fuera de sus respectivos presupuestos. El Art. 210 señala que: Cuando por cualquier motivo no fuere votado y aprobado el presupuesto antes del 1 de enero, regirá el correspondiente del año anterior, salvo las modificaciones que el ayuntamiento le introduzca, sujetas a la misma tramitación y aprobación anteriormente indicada. El Art. 211 expresa a su vez, que el presupuesto, en cuanto a los egresos, no se considerará vigente sino para el año a que corresponda, quedando anulados los créditos de los que no se hubiese hecho uso al término de ese año.

La Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público Nacional No. 531 del 11 de diciembre del 1969, establece en el Título III, las normas por las cuales deberán regirse las instituciones descentralizadas y autónomas del Estado que reciban o no financiamiento fiscal, de las empresas del

Estado y de los municipios, estipulándose que las instituciones indicadas, entre ellos los ayuntamientos, deberán enviar a la Oficina Nacional de Presupuesto, durante los primeros diez días laborables del mes de enero de cada año sus respectivos presupuestos de ingresos y gastos ajustados a las transferencias de fondos asignados en la ley de gastos públicos.

La Legislación reguladora de las bases del régimen Local, No. 7/1985 del sistema español⁸ dispone en relación al presupuesto: que aprobado inicialmente el mismo, deberá ser sometido al público por un espacio de quince días, para cualquier reclamación y/o sugerencias, si no existe reclamación, el presupuesto se considerará aprobado definitivamente. El presupuesto sólo es aprobado por el Concejo. Contra la decisión definitiva del presupuesto se establece el recurso contencioso-administrativo, cuando no se ajusta a los trámites establecidos en la Ley o por ser insuficientes los ingresos en relación a los gastos presupuestados. Lo pueden entablar: los habitantes en el territorio, las personas que estén interesadas aunque no habiten en el territorio, las corporaciones, asociaciones y personas jurídicas en general. Art. 446-447.⁸

5. El control financiero de los gobiernos locales en la República Dominicana

La legislación española dispone que las entidades locales legalmente ejercen sus funciones de control y fiscalización interna, acorde a lo establecido en la Ley General de Presupuesto, estos controles se refieren, entre otros casos, a: la fiscalización previa de todo acto, documento o reclamación que produzcan derechos y obligaciones, ingresos o pagos y/o a la fiscalización de todos los actos administrativos de gestión de ingresos.

El informe del interventor es requerido antes de la adopción de los acuerdos. La rendición de cuentas del presupuesto y la contabilidad municipal las realiza el presidente del ayuntamiento, las cuales serán preparadas por el interventor quien las someterá a una Comisión Especial

⁸ *Ley de régimen local español*. España: Editorial Civitas, S. A. Octava edición, 1997, pág. 272.

de Cuentas de la entidad local. Esta comisión está conformada por miembros de los diferentes partidos políticos integrantes de la corporación. Dichas cuentas se expondrán al público, con los justificantes y el informe de la comisión. Las cuentas aunque no hubiere recaído acuerdo de aprobación, quedarán sometidas a la intervención externa del Tribunal de Cuentas (Art. 460)⁹.

Las normas jurídicas vigentes relativas al sistema financiero dominicano estatuyen diferentes tipos de controles, estos controles se aplican en la gestión financiera de los ayuntamientos; tanto para la erogación de los fondos públicos del Estado como para erogar los fondos municipales se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos y procedimientos:

- a) Una Ley que ordene o autorice la erogación; esto es lo que se conoce como apropiación (Art.113 de la Constitución de la República). En los ayuntamientos, esta apropiación deberá estar consignada en el presupuesto.
- b) Una asignación de fondos, con cargo a esa apropiación, solicitada por funcionario competente: en este caso el síndico.
- c) Una orden de pago, emanada de autoridad competente, o sea aquéllos que tienen la calidad titular de la unidad ejecutora del programa presupuestario de que se trate, en este caso el síndico, si los gastos están especificados en el presupuesto.
- d) Una aprobación de esa orden de pago cuando no está especificado en el presupuesto, el cual deberá estar visado por el presidente del ayuntamiento con indicación de la fecha de la disposición votada al efecto por el Concejo de Regidores.

La Constitución de la República, en su Art. 85 dispone, además, aspectos que deben de ser cumplimentados por los ayuntamientos como son: la obligación de mantener las apropiaciones y las erogaciones destinadas a cada clase de atenciones y servicios cuando se van a formular los presupuestos municipales. La Ley No. 5622 sobre Autonomía

⁹ Ley de régimen local español: Ob. cit., p. 279.

Municipal, dispone que los ayuntamientos tienen la potestad de aprobar sus presupuestos de ingresos y egresos anuales, esta potestad legal no implica de modo alguno que la ejecución presupuestaria se pueda realizar independiente a todo tipo de control fiscal; así como el Poder Ejecutivo tiene controles en el manejo presupuestario a través del Congreso Nacional, los ayuntamientos también los tienen aunque de un modo más complejo.

Los gobiernos locales, tal y como están estructurados y dentro de las instituciones que conforman la administración pública nacional, son las instancias más fiscalizadas e intervenidas desde el punto de vista financiero. Los niveles de jerarquías, de fiscalización y de supervisión fiscal dependiendo de la actividad que realicen corresponden, en diferentes órdenes:

Al Concejo de Regidores en su condición de organismo normativo de los ayuntamientos encargados de aprobar el presupuesto municipal; a la Contraloría General de la República como órgano fiscalizador de la contabilidad general; a la Cámara de Cuentas como órgano rector del sistema financiero; a La Liga Municipal Dominicana a través de su cuerpo de inspectores y de su Comité Ejecutivo como órgano técnico, asesor y fiscalizador de los ayuntamientos; a los auditores externos o internos designados al efecto, a la Tesorería Nacional como responsable de la percepción de los ingresos públicos y a la Secretaría de Estado de Interior y Policía en lo referente a la compra de bienes inmobiliarios por parte de los ayuntamientos.

En este último aspecto, la Ley 397 de fecha 8 de septiembre del 1964, en su artículo 3 dispone: Que los ayuntamientos, para poder comprar un inmueble cuyo valor sobrepase los RD\$ 5,000.00, deberán obtener previamente una autorización del Poder Ejecutivo, encargándose de depurar el expediente contentivo de la compra el Secretario de Interior y Policía previo sometimiento del expediente por parte del ayuntamiento, este es un tipo de control en lo que respecta a la función administrativa y a la actividad financiera.

Al constituir el presupuesto municipal un plan y un programa que contiene decisiones políticas, económicas y sociales, expresadas en acciones y en términos financieros, debe el Estado a través de las normas legales y reglamentarias dictadas al efecto, garantizar el cumplimiento

irrestringido de estas normas, todas ellas con el apoyo de las instancias legales competentes previamente identificadas.

Al tratar el tema, debemos precisar tal y como lo indica José A. Silié Gatón en su obra *Instituciones de derecho público*¹⁰, que el principal control que tienen los organismos descentralizados de la administración pública nacional lo tiene el Poder Ejecutivo, mediante las auditorías dispuestas por este poder a fin de quedar informado sobre el destino y la distribución de los fondos asignados y que les son suministrados, a través del Presupuesto Nacional; en el caso de los ayuntamientos el 4% del monto de la ley de gastos públicos correspondiente a los ingresos internos, incluyendo los ingresos adicionales y los recargos.

De acuerdo a los criterios expresados por el economista José Rafael Abinader, contenidas en la obra anteriormente citada, al referirse a las empresas del Estado, cuyo funcionamiento jurídico tiene gran similitud con los organismos descentralizados del Estado, existen objetivamente diferentes tipos de controles.

5.1 Control legal, control presupuestario, control político, control previo y control posterior

- 1) Un control legal: Basado en la existencia de leyes orgánicas de derecho público, en donde se señalan funciones, objetivos, fines específicos de las instituciones y limitaciones. Por ejemplo: la Ley 17/97 dispone en su Art. 9 la forma de distribución del 4% de los ingresos percibidos por la presente ley, en un 30% para gastos de personal; un 30% para servicios municipales y un 40% para gastos de capital e inversión en obras para el desarrollo social y económico de las comunidades, esta ley establece controles en la forma del manejo presupuestario asignados a los ayuntamientos.
- 2) Un control presupuestario: La Oficina Nacional de Presupuesto, así como la Liga Municipal Dominicana, comprueban a través de sus técnicos analistas las etapas de ejecución presupuestarias.

10 José A. Silié Gatón, *Instituciones de derecho público*, Santo Domingo: ONAP. Primera edición, 1986.

- 3) Un control político: ya que en lo referente al control financiero la Ley No. 749 del 6 de enero del 1978, obliga a las instituciones autónomas del Estado a obtener previamente la aprobación del Poder Ejecutivo antes de solicitar créditos en el mercado local y/o extranjero, de igual manera al Concejo de Regidores le compete este control político dentro de los ayuntamientos.
- 4) Un control previo: Así como la Ley No. 749 citada anteriormente establece el sometimiento del presupuesto de los organismos autónomos a la aprobación previa del Poder Ejecutivo, así mismo, la Ley Orgánica Municipal y la Ley 673 del 18 de marzo del 1965 establecen estos controles tanto de parte del Concejo de Regidores, como de la Liga Municipal Dominicana.
- 5) Un control posterior: A través de las auditorías externas, que pueden ser realizadas por disposición tanto del Gobierno Central como de la Liga Municipal Dominicana en todos los ayuntamientos de la nación, con excepción del Ayuntamiento del Distrito Nacional.

Estos controles se pueden subclasificar, a su vez, de acuerdo a quien los ejerce, de acuerdo a su naturaleza y, por último, de acuerdo al momento de su aplicación.

- a) Según quien lo ejerce: están el control interno: ejecutado a través del síndico, el Concejo de Regidores y/o los funcionarios administrativos designados al efecto, puede también ser ejercido por las Comisiones de Finanzas designadas por el Concejo para tales efectos; y el control externo: ejecutado por las dependencias del Gobierno Central encargadas de tales actividades.
- b) Según su naturaleza: comprende el control financiero y el control administrativo;
- c) Según el momento de su aplicación: el control previo y el control posterior.

5.2 *El control jurisdiccional, el control legislativo y el control no jurisdiccional*

Existen además, dentro del sistema de fiscalización nacional, otros tipos de controles: entre los que podemos citar: el control jurisdiccional; el control legislativo y el control no jurisdiccional.

- 1) El control jurisdiccional: Se ejerce a través de la Cámara de Cuentas de acuerdo con sus atribuciones jurisdiccionales en materia tributaria. La Ley 130 de fecha 2 de agosto del 1947 en su Capítulo V, dispone que la Cámara de Cuentas tendrá atribuciones jurisdiccionales para las materias relacionadas con las reclamaciones de particulares sobre liquidación de tributos establecidos en tarifas de servicios públicos autónomos o no y, en consecuencia le corresponde: decidir en primera y últimas instancia los recursos contra las decisiones Ayuntamiento del Distrito Nacional y/o los Ayuntamientos, en materia de derechos y/o arbitrios municipales (Art. 16, acápite 2, inciso B).
- 2) El control legislativo: El cual es ejecutado a través del Poder Legislativo, en virtud de las normas legales que emite y dicta de las interpretaciones y del nombramiento de comisiones especiales. La Ley 130 del 18 de julio del 1950, sobre la Cámara de Cuentas en su Capítulo III Art. 10 dispone: Que la Cámara de Cuentas remitirá al Congreso Nacional un informe general del movimiento de ingresos y egresos ocurridos durante cada año, contenido de un historial explicativo de las operaciones, sus opiniones y los estados demostrativos de las operaciones financieras.
- 3) El control no jurisdiccional: Que es el que realizan internamente las entidades autónomas de la administración pública nacional, en el caso específico del ayuntamiento el Concejo de Regidores, así como los contadores públicos autorizados, ya sea

individualmente u organizados en despachos, con el fin de propiciar el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos y/o municipales.

Identificados y establecidos los controles existentes, trataremos de analizar de una manera precisa los controles internos y los controles externos con un enfoque eminentemente municipal.

6. Los controles internos y externos en el sistema financiero municipal

6.1 Los controles internos

Estos controles se realizan a fin de verificar la exactitud y la veracidad de las informaciones financieras y administrativas y para promover la eficiencia y lograr el cumplimiento de las metas y objetivos previamente programados. Este control se ejerce, en primer orden, a través del Concejo de Regidores, mediante las Comisiones que acorde a la Ley está facultado a crear dicho concejo dentro o fuera de su seno (Art. 24 de la Ley Orgánica Municipal) y por el síndico que, como ejecutivo municipal, está en la obligación de preparar y proponer al Concejo de Regidores el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos, así como los proyectos de reestimación de ingresos y de transferencia o modificaciones del presupuesto vigente (Art. 34 inciso 14 de las atribuciones del síndico, Ley Orgánica Municipal); cumplir con los programas estatuidos en el presupuesto, y ejecutar el control del mismo con la asistencia del tesorero municipal, funcionario al que de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal (Art. 38 inciso 11) le corresponde asistir al síndico en la preparación del presupuesto municipal.

El control interno se puede realizar además a través de las auditorías internas, las cuales realiza un contador público autorizado, a fin de evaluar en forma independiente las operaciones contables, financieras y administrativas, tendientes a proteger una administración ídnea de los recursos. Este tipo de control podrá ser solicitado tanto por el síndico como por el Concejo de Regidores.

6.2 *Los controles externos*

Si interpretamos la Ley 3894 de fecha 9 de agosto del 1954 sobre la Contraloría General de la República en su Art. 1, veremos que los controles externos no son más que la verificación y evaluación del cumplimiento de las disposiciones legales, normas políticas y reglamentarias determinando el grado de eficiencia, efectividad y economía (ahorro) con que han sido utilizados los recursos, evaluando lo programado y tramitando las acciones correctivas de lugar conforme a las normas jurídicas vigentes. Estos controles son externos tanto para los ayuntamientos, como para las dependencias del Gobierno Central.

7. **Instancias responsables de ejercer los controles externos**

La aplicación, la fiscalización y la supervisión de los controles externos les corresponden en primer lugar a la Cámara de Cuentas, a la Contraloría General de la República, a La Liga Municipal Dominicana y a los contadores públicos internos y/o externos.

7.1 *La Cámara de Cuentas*

La Cámara de Cuentas es el organismo rector de la fiscalización que tiene, de acuerdo a las funciones expresadas en la Constitución de la República, Título VII Cámara de Cuentas, Art. 79 inciso 1) y 2) las atribuciones de: examinar las cuentas generales y particulares de la República y presentar al Congreso en la primera legislatura ordinaria de cada año, el informe respecto al año anterior. Le compete, además, de acuerdo al Art. 2 de la Ley 130 sobre la Cámara de Cuentas, la revisión y aprobación de todas las cuentas generales y particulares del Estado, del Distrito Nacional, de los municipios, Juntas de Distritos, establecimientos públicos y de las instituciones que reciban subsidios de los expresados organismos.

7.2 La Contraloría General de la República

En su condición de órgano rector del sistema de contabilidad gubernamental, le corresponde la responsabilidad de prescribir, poner en funcionamiento y mantener el sistema contable en todo el ámbito del sector público nacional, para lo cual ha elaborado el *Manual de contabilidad gubernamental* a fin de que la administración pública tenga un adecuado y similar manejo de los fondos provenientes del presupuesto nacional.

En virtud de la Ley Orgánica No. 3894 sobre la Contraloría General de la República, deberá fiscalizar el ingreso e inversión de los fondos de las dependencias de la administración pública, autónomas o no, y de los municipios (Art. 1); debiendo además, recibir, examinar y, si procede, aprobar todas las cuentas monetarias del Gobierno, de los municipios y de otros organismos nacionales y/o municipales (Art. 12 de la Ley 3894).

7.3 La Liga Municipal Dominicana

Como institución de control y tutela municipal, en su condición de instancia asesora, técnica y fiscalizadora de los ayuntamientos de la nación; al respecto la Ley 673 del 18 de marzo del 1965 dispone "que los presupuestos de ingresos y egresos de los ayuntamientos después de aprobados por los ayuntamientos, serán sometidos al Comité Ejecutivo de la L.M.D. para fines de revisión, pudiendo este organismo introducir modificaciones que deberán ser acogidas por los ayuntamientos" (Art. 1). El Comité Ejecutivo de la L.M.D. queda facultado, además, para realizar todas las investigaciones y consultas que juzgue pertinentes para cerciorarse de que los presupuestos municipales han sido estructurados de forma adecuada sobre la base de las normas y procedimientos vigentes.

Acorde a lo estatuido en el precepto legal anteriormente citado, la Liga Municipal Dominicana, sometió y aprobó el *Manual de procedimientos financieros para uso de los municipios* en el año 1969¹¹, documento avalado por la Contraloría General de la República, el referido manual

¹¹ Sistema de contabilidad gubernamental. Santo Domingo: Contraloría General de la República, 1997.

dispone todo lo relativo a la clasificación de los ingresos por tipo y fuentes, los símbolos, los requisitos estatuidos en la ley orgánica municipal, los procedimientos presupuestarios, la contabilidad general, la organización de funciones y de personal, las misiones técnicas y otros procedimientos financieros.

La Liga Municipal Dominicana aplica el mecanismo establecido para el Sistema de Control Interno que está identificado en el *Manual de contabilidad gubernamental*¹² para el área de caja; de desembolsos, de caja chica, de activos fijos, de las cuentas por pagar, de la nómina; de los procesos de compras, de almacén de materiales de oficina y/o equipos entre otros.

Como el sistema financiero y presupuestario municipal debe de estar regido y reglamentado a través de las normas emanadas en las sesiones celebradas por el Concejo de Regidores de los Ayuntamientos, dentro de la estructura organizativa de la Liga Municipal Dominicana se crea la Unidad Técnico-Legal, como dependencia adscrita a la Dirección del Departamento de Inspección, Contaduría y Revisión, a través de la cual se establece un control de las sesiones del Concejo de Regidores, para revisar el contenido de las actas y para determinar si los ayuntamientos han cumplido las prescripciones legales vigentes requeridas para validar las sesiones.

La Ley No. 673 del 18 de marzo del 1965, no obstante ser promulgada con el objetivo de asegurar un control efectivo que permita una adecuada inversión de los fondos municipales, tal y como está concebida, limita la autonomía municipal en lo que respecta a las decisiones de su organismo colegiado (Concejo de Regidores). Decisiones que son adoptadas por el censo mayoritario de sus representantes, esta decisión que en principio no debe de ser vulnerada, pueden en la práctica ser revocadas por regulaciones de una institución, que no obstante ser autónoma no goza de las mismas prerrogativas legales que los ayuntamientos en su condición de gobiernos locales. Al respecto, la Ley 673 en su Art. I, parte infine dispone: Que la L.M.D. puede introducir modificaciones a los presupuestos, que deberán ser acogidos por los ayuntamientos.

12 Manual de procedimientos financieros para uso de los municipios, Santo Domingo: Liga Municipal Dominicana. Aprobado por la Contraloría General de la República, 1969.

7.4 Los contadores públicos autorizados en forma individual u organizados en firmas

El control externo se ejerce a través de la ejecución de auditorías y estudios especiales de auditorías, así como mediante la autorización de modificaciones presupuestarias e informes sobre las operaciones que comprometan el crédito o la capacidad financiera del Estado. En este sentido, el Art. 209 de la ley 3455 dispone que: Los ayuntamientos podrán proceder a la reestimación de los ingresos aumentando la estimación originalmente hecha o reduciéndola, bien sea porque la recaudación por determinados conceptos haya resultado superior o inferior a la estimación original o por haberse creado nuevas fuentes de ingresos o haberse extinguido algunas, de las que existían. Este artículo establece, además, que los ayuntamientos podrán también por causa justificada, modificar las apropiaciones consignadas en el presupuesto o transferir cantidades de una partida a otra.

8. El control financiero y el control administrativo

Según su naturaleza, como ya expresamos anteriormente, existe el control financiero y el control administrativo. El control financiero se refiere a la verificación de la exactitud, veracidad y confiabilidad de los registros contables, estados financieros e informaciones financieras gerenciales.

8.1 El control financiero

- El sistema de contabilidad

Tiene que ver con el proceso de operaciones patrimoniales y presupuestarias, los documentos, registros y archivos de esas transacciones, desde la entrada original de los registros contables, hasta el informe final de las operaciones, lo cual, como ya explicamos, está regulado, además del *Manual de procedimientos financieros para uso de los municipios* del 1969, por el *Manual de contabilidad gubernamental* emitido por la Contraloría General de la Repú-

blica en el 1997. El sistema de contabilidad de las operaciones municipales, por ley le corresponde al tesorero municipal (Art. 38 inciso 4 de la Ley Orgánica Municipal).

La Ley Orgánica Municipal dispone en su Art. 196 que la contabilidad de los municipios está sujeta al control de la Cámara de Cuentas, al Contralor General de la República y al Director de Presupuesto, pudiendo estos funcionarios, en cualquier momento, residenciar las oficinas municipales cuando sea necesario.

Para el caso específico del Ayuntamiento del Distrito Nacional, institución que regula sus funciones acorde a la Ley Orgánica Municipal No. 3456 de fecha 21 de diciembre del 1952, se reconoce como funcionario legal al auditor, Capítulo IV de los Funcionarios, sección IV del Auditor), señalando que habrá un auditor del Distrito Nacional, quien será el jefe de Contabilidad teniendo todas las funciones relacionadas con la contabilidad de los fondos y bienes del Distrito acorde a las disposiciones legales vigentes. Este funcionario tiene con respecto a la contabilidad municipal, todas las atribuciones que corresponden al Contralor General de la República para la contabilidad del sector público. (Arts. 35 y 36).

Como ya expresamos, en la práctica, no todos los ayuntamientos cuentan dentro de su organización administrativa interna con una estructura financiera similar, todo depende del tamaño del municipio, por lo cual es recomendable una estructura definida e integrada, para un ayuntamiento grande: un contralor o gerente financiero, un auditor interno, tesorero, contador y encargado de presupuesto; para un ayuntamiento mediano: un auditor interno, un tesorero, un contador y un encargado de presupuesto; para un ayuntamiento pequeño: un auditor interno (igualado), un tesorero y un contador.

- El sistema de Tesorería:

Integrado por todos los componentes del proceso de recepción, depósito y colocación de los recursos disponibles para el cumplimiento de las obligaciones contraídas y la ejecución de los planes, programas y presupuestos a cargo de los tesoreros municipales.

- *El sistema de presupuesto:*

Que es el que se refiere a las técnicas y procedimientos utilizados en las etapas de programación, formulación, aprobación, ejecución y control del presupuesto.

8.2 *El control administrativo*

Es el plan de organización, procedimientos y registros que conciernen a los procesos que conducen a la auto-realización de las actividades ya presupuestadas. A tales fines, la L.M.D. cumplimentando los objetivos que le ha concedido la ley 673 aprobó el *Manual de procedimientos financieros para uso de los municipios* como entidad encargada de supervisar el control administrativo de los procesos financieros.

9. **El control previo y el control posterior, según el momento de su aplicación**

9.1 *El control previo:*

No es más que el conjunto de mecanismos y procedimientos que deben de establecer las entidades y organismos públicos para analizar las operaciones que han proyectado realizar, antes de su autorización o de que surta sus efectos, su legalidad y veracidad, y finalmente, su conformidad con los planes, programas y presupuestos. En este tenor, le corresponde realizarlo al Concejo de Regidores y al Comité Ejecutivo de la Liga Municipal Dominicana.

9.2 *El control posterior:*

Es el que se lleva a cabo en las entidades y organismos por medio del proceso de auditoría, a través de profesionales de entidades fiscalizadoras, de contadores públicos autorizados y de funcionarios de auditorías internas.

10. Las auditorías municipales

Constituye el examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones financieras y administrativas realizado con posterioridad a su ejecución, con el objetivo de verificar, evaluar y elaborar un informe contentivo de comentarios, conclusiones y sugerencias para mejorar las operaciones financieras. Existen dos tipos de auditorías dependiendo del sector en que se aplica: la auditoría privada y la auditoría gubernamental.

10.1 *La auditoría privada*

Es realizada por auditores externos, o sea, por profesionales independientes o por despachos de auditores. Los síndicos como jefes de la administración pública municipal, pueden solicitar la ejecución de este tipo de auditorías para garantizar la pulcritud del manejo presupuestario.

10.2 *La auditoría gubernamental*

Es el examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones financieras o administrativas que deben de llevar a cabo las entidades y dependencias que conforman el sector público, y tienen su fundamento en las normas jurídicas vigentes. Regularmente, estas auditorías se efectúan con el propósito de establecer el grado en que las entidades del sector público y sus servidores han cumplido adecuadamente con los deberes y atribuciones que les han sido asignadas. Para ello, el auditor deberá observar las normas de auditoría gubernamentalmente aceptadas, en este caso las "Normas internas de auditoría gubernamental" aprobadas por la Contraloría General de la República en el 1997.

La auditoría gubernamental puede ser interna o externa, según sea realizada por las unidades de auditorías internas de la institución, o la ejecuten auditores independientes, en forma individual u organizada. Además de ellas, se encuentran las auditorías financieras, si está enfocada hacia los aspectos operacionales de carácter financiero.

10.3 La auditoría interna gubernamental

La realiza los mismos empleados de la administración, es una auditoría de evaluación interna donde se evalúan todos los procedimientos financieros, debiendo ser formalmente delimitadas por la misma entidad que previamente aprobó.

10.4 La auditoría externa o independiente

Es la que realiza en el sector público el organismo superior de control que, de acuerdo a la ley, le compete a la Contraloría General de la República, se pretende con ella no sólo la evaluación de la correcta utilización de los recursos públicos, sino además, fortalecer el sistema de control Interno de la institución auditada.

En los ayuntamientos existen en la práctica dos tipos de auditorías: la auditoría financiera, que es la que tiene por objetivo determinar los estados financieros de la institución de acuerdo con los principios de contabilidad generalmente aceptados. Y la auditoría de gestión, con el fin de evaluar el grado de economía, eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos, así como el desempeño de los servidores y funcionarios del Estado.

11. Características legales de las instancias de control y fiscalización de los ayuntamientos en la República Dominicana

11.1 La Cámara de Cuentas

Es un organismo con rango constitucional, actúa como organismo auxiliar del Poder Legislativo, para revisar las cuentas generales y particulares de la República (Título VII, de la Cámara de Cuentas, Arts. 78-81 de la Constitución de la República).

De acuerdo con su Ley Orgánica No. 130 del 8 de agosto del 1947, Art. 4, le compete hacer la revisión final de todas las cuentas que sean examinadas y aprobadas por la Contraloría General de la República. El Tesorero Nacional está

obligado a enviar diariamente a la Cámara de Cuentas un estado de los ingresos por fuentes, de los egresos y del estado diario de caja. En el caso de los ayuntamientos (Art. 38 inciso 7), al tesorero municipal le corresponde rendir al Contralor General de la República, dentro de los primeros quince días de cada mes, un estado detallado de los ingresos y egresos del mes anterior, así como (inciso 6) hacer semanalmente un estado de caja, de la cual remitirá sendas copias a la Cámara de Cuentas y al Contralor General de la República.

El Contralor General de la República deberá remitir mensualmente los estados de contabilidad general del Estado. La Cámara de Cuentas, acorde a lo expresado en la ley, además de ser un organismo técnico, es consultivo, rector y ejerce funciones de control sobre la Contraloría General de la República. La regulación a la Cámara de Cuentas le corresponde al Poder Legislativo. La Cámara de Cuentas deberá denunciar vía la Secretaría de Finanzas, sin que esto conlleve dependencia, al Presidente de la República o a cualquier funcionario de la nación que con sus hechos pueda poner en peligro los intereses del Estado; entre ellos están incluidos los ayuntamientos (Art. 14, ley 130).

En sus funciones de fiscalización, la Cámara de Cuentas puede ponerse en contacto directo con cualquier organismo nacional y/o municipal cuantas veces lo considere necesario, intervenir la exactitud y la legalidad de la contabilidad de las cuentas del Contralor General de la República. (Ley 3894 de Contabilidad, del 9 de Agosto del 1954, Art. 24).

11.2 La Contraloría General de la República

Es un organismo con rango legal, rector del sistema de contabilidad del Estado, que actúa como ente auxiliar de la Cámara de Cuentas, y dependiente directo del Poder Ejecutivo, en virtud de la Ley 54 del 1970 la cual modificó el art. 1 de la Ley Orgánica de Contraloría General de la República No. 3894 del 9 de agosto del 1954. Puede examinar las cuentas de las instituciones públicas, de los ayuntamientos y de otros organismos nacionales o municipales existentes. (Art. 12). El contralor puede, cuando lo juzgue conveniente, ordenar la inspección de las oficinas

de cualquier funcionario del Gobierno, responsable de manejar fondos públicos. La Contraloría General de la República está obligada a remitir mensualmente a la Cámara de Cuentas un estado de la contabilidad general del Estado.

11.3 La Liga Municipal Dominicana

Es el organismo técnico y asesor de los ayuntamientos y fue creada en virtud de la Ley No. 49 del 1938. Las atribuciones que en materia presupuestaria tiene la L.M.D. están fundamentadas en la Ley 673 del 18 de marzo del 1965. En virtud de esta disposición, le corresponde dictar las providencias que estime convenientes, para que los fondos municipales sean invertidos de forma que beneficien a las colectividades representadas por los ayuntamientos, así como todas aquellas que aseguren un científico desenvolvimiento presupuestal (Art.3). Además de las cuentas mensuales que rinden los ayuntamientos a la Contraloría y Auditoría General de la República, esas instituciones someterán sus cuentas al Comité Ejecutivo de la Liga Municipal Dominicana para fines de revisión (Art. 4).

El Art. 12 de la citada ley expresa lo siguiente: "El Comité Ejecutivo de la Liga Municipal Dominicana puede disponer la inspección de las oficinas de los ayuntamientos cuantas veces lo crea necesario, pudiendo recomendar a esos organismos o al Gobierno las sanciones que correspondan a los funcionarios y empleados en falta, independientemente de las persecuciones judiciales a que hubiere lugar, por apoderamiento que haga dicho organismo al Procurador General de la República". Las disposiciones de esta ley serán aplicables a los Distritos Municipales, los que además están sujetos, en cuanto a sus relaciones de dependencia, con los ayuntamientos correspondientes.

11.4 La Secretaría de Estado de Finanzas

Ostenta la más alta jerarquía en el orden administrativo del tesoro público, dependen de ella, la Tesorería Nacional y la Contraloría General de la República. Se regula por la Ley de Secretarías de Estado, sus funciones básicas se basan en administrar las finanzas públicas,

incluyendo las propiedades, fondos, créditos, recursos y obligaciones del Estado en sentido general.

11.5 La Tesorería nacional

Es una dependencia de la Secretaría de Estado de Finanzas. Fue creada en virtud de la Ley No. 1113 del 1 de mayo del 1929, y sus funciones principales son las de ejercer los derechos y el cumplimiento de los deberes relativos a la recaudación, custodia, desembolso y contabilidad de los fondos públicos. El Tesorero Nacional está obligado a enviar diariamente a la Cámara de Cuentas, un estado de los ingresos por fuentes, de los egresos y del estado diario de caja.

12. El control financiero municipal bajo el marco teórico del derecho comparado

Para un mayor enriquecimiento del tema, trataremos de analizar los diferentes procedimientos y controles financieros vigentes en diferentes países latinoamericanos para, sobre la base del derecho comparado, detectar los aspectos normativos que puedan ser tomados en consideración para una futura reforma y modernización de las normas vigentes en este renglón.

En la República de Honduras, Panamá, Venezuela, Guatemala y Costa Rica, la Constitución vigente de cada país al igual que en República Dominicana, reconoce constitucionalmente al organismo encargado de controlar las finanzas del Estado. En nuestro país, corresponde a la Contraloría General de la República como organismo auxiliar del Poder Legislativo encargado de fiscalizar la gestión financiera de las dependencias de la administración pública nacional, incluyendo a los ayuntamientos. Este organismo, aunque con diferentes designaciones: Tribunal de Cuentas en España, la Contraloría General de la República y/o la Cámara de Cuentas, como se reconoce en nuestro país, tiene objetivos similares¹³.

13 Manuel Ortuño, *Leyes municipales iberoamericanas*. Madrid: Editorial Juan E. Gonzalez, Colección de Estudios Municipales. Libro II, pags. 77-18-109.

En países como Bolivia, la Contraloría General de la República está concebida constitucionalmente (art. 154) como una oficina de contabilidad y de contraloría fiscal que depende directamente del Poder Ejecutivo, siendo el organismo superior de control fiscal, con autonomía administrativa en relación con los poderes del Estado. El Poder Legislativo, mediante sus comisiones tiene facultad para fiscalizar la actuación de dichas entidades¹⁴.

En la República Dominicana, esta facultad corresponde a la Cámara de Cuentas. La Ley Orgánica de Municipalidades establece que la contabilidad de las alcaldías municipales se registrará por los principios de contabilidad fiscal, pudiéndose efectuar traspasos de fondos previa evaluación de las partidas correspondientes debidamente aprobadas por el Concejo de Regidores. (Art. 106). En nuestro país las transferencia de fondos dentro de los presupuestos municipales, para ser válida, tiene que estar avalada a través de dos instancias: el Concejo de Regidores y el Comité Ejecutivo de la L.M.D.

En Uruguay, la Constitución reconoce al Tribunal de Cuentas como organismo rector de la fiscalización, con funciones similares a la Cámara de Cuentas en la República Dominicana. En Colombia, existen las Contralorías Departamentales y las Contralorías Municipales; a estas últimas les corresponde ejercer las atribuciones de vigilancia de la gestión fiscal y financiera municipal, correspondiéndole a la Contraloría General de la República el control de esas oficinas. En El Salvador le corresponde esta función a la Corte de Cuentas de la República quien, además de foliar, sellar y autorizar los libros, deberá aprobar el presupuesto debidamente aprobado por el Concejo de Regidores¹⁵.

En Panamá, por ejemplo, la Contraloría General de la República es la que designa al Auditor Municipal, el cual tendrá las mismas funciones que el Contralor General de la República, así como al Contador y/o jefe de Contabilidad. En Buenos Aires, rigen la Contaduría General de la Municipalidad y el Tribunal de Cuentas Municipales, que es el encargado de controlar la ejecución del presupuesto.

14 Manuel Ortuño, *Ob. cit.*, Libro IV, págs. 319, 344-399-416.

15 Manuel Ortuño, *Ob. cit.*, Libro I, pág. 473.

En nuestro país, este control a nivel municipal es ejercido directamente por la L.M.D.

Existen en las disposiciones constitucionales y legales de los países anteriormente citados aspectos que, a nuestro entender, pudieran servir de precedente para una futura reforma legal y administrativa en el área financiera de los ayuntamientos. En la República de Honduras la Ley Municipal establece una penalidad monetaria a aquellos funcionarios municipales que por omisión, descuido o negligencia no aprueben el presupuesto en el término fijado.

En Costa Rica, la ley prevee para los responsables de la falta de aprobación oportuna del presupuesto y de la presentación del mismo a la Contraloría en tiempo hábil, la destitución del cargo o la pérdida de credenciales sin perjuicio de las responsabilidades penales y civiles que puedan ser atribuidas por los mismos hechos. Al respecto, nuestra legislación establece que de no aprobarse el presupuesto en la fecha establecida, regirá el presupuesto del año anterior, sin ningún tipo de sanción por la omisión o negligencia administrativa¹⁶.

La designación de los auditores municipales y de los contadores por parte de la Contraloría General de la República estatuida en la Carta Sustantiva Panameña, sería un precedente interesante de analizar como elemento tendiente a garantizar un control y una coordinación más efectiva en este renglón entre las diferentes instancias competentes.

En Costa Rica, la existencia de un Auditor Municipal dentro de la estructura administrativa del municipio está relacionada con el monto de los ingresos recaudados por el municipio. Los presupuestos de egresos se confeccionan en base a programas de corto, mediano y largo plazo, o sea que el sistema de presupuesto es por programa. Se establece, además, un monto en base al fondo de fidelidad, que se le descuenta al tesorero, para poder detentar fondos y valores sin depositarlos en el banco. En nuestro país, a los tesoreros y empleados de la tesorería se les descuenta el uno 1% por ciento mensual de sus sueldos para este fondo y de los demás funcionarios municipales el medio por ciento mensual, durante los meses de mayo y noviembre de cada año.

16 Manuel Ortuño, *Ob. cit.*, Libro III, pág. 99.

12.1 Base legal del control financiero en República Dominicana

Como base de la normatividad jurídica vigente relativa al sistema y control financiero de los ayuntamientos en la República Dominicana, se encuentran:

- La Constitución de la República Dominicana
- La Ley sobre la Cámara de Cuentas No.130 del 2 de agosto del 1947 y sus modificaciones.
- La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 3894 del 9/8/54
- Las Leyes Orgánicas Municipales Nos. 3455 y 3456, de fecha 21 de diciembre del 1952.
- La Ley 673 sobre aprobación de presupuestos municipales, de fecha 18 de marzo del 1965.
- La Ley 17/97 mediante la cual se destina el 4% de los ingresos del Estado a favor de los ayuntamientos de fecha 15 de enero del 1997
- *El Manual de procedimientos financieros para uso de los municipios*, elaborado por la Liga Municipal Dominicana y aprobado por la Contraloría General de la República, con sus modificaciones, en 1969.
- El Sistema de Contabilidad Gubernamental, aprobado por la Contraloría General de la República, en 1997.
- Normas Internas de Auditoría Gubernamental, aprobado por la Contraloría General de la República, en 1997.
- La Ley Orgánica de Presupuesto No. 531 del 11 de diciembre de 1969.

13. Conclusiones y recomendaciones

Identificados los aspectos más relevantes del Sistema Financiero Municipal así como de los controles internos y externos vigentes, procederemos a analizar como parte del tema, las áreas del quehacer financiero que pueden ser susceptibles de reformas, a fin de definir las fortalezas, las oportunidades, las debilidades y las amenazas que, a nuestro entender, caracterizan el sistema y control financiero municipal en la República Dominicana.

Nos remitiremos, en primer orden, al presupuesto municipal como principal instrumento del sistema financiero,

ya que mediante él se establecen y controlan los gastos municipales, sujetando la planificación y los proyectos municipales a la formulación y ejecución presupuestaria municipal, a fin de que se convierta en el reflejo financiero de los planes de desarrollo local.

Al ser concebido de esta manera, el presupuesto municipal, al igual que el presupuesto nacional, constituye un instrumento técnico en su formulación, ejecución y control de procesos. Los controles a esos procesos son ejercidos por los organismos legales competentes, en el caso de los ayuntamientos: la Contraloría General de la República y la Liga Municipal Dominicana, como instancias encargadas de fiscalizar que los actos financieros se organicen y formulen acuerdos con cada ejercicio y de conformidad con la normas y prescripciones técnicas estatuidas en el *Manual Financiero Municipal* y con los planes de desarrollo, o en su defecto, con los lineamientos generales de las políticas de desarrollo.

Al estipularse un sistema de codificación y clasificación de cuentas al sistema presupuestario, deberá estar reglamentado, además, de acuerdo a los criterios adoptados por las dependencias competentes. En cuanto a los ingresos los ayuntamientos generalmente utilizan una clasificación económica por tipo de ingresos (por ejemplo: impuestos, tasas, rentas, proventos) y dentro de cada tipo por fuente de ingresos (Ej: billares, arrendamientos, galleras). En cuanto a los egresos una clasificación según el objeto y el subobjeto (Ej. gastos de personal, servicios y obras).

La Ley Orgánica Municipal no establece de manera expresa que el presupuesto municipal se elabore por programas. Sin embargo, el *Manual de procedimientos financieros para uso de los Municipios* establece implícitamente que el presupuesto en cuestión debe ser elaborado por capítulos, unidades organizativas y por el objeto del gasto, destacándose a tales fines 5 programas básicos: Programa I: Administración General; Programa II: Empresas y Servicios Municipales; Programa III: Obras Públicas Municipales; Programa IV: Rordenamiento y regulación, y Programa V: Defensa Civil. Sin embargo, el presupuesto municipal más bien se ejerce de un modo tradicional: es decir por los ingresos y por los gastos sin especificarse

metas ni objetivos. En este tenor, sería recomendable reformar el concepto legalista vigente, estipulándose expresamente que se elabore el presupuesto por programas para convertirlo en un instrumento que permita establecer metas, objetivos, costos y responsabilidades y no tan sólo el reflejo de una simple enumeración de los ingresos y los gastos.

El objetivo del presupuesto por programas es que sea un instrumento operativo de los planes de desarrollo de corto, mediano y largo plazo, en la práctica el presupuesto municipal, tal y como está concebido, representa el plan de acción del gobierno local en el corto plazo, que legalmente es de un año, de igual modo lo formula el Gobierno Central, sin embargo, una modalidad que podría preverse sería la de anexarse los planes y programas de inversión para el plazo del ejercicio del gobierno local conformado (4 años), coordinándose a tales fines con el programa de actuación y planes urbanísticos identificados en el programa de gobierno.

Para implementar esta recomendación se requerirá de un fortalecimiento de las áreas de planificación urbana y de programación municipal las cuales, tal y como están estructuradas, no cumplen efectivamente con los objetivos para los cuales fueron creadas, que no son otros que los de analizar, además de las políticas urbanísticas locales, las políticas económicas locales compatibilizando sus actividades con las políticas nacionales. Estas dependencias administrativas reconocidas por ley, no están integradas orgánicamente en todos los ayuntamientos a nivel nacional, ya sea porque los ayuntamientos no reúnen las condiciones para ello, o bien sea porque la ley, como es el caso específico para las Oficinas de Planeamiento Urbano, establece una cantidad de habitantes determinada, como requisito para su formación. Consideramos que para garantizar una uniformidad en cuanto a la proyección presupuestaria en el área urbanística, se requiere que los ayuntamientos cuenten con estas dependencias administrativas.

En lo que respecta al rol que desempeña la LMD en su condición de organismo técnico y asesor de los ayuntamientos, no debería tener la facultad legal de ser un ente fiscalizador de los ayuntamientos, esta prerrogativa, a nues-

tro modo de ver, diluye y relega su objetivo y naturaleza fundamental como entidad técnica y asesora de los municipios. El hecho de la ley 673 otorgarle a la Liga Municipal Dominicana la facultad de sancionar, ratificar y/o modificar el presupuesto municipal para su vigencia constituye una interferencia y una limitante a la autonomía municipal.

La posibilidad de que este organismo pueda introducir modificaciones a un documento jurídico de aplicación compulsoria como lo es el presupuesto, implica la revocación de una decisión adoptada por un organismo colegiado (el Concejo de Regidores) que en su condición de órgano normativo del municipio reconocido constitucionalmente deberá ser el único con calidad para adoptar, modificar y/o revocar una decisión previamente adoptada. La revocación a una disposición administrativa debería estar sujeta a una decisión de los organismos fiscalizadores externos del Estado, cuando no se cumplan los requisitos estatuidos en las normas vigentes y/o al tribunal contencioso administrativo cuando sus preceptos afecten los intereses sociales y económicos de la población.

Para el caso del cobro irregular o la imposición de tributos sin ningún criterio técnico y socio-económico, la comunidad afectada podrá iniciar un recurso ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y/o en su defecto, la Contraloría General de la República, como ente rector del Estado en materia de auditoría y contabilidad, podría solicitar la revisión y modificación del presupuesto por motivos justificados.

Otro aspecto que hay que tomar en consideración para justificar el involucramiento de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, es lo que establece la ley 1494, la cual dispone de manera general: Que toda persona natural y/o jurídica, en este caso los ayuntamientos, investida de un interés legítimo, podrá interponer el recurso, contra los actos administrativos violatorios de la ley que reúnan los siguientes requisitos: a) Que emanen de la administración de órganos administrativos autónomos en el ejercicio de aquéllas de sus facultades que estén regidas por las leyes, los reglamentos o los decretos; b) Que vulneren un derecho de carácter administrativo, establecido con anterioridad a favor del recurrente por una ley, un reglamento, un decreto y/o un

contrato administrativo. En este caso, los ayuntamientos actúan en base a atribuciones delegadas por la ley, como es el caso de la aprobación presupuestaria, en el segundo caso, la revocación de una decisión adoptada por un organismo colegiado como lo es el Concejo de Regidores implica la vulneración de un derecho de carácter constitucional y administrativo.

Además de ello, al constituir el presupuesto un instrumento político debido a que su aprobación depende de una autoridad soberana: el Concejo de Regidores, se convierte en un plan de acción del gobierno local con orientaciones ideológico-políticas en cuanto a la concepción y a la solución de los problemas de la población, que no debe estar sujeto para su permanencia y estabilidad, a intervenciones de instancias que por sus características legales tienen menor rango jerárquico que los ayuntamientos en su condición de gobiernos locales.

En el caso de que se pretenda controlar y fiscalizar que los presupuestos municipales se elaboren en base a las normas estatuidas por los organismos nacionales competentes, lo que a nuestro entender sería más recomendable es adoptar una modificación legal en la cual se sujete la aprobación del presupuesto municipal definitivo, al análisis técnico previo de la Contraloría General de la República a fin de garantizar que en la elaboración del mismo se hayan cumplimentado las normas legales dictadas al efecto. Además de ello, sería aconsejable la designación dentro de la estructura orgánica tanto del municipio como de todas las dependencias centralizadas y descentralizadas de la administración pública nacional, de un auditor que represente a la Contraloría General de la República.

La Ley Orgánica de la Contraloría general de la República expresa, entre otras cosas, que a esa instancia le compete: elaborar los formularios para el uso de la contabilidad administrativa de todos los organismos que manejan fondos públicos, su intervención en todo lo referente a este aspecto, el establecimiento de los mecanismos de coordinación de las actividades ejercida por los tesoreros municipales para el procedimiento contable municipal, el poder citar y/o reunir a todos los contadores públicos de las dependencias del Gobierno, la aprobación de todas las cuentas monetarias del

Gobierno y de los municipios, la obligación de los tesoreros municipales de rendir cuenta de la gestión e inspeccionar a las oficinas recaudadoras del gobierno y de las tesorerías municipales. Todas estas características legales sustentan, a nuestro entender, la transferencia de la fiscalización directa que por ley le corresponde a la Liga Municipal Dominicana.

Otro de los aspectos que habrá de tomarse en consideración para una futura modificación legal es la que se refiere a las atribuciones de los tesoreros municipales, debido a que tal y como está estatuido en la Ley Orgánica Municipal, el tesorero tiene funciones amplias en lo que respecta a las transacciones municipales: Recaudación, Registros y Conciliación bancaria, por lo cual habrá que redefinir y redistribuir responsabilidades sobre la base de actividades y de una estructura organizativa financiera más efectiva que releve las incompatibilidades que afecten de un modo u otro la transparencia gestonaria que requiere este tipo de actividad administrativa, diluyendo la eficiencia de un sistema de control expedito.

En lo referente al registro contable, el *Manual financiero para uso de los ayuntamientos*, aprobado por la Liga Municipal Dominicana, prevé el método contable por partida simple en contraposición a lo recomendado: el método contable por partida doble, este método proporciona además de una vinculación patrimonial, que las operaciones que se realizan al débito deban estar acompañadas de un crédito y viceversa. El método contable de partida doble no es utilizado regularmente por los ayuntamientos de manera regular, por lo que es aconsejable la unificación de criterios en este sentido.

En lo que respecta a los montos estatuidos en la ley 17/97 mediante la cual se destina a favor de los ayuntamientos el 4% de los ingresos percibidos por el Estado, debemos enfatizar lo siguiente: La ley establece que estos fondos se distribuyan de acuerdo al número proporcional de habitantes. Este criterio en principio garantiza que a mayor población del municipio éste recibirá mayores ingresos; sin embargo, en la práctica esta distribución no resulta equilibrada, ya que el ingreso distribuido proporcionalmente en base al número poblacional, no toma en consideración el ingreso per cápita ordinario de cada jurisdicción. Al establecerse este

sistema de distribución, se garantizaría que las municipalidades más dinámicas en el área de recaudación fiscal recibían mayor proporción en la distribución, incentivando con esta medida la capacidad de autogestión que deben tener las municipalidades en su sistema propio de recaudación; además de ello, estimularía a los contribuyentes locales a proporcionar mayores tributos en beneficio del desarrollo de sus municipios respectivos.

La Ley en cuestión no toma en cuenta el grado de jerarquización urbana del municipio: número de viviendas, censo demográfico poblacional, con lo cual se garantizaría el principio de equidad y de justicia social que debe imperar, al proporcionarse mayores recursos a los municipios que tienen mayor grado de jerarquización urbana. En lo que respecta a los Distritos Municipales, en donde se concentra en principio la población rural del municipio, debería otorgarle la ley otro tipo de tratamiento, y no establecerse un ingreso fijo y/o partida mínima como está estipulado por este concepto, ya que desvirtúa en su esencia el espíritu de la ley con respecto a la distribución sobre la base del número proporcional de habitantes. En la práctica, si existiese un censo actualizado, los ayuntamientos recibirían ingresos en base al número proporcional de habitantes.

Es importante destacar, además, que para que exista un buen sistema financiero en los municipios, se requiere que los ayuntamientos cuenten con un Plan de Arbitrios y Tasas municipales a través de los instrumentos legales y normativos que los gobiernos locales están facultados a emitir para obtener recursos financieros. Este Plan de Arbitrios y Tasas, independientemente a la forma legal requerida, deberían contar con los siguientes criterios:

- Que exista certeza en el tributo, es decir, que el contribuyente pueda saber con exactitud el monto, el tiempo y la forma de pago del tributo.
- Que sea razonable en función de las posibilidades de la población.
- Que exista uniformidad con respecto a los tributos establecidos en otras municipalidades. Y, por último:
- Que los mecanismos de recaudación sean sencillos y accesibles para todos los contribuyentes.

Para formular el Plan de Arbitrios y Tasas, deberá obtenerse primero información básica sobre las principales actividades económicas del municipio, tales como la actividad agrícola, industrial, minera, comercial y de servicios entre otras.

Otra de las recomendaciones a tomarse en consideración sería implementar un censo de contribuyentes, a fin de identificar, clasificar y registrar a todas las personas físicas y/o morales obligadas al pago de las tributaciones locales; para ello habrá que diseñar formularios contentivos de las informaciones requeridas, además de servir este censo para la implementación consecuente del Catastro del Contribuyente. De igual manera, este censo le permitirá al municipio tener un control de los usuarios de los servicios públicos municipales, lo cual serviría de base para establecer la rentabilidad y el autofinanciamiento del servicio prestado, así como tener un control y censo de los deudores morosos, lo que coadyuvará a que el ayuntamiento ejecute las acciones administrativas y legales para la recaudación de los tributos adeudados.

En lo relativo a los recursos humanos deberá considerarse *la profesionalización de las áreas administrativas, financieras y contables* a fin de poder establecer mecanismos que garanticen la separación de las funciones: de custodiar fondos, registrar, supervisar operaciones e informar, entre diversas dependencias internas de los ayuntamientos, por lo que habrá que redefinir y reformar la estructura financiera local tomando como punto de partida el volumen de las operaciones realizadas por los ayuntamientos, e integrar dentro del ayuntamiento a profesionales con capacidad para manejar con eficiencia sus operaciones.

Para finalizar y conluir el análisis del tema *Control y fiscalización de las finanzas de los gobiernos locales* citaremos las principales acciones que, a nuestro entender, garantizan el control y la fiscalización financiera municipal, entre las cuáles se encuentran las siguientes:

- La existencia de organismos con facultad para fiscalizar el ingreso y la inversión municipal.
- La emisión de informes contentivos del manejo presupuestario.

- La autorización, fiscalización y recepción interna y/o externa de los presupuestos municipales.
- La fiscalización de los ingresos y gastos municipales.
- La programación y elaboración del presupuesto, como un instrumento que permite identificar el cumplimiento de los proyectos de inversión que han sido aprobados.
- La división, de los ingresos percibidos por los ayuntamientos en virtud de la ley 17/97, en tres partidas presupuestarias.
- La inspección de las finanzas municipales durante la ejecución presupuestaria.
- La aplicación de sanciones a los infractores de las leyes relativas a la materia.
- El control de la Cámara de Cuentas sobre la Contraloría General de la República y los ayuntamientos, para comprobar la exactitud y la legalidad de la contabilidad en las cuentas.
- El control de los Concejos de Regidores para garantizar el manejo presupuestario de parte de los síndicos municipales.
- La facultad de la Cámara de Cuentas, en lo que respecta al mantenimiento del catastro municipal, así como su asistencia para los casos de subastas y /o proventos municipales (Ley 130, art. 12 y 13).
- La atribución legal de la Liga Municipal Dominicana, para revisar, fiscalizar y modificar el presupuesto municipal.

BIBLIOGRAFÍA

- Amiama, Manuel A. *Prontuario de legislación dominicana*. Santo Domingo: Colección ONAP. Primera edición, 1982.
- Castillo Blanco, Federico A. *Estudios sobre los gobiernos locales*. Granada: CEMCI, Editora Cenit, 1998.
- Contraloría General de la República. *Normas internas de auditoría gubernamental*. Santo Domingo: Editora Alfa & Omega, 1997.
- _____. *Sistema de contabilidad municipal*, Santo Domingo, Editora Alfa & Omega, 1997.
- Durán González, Dionis. *Constitución de la República*, Santo Domingo: Editora Amalba, C. por A. Primera edición, 1997.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. *Código municipal comentado*. Costa Rica. Primera edición, 1998.
- Liga Municipal Dominicana. *Manual de procedimientos financieros para uso de los municipios*, Santo Domingo, 1969.
- Ley No. 130, sobre La Cámara de Cuentas de la República, de fecha 5 de diciembre del 1942.
- Ley No. 1494, que instituye La Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de fecha 18 de julio del 1950.
- Ley No. 17/97, que destina el 4% de los ingresos generales del Estado a favor de los ayuntamientos, de fecha 15 de enero del 1997.
- Ley No. 3894, sobre La Contraloría General de la República, de fecha 9 de agosto del 1954.
- Ley No. 49, sobre La creación de la Liga Municipal Dominicana, de fecha 23 de diciembre del 1938.
- Ley No. 5622, sobre Autonomía Municipal, de fecha 12 de septiembre del 1961.
- Ley No. 673, sobre Revisión de presupuestos municipales y otras disposiciones relativas a las finanzas municipales, de fecha 18
- Leyes Nos. 3455 y 3456 sobre Organización Municipal y del Distrito Nacional, de fechas 21 de diciembre del 1952.

Ortuño, Manuel. *Leyes Municipales Iberoamericanas*, Colección de Estudios Municipales, Tomos I, II, III, IV. Madrid: Editorial Juan E. González, 1989.

Regimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. España: Editorial Civitas, S.A. Primera edición, 1997.

Reynoso Jiménez, Pedro. *Recopilación de disposiciones legales relacionadas con la vida municipal*. Santo Domingo. Tercera edición, 1993.

Silié Gatón, José A. *Instituciones de derecho público*. Santo Domingo: Colecciones ONAP, Primera edición, 1986.

Thesing, Josef y Wilhelm Hofmeister. *Control financiero en la democracia*. Buenos Aires: Editora Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. CIEDLA, 1995.

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
Los procesos de reforma y modernización del sector público nacional.	Fortalecer el involucramiento de los municipios en estos procesos de reformas y modernización.	Ausencia de una política de coordinación entre los ayuntamientos y las instancias del sector público.	La poca voluntad política de los representantes electos hacia una coordinación interinstitucional.
Propuesta de reforma a las leyes orgánicas municipales de parte de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado.	Involucrar a estos procesos a las autoridades municipales con capacidad gestonaria.	Los conflictos partidistas impiden el involucramiento del municipio a estos procesos.	El agravamiento de los conflictos y el enfrentamiento de partidos limitan el desarrollo de los procesos de reforma.
Facultad legal del ayuntamiento, por vía jerárquica y por sus propios medios, de efectuar la fiscalización interna.	Adecuar y fortalecer los procesos de fiscalización interna.	La ausencia de estructuras adecuadas que garanticen la compatibilización adecuada de funciones de control y fiscalización.	Las políticas de descentralización del Estado dirigidas hacia las instituciones del Gobierno Central, (planes provinciales).
La existencia del Concejo de Regidores, como principal examinador de la gestión municipal.	Delegar de modo exclusivo al Concejo de Regidores la facultad de control y fiscalización financiera interna.	La no existencia de una comisión del Concejo Regidores encargada del control de la fiscalización del sistema financiero.	La ausencia de controles que obliguen a la sindicatura a rendir informes de la ejecución presupuestaria.
La obligación legal del síndico y del tesoroero de informar a la Contraloría sobre la gestión financiera.	Establecer una jerarquía directa entre estos funcionarios y la Contraloría General de la República.	La superposición de instancias que como la Liga Municipal Dominicana, limitan la autonomía municipal.	La debilidad institucional de la Liga Municipal Dominicana.
La fiscalización del síndico y del Concejo de Regidores para fiscalizar el cumplimiento de los planes del programa de inversión del presupuesto	Ejecutar el presupuesto por programa, a fin de modernizar los procedimientos presupuestarios tradicionales.	El uso inadecuado de los fondos municipales en contraposición del porcentaje estatuido en la ley 17/97.	Que la propuesta legal tendiente a modificar la ley 17/97 no establezca controles adecuados para el manejo de los recursos.
La vigencia de disposiciones legales que ortorgan funciones de fiscalización a unidades internas del municipio.	Adecuar la estructura interna de los medios de fiscalización interna de los ayuntamientos.	La estructura financiera de control dependiente de un solo funcionario, el tesoroero.	La falta de capacidad de los tesoroeros municipales y de aplicación de sanciones.
Una fiscalización externa, a cargo de la Cámara de Cuentas y de la Contraloría General de la República.	Establecer mecanismo director entre el ayuntamiento y las instancias del sector público encargadas de la fiscalización.	No existe una política adecuada de coordinación entre los ayuntamientos y las instancias del sector público nacional.	La no disposición a realizar una adecuada coordinación del Gobierno Central los ayuntamientos.

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
Un control financiero y administrativo a cargo de las instituciones competentes y las visitas de inspección establecidas en la ley.	Establecer criterios específicos para regular la contraloría externa cuando el caso lo requiera.	La facultad de poder intervenir y fiscalizar a los ayuntamientos con criterio de los organismo de control externos.	La parcialización de las instancias de control en perjuicio de los ayuntamientos.
Propuesta legales tendientes a reformar y modernizar las leyes orgánicas de los municipios.	Las propuestas legales sometidas a la consideración del Congreso Nacional.	La falta de consenso entre las autoridades representativas del Poder Legislativo.	Poca voluntad política de los legisladores para la promulgación de leyes.
Políticas nacionales definidas en lo que respecta al sistema financiero del sector público nacional.	Compatibilizar las políticas nacionales con las políticas locales, tendientes a reforzar el sistema financiero local.	La tradición centralista del sector público impide este proceso.	La centralización que otorga la Ley 17/97.
Normas y procedimientos adoptados y vigentes para regular las finanzas del sector público nacional.	Normar procedimientos idóneos, que garanticen independencia en la gestión financiera local.	La dispersión de las normas y procedimientos en diferentes preceptos legales.	El desorden administrativo del Concejo de Regidores.
Instancias creadas para el control financiero de las instituciones centralizadas del sector público nacional.	Delimitar atribuciones entre las instancias que tienen funciones de contralor y fiscalizador de las finanzas municipales.	La ausencia de voluntad hacia la delegación de facultades entre las instancias del sector público competentes.	Un excesivo control del Gobierno Central y una escasa capacidad competencial.
La existencia de un sistema financiero municipal indentificado en las leyes orgánicas municipales.	Fortalecer el sistema financiero municipal a través de la aprobación de un código municipal.	Leyes impositivas no adecuadas impiden que los municipios no cuenten con una estructura idónea.	Que no se legisle una norma jurídica adecuada para el fortalecimiento de la autonomía municipal.
La condición de gobiernos locales de los ayuntamientos estatuidas constitucionalmente.	El rescate y fortalecimiento del poder local y de la autonomía municipal.	Un poder municipal débil, confuso y contradictorio en relación a lo que establece la ley.	La dispersión de las normas jurídicas y reglamentarias.
La soberanía de los ayuntamientos a través de la delegación de poderes por el voto popular.	La representatividad de los partidos políticos a través del Concejo, garantiza el consenso en la toma de decisiones.	La ausencia de un reglamento de funciones para el Concejo de Regidores adecuado.	La falta de apoyo de la sindicatura en relación a las decisiones del Concejo de Regidores.
La personalidad jurídica de los ayuntamientos, les permite poder contratar expertos para la reforma del sistema financiero.	Fiscalización y control interno de los ayuntamientos, a través de la designación de auditores externos.	La ausencia de mecanismos legales que establezcan la obligatoriedad de cada cierto tiempo realizar auditorías externas con auditores privados.	El rechazo por parte de la administración municipal, hacia el examen presupuestario interno en los ayuntamientos.

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
Los estudios y propuestas realizadas por diferentes organismos internacionales.	Compatibilizar los estudios y propuestas para unificar criterios tendientes a fortalecer el sistema	La dispersión de los estudios y propuestas no permiten la unificación de criterios.	La falta de interés de parte de los funcionarios municipales, hacia la compatibilización de los proyectos.
El poder normativo de los ayuntamientos, les permite adoptar reformas internas.	La emisión de normas y reglamentos internos garantiza la descentralización operativa del sistema.	Las normas y reglamentos vigentes, no responden a una política de descentralización.	La no disposición de reglamentar normas que garanticen la descentralización municipal.
La capacidad de auto-organización municipal.	La adecuación de la estructura financiera interna, en la que se compatibilicen las atribuciones.	Diferentes estructuras de acuerdo al tamaño y volumen de las operaciones financieras de los ayuntamientos.	Las características y prioridades de los ayuntamientos no contemplan reformar sus estructuras.
El poder de decisión.	La voluntad política hacia la reforma.	La poca disposición para la concertación.	Los conflictos internos del Concejo de Regidores.
Las fuentes de ingresos propios.	La codificación y el censo del contribuyente municipal. Reforma las normas vigentes a fin de otorgar más independencia a los ayuntamientos.	No existe un censo para identificar a los contribuyentes. La ley es obsoleta y no responde a los nuevos procesos de reforma.	Que el censo para el cobro de los tributos sólo sea aplicable a los sectores de menores recursos.
Los normas y procedimientos para el uso de las finanzas municipales, adoptados y reglamentados.	Tomar la decisión de rescatar la independencia financiera municipal.	La existencia de un sistema impositivo en el que tributos que son municipales ingresan al tesoro público.	La no disposición de transferir impuestos que por su naturaleza son municipales.
La voluntad política de descentralizar las funciones de los ayuntamientos.	La desconcentración administrativa territorial de los ayuntamientos.	Que no se les otorguen recursos adecuados a las oficinas sectoriales.	Que no se cuente con recursos adecuados para la creación de estas oficinas.
El consenso de la sociedad civil hacia el fortalecimiento de los municipios.	El apoyo concertado de la sociedad civil hacia el proceso de reforma y modernización del municipio.	La ausencia de mecanismos para integrar a la sociedad civil a la gestión de los gobiernos locales.	La poca voluntad para que la comunidad participe en la gestión y control de los presupuestos municipales.

CUARTO CAPÍTULO

MECANISMOS DE CONTROL E INFORMACIÓN PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Ivelisse Mieses

1. Alcance

Al tratar de bosquejar lo que podría ser el esquema del tema Control, Cámara de Cuentas y Rendición de Cuentas desde el punto de vista financiero, no puede uno retraerse de pensar que los demás enfoques que serían cubiertos desde otros puntos de vista —ético, moral, legal y de sociedad— podrían constituir aspectos de mayor interés colectivo.

Esto así, porque las disciplinas relativas a las áreas de negocio, no han sido materias que, en nuestro país, han gozado de gran relevancia. En el sector privado porque la mayoría de las empresas aún siguen siendo cerradas en su composición accionaria y en el sector público, porque sólo a los políticos o los empresarios parece interesarles, en determinadas oportunidades, la suerte y control e información sobre las finanzas gubernamentales.

Sin embargo, el titular de un artículo publicado a propósito de la crisis económica asiática indicaba que si hubiera existido contabilidad no se hubiera producido la crisis. Y es que la contabilidad, con sus principios y reglas, en la medida en que se aplican sobre bases uniformes, contribuye a presentar una información financiera que sirve como control de gestión, así como para una adecuada y oportuna toma de decisiones.

No obstante, no sólo la contabilidad es control interno. Una estructura de control interno comprende tres elementos: el ambiente de control, el sistema de contabilidad o de

información gerencial y los procedimientos de control. Los controles se establecen porque existen riesgos. Y la naturaleza de los riesgos está muy ligada a las actividades que se realizan.

Se dice que la mayoría de la gente es honesta, por lo que la causa de la falla en los controles descansa en el sistema de control y en la cultura del control. Cuando ocurren fallas se considera o que no existía un adecuado sistema de control o de información, o que no se ejecutó como se estableció, que no fue usado, o que fue vulnerado intencionalmente.

Cuando se trata del control de fondos públicos, la experiencia ha indicado, además, que a esto hay que agregar la vocación y la decisión política de establecer los mecanismos de lucha contra la inobservancia de los controles, que en la mayoría de los casos se atribuye como corrupción.

Cuentan como anécdota que en una empresa estatal en la época de la tiranía, la máxima autoridad de esa entidad al ver en los estados financieros, como un pasivo una cuenta denominada Reserva para depreciación de activos, preguntó: ¿Y a quién se debe eso? Cuando le explicaron que era una reserva creada para asegurar fondos para reponer los activos en el futuro, respondió que eso no era necesario y ordenó que hicieran un cheque para eliminar ese pasivo.

Aunque parezca un chiste y cuenten que lo hizo por "desconocimiento" al emitirse el cheque a su nombre, de ser cierta la anécdota con este manejo contable fueron afectados los recursos del Estado. Es probable que si la "reserva" hubiera estado deducida del costo como corresponde, esta ocurrencia no se hubiese dado. Ahora es imposible saber si la Oficina del Contralor y Auditor General o la Cámara de Cuentas de esa época detectaron y comunicaron esta situación a las instancias correspondientes.

Sin embargo, partiendo de la consideración de que el control hubiese sido ejercido por ambos organismos, está claro que la Contraloría y Auditoría General, en el orden imperante, informando al Secretario de Estado del Tesoro no tenía mayor independencia y que aunque la Cámara de Cuentas informara al Presidente de la República y al Congreso Nacional, es factible creer que ninguna acción fuese tomada.

Hace más de cuarenta años de esta ocurrencia y lo penoso es que, por las circunstancias que fueren, los avances logrados en materia de control sobre los recursos del Estado, aún no aseguran un ejercicio independiente y efectivo. Las leyes que regulan las actividades de control que deben ser ejercidas por estos organismos aún siguen vigentes con las mismas bases y los mismos esquemas de dependencia que en esa época. No obstante existen, y aún con sus limitaciones, son una fuente de control.

La intención inicial de esta participación en el tema de Control, Cámara de Cuentas y Rendición de Cuentas tenía como objetivo comentar con cierta profundidad los aspectos básicos de control que deben ser considerados en un proceso de modernización del Estado. Esta intención se modificó con el resultado de la investigación realizada sobre el estado actual de los sistemas de control y rendición de cuentas en el país, así como sobre las acciones que se realizan para producir los cambios requeridos.

El contenido de esta participación estará concentrado en comentar las bases que sustentan los mecanismos de control existentes, cómo se están ejerciendo dichos controles, qué se está proponiendo modificar para ajustar las bases actuales a las corrientes modernas, qué otros aspectos se deben considerar y qué se puede hacer mientras se alcanzan las condiciones óptimas.

Con este apretado resumen de la investigación realizada, esperamos contribuir al proceso de reformas que se aspira alcanzar con la participación de los distintos sectores de la sociedad.

2. La Constitución y su incidencia como control primario del Estado

2.1 Aspectos generales

Desde la creación del mundo han existido reglas que norman el comportamiento de las sociedades. Las sociedades a su vez, agrupadas como naciones o estados, tienen su propia ley. Esa ley fundamental de la organización de

un Estado, que bien podríamos denominar "el primer control", es la Constitución o Carta Magna.

Es válido, por tanto, iniciar a través del análisis de la Constitución cualquier investigación para establecer el marco de referencia sobre el cual deben ejecutarse todas las acciones de un Estado y cuáles son los estamentos que lo conforman y el grado de autoridad y responsabilidad de cada uno de ellos.

El texto de la Constitución de la República Dominicana incluye normativas generales que establecen los derechos y deberes de los ciudadanos, así como las responsabilidades básicas del Estado en relación con los mismos.

Enunciados de carácter eminentemente social no pueden relacionarse de forma directa con actividades económicas específicas. Sin embargo, es obvio que para cumplir con esos fines el Estado debe encaminar acciones cuya ejecución involucran la obtención y aplicación de recursos financieros que deben ser sujetos de control.

Y en ese contexto la Constitución define los poderes del Estado y establece que el Gobierno de la Nación se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes encargados de ejecutar las acciones del Estado son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones, sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones. Esta división establece el primer elemento de control, que es la independencia de las funciones.

La revisión de las atribuciones de cada uno de estos poderes nos permite seguir los demás puntos de control que la propia ley sustantiva incorpora. A los fines de este tema, se identifican los controles relacionados con aspectos de incidencia económica y financiera a ser cubiertos en la rendición de cuentas.

2.2 El Poder Legislativo

De acuerdo con el Título IV, Sección I, Art. 16, el Poder Legislativo se ejerce por un Congreso de la República, compuesto de un Senado y una Cámara de Diputados. Entre las atribuciones del Senado que pueden relacionarse con actividades de control con incidencia financiera, se encuentran las siguientes:

Art. 18- "Los cargos de Senador y Diputados son incompatibles con cualquier otra función o empleo de la Administración Pública".

Este artículo se interpreta como el elemento de control destinado a evitar conflictos de intereses y tráfico de influencias en perjuicio del Estado, sustentados en la calidad que otorgan las posiciones congresionales.

Por igual se establece en la Sección II:

Art. 23, acápite 2- "Elegir los miembros de la Cámara de Cuentas".

Art. 107- Párrafo II- "Una vez vencido el período para el cual fueron designados los miembros de la Cámara de Cuentas y el Presidente y demás miembros de la Junta Central Electoral, permanecerán en sus cargos hasta que el Senado haga las nuevas designaciones para el período que se inicie".

En cuanto a la Cámara de Cuentas (organismo revisor que posteriormente se comenta), en este artículo sólo se delega en el Senado la elección de los miembros y separadamente se definen las acciones a seguir con vista del informe de dicha Cámara.

Esta elección por parte del Poder Legislativo constituiría un punto básico de control externo, dadas las funciones puestas a cargo de la Cámara, como un tribunal superior de las cuentas del Estado. Sin embargo, existen argumentos que invalidan en parte el cumplimiento básico de este objetivo por la falta de independencia en la elección basada en una terna presentada por el Poder Ejecutivo. Sobre esto se comenta de forma separada. Otro aspecto de importancia lo refiere el siguiente acápite:

Acápite 4- "Conocer de las acusaciones formuladas por la Cámara de Diputados contra los funcionarios públicos elegidos por un período determinado, por mala conducta o faltas graves en el ejercicio de sus funciones. En materia de acusación, el Senado no podrá imponer otras penas que la destitución del cargo. La persona destituida quedará sin embargo sujeta, si hubiere lugar, a ser

acusada y juzgada con arreglo a la ley. El Senado no podrá destituir a un funcionario sino cuando lo acordare por lo menos el voto de las tres cuartas partes de la totalidad de los miembros."

En relación con las acusaciones formuladas por la Cámara de Diputados contra funcionarios públicos, aunque no se define la naturaleza de las faltas graves, es entendible que las mismas pudieran involucrar aspectos relacionados con el manejo de los recursos del Estado.

Este acápite introduce un elemento de control importante en cuanto constituye un mecanismo de acción y penalización en el caso de que la aplicación de los controles externos de revisión revelen la ocurrencia de actos reñidos con los principios que deben regir la conducta de los funcionarios públicos.

Asimismo, sustenta la limitación de una dualidad de funciones por parte de los legisladores, por que no es posible ejercer funciones de juez y que coexista la condición de ser parte juzgada.

Por otro lado, la Sección IV sobre Disposiciones comunes a ambas Cámaras señala un aspecto básico al establecer lo siguiente:

Art. 29- "el Senado y la Cámara de Diputados celebrarán sus sesiones separadamente, excepto cuando se reúnan en Asamblea Nacional" -Párrafo A (entre otros)- "podrán también reunirse conjuntamente para recibir el mensaje del Presidente de la República y las memorias de los Secretarios de Estado, a que se refiere el artículo 55, inciso 22".

Es interesante observar que aun cuando este artículo 55 obliga al Presidente a 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, el Párrafo de referencia no establece dicha reunión conjunta como obligatoria para ambas Cámaras, sino deliberativa al utilizar el término "podrán" reunirse conjuntamente.

En consecuencia, en ningún momento se establece que esta rendición de cuentas por parte del Presidente será su-

jeto de aprobación o rechazo por parte de las Cámaras en esa oportunidad.

No es sino en la sección V, Del Congreso en su artículo 37-2, que indica que son parte de sus atribuciones:

- "Aprobar o desaprobar, con vista del informe de la Cámara de Cuentas, el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle el Poder Ejecutivo".

Este artículo es quizás uno de los aspectos más relevantes del proceso de aplicación de los mecanismos de control establecidos en la Constitución, en razón de que constituye el descargo legal que otorga el Poder Legislativo a las ejecutorias del Poder Ejecutivo.

Esta aprobación queda contenida en una resolución que es publicada en la correspondiente Gaceta Oficial. No se tiene conocimiento de que en algún año se haya producido una decisión del Congreso desaprobandando el informe sobre las recaudaciones e inversión de las rentas por parte del Poder Ejecutivo.

Es oportuno apuntar que tal como indica el artículo, podría interpretarse que el Poder Ejecutivo rinde realmente un informe acabado sobre la ejecución del año, lo que no es exactamente el caso. En el tema *Rendición de Cuentas* se comenta sobre la forma y contenido de las memorias presentadas.

No obstante, y en cierta medida, con esta aprobación se entiende que el Congreso estaría completando, aunque de forma indirecta y a estos fines, exclusivamente desde el punto de vista financiero, los requerimientos de control establecidos en el mismo Art. 37, que se refiere a:

- 18- "Examinar anualmente todos los actos del Poder Ejecutivo y aprobarlos, si son ajustados a la Constitución y a las leyes."

Otras atribuciones y responsabilidades del Congreso que pueden ser relacionadas con aspectos de carácter económico que involucran o ameritan de control, son las siguientes:

- 1- Establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión.
- 4- Promover a la conservación y fructificación de los bienes nacionales, y a la enajenación de los bienes de dominio privado de la Nación, excepto lo que disponen el inciso 10 del artículo 55 y el artículo 110.
- 12- Votar el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, y aprobar o no los gastos extraordinarios para los cuales solicite un crédito el Poder Ejecutivo.
- 13- Autorizar o no empréstitos sobre el crédito de la República por medio del Poder Ejecutivo.
- 15- Legislar cuanto concierne a la deuda nacional.

Estas labores tienen como punto de control el requerimiento de la preparación, discusión y aprobación de las leyes correspondientes.

Estos aspectos norman de forma general la actuación del Congreso como organismo de control. Cada Cámara establece, por tanto, las políticas, procedimientos y mecanismos que le aseguren el cumplimiento de las responsabilidades que le han sido asignadas. Las diferentes comisiones formadas para el análisis y estudio de los distintos asuntos que deben ser tratados, forman parte de estos mecanismos de delegación.

Al ser delineadas estas atribuciones del Congreso de forma general, analizar en qué medida los elementos de control requeridos han sido establecidos y cómo funcionan, no es tarea de una limitada investigación. En cuanto a las responsabilidades del Congreso sobre los aspectos de Control, de forma extensa nos referiremos en el desarrollo de este trabajo exclusivamente a la Rendición de Cuentas y su relación con las actividades e informes de la Cámara de Cuentas.

2.3 El Poder Ejecutivo

En cuanto al Título V, Sección I Del Poder Ejecutivo en su Art. 49 indica que el Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República. La delimitación de sus atri-

buciones queda mayormente definida en el Art. 55 que en lo referente a asuntos que tienen incidencia financiera y que, por tanto, forma parte integral de la Rendición de Cuentas, y establece lo siguiente:

"El Presidente de la República es el jefe de la Administración Pública correspondiendo entre sus funciones:

- 1- Nombrar los Secretarios y Subsecretarios de Estado y los demás funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo reconocido por esta Constitución o por las leyes, aceptarles sus renunciaciones y removerlos.
- 2- Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución. Expedir reglamentos, decretos e instrucciones cuando fuere necesario.
- 3- Velar por la buena recaudación y fiel inversión de las rentas nacionales.
- 9- Llenar interinamente las vacantes que ocurran entre los Jueces... así como los miembros de la Cámara de Cuentas, cuando esté en receso el Congreso, con la obligación de informar al Senado de dichos nombramientos en la próxima legislatura para que éste provea los definitivos.
- 10- Celebrar contratos, sometiéndolos a la aprobación del Congreso Nacional, cuando contengan disposiciones relativas a la afectación de las rentas nacionales, a la enajenación de inmuebles cuyo valor sea mayor de veinte mil pesos oro o al levantamiento de empréstitos o cuando estipulen exenciones de impuestos en general, de acuerdo con el artículo 110; sin tal aprobación en los demás casos.
- 22- 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.
- 23- Someter al Congreso, durante la segunda legislatura ordinaria, el proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos correspondiente al año siguiente."

Dos aspectos iniciales llaman la atención en estas atribuciones. Primero, la facultad de nombrar de manera interina a los miembros de la Cámara de Cuentas, lo que podría afectar la independencia que debe mantener este organismo en el ejercicio de sus funciones.

En segundo lugar, el límite aún vigente de requerir autorización para enajenar inmuebles cuyo valor sobrepase los RD\$20,000, que a la luz del poder adquisitivo actual no resulta significativo y podría constituir un control no efectivo. No obstante, en este último aspecto habría que definir si el valor de enajenación se refiere al valor de compra o al valor de mercado del inmueble.

Como un aspecto crucial, es evidente que por las atribuciones conferidas por este artículo 55, como jefe de la Administración Pública, el Presidente de la República asume todas las responsabilidades en relación con la administración del Estado.

No obstante, en el Título XII Disposiciones Generales se establece lo siguiente:

Art. 102 -"Será sancionado con las penas que la ley determine, todo aquel, que para su provecho personal, sustraiga fondos públicos o prevaleciéndose de sus posiciones dentro de los organismos del Estado, sus dependencias o instituciones autónomas, obtenga provechos económicos. Serán igualmente sancionadas las personas que hayan proporcionado ventajas a sus asociados, familiares, allegados, amigos o relacionados. Nadie podrá ser penalmente responsable por el hecho de otro ni en estos casos ni en cualquier otro.

Art. 106- La persona designada para ejercer una función pública deberá prestar juramento de respetar la Constitución y las leyes, y de desempeñar fielmente su cometido. Este juramento se prestará ante cualquier funcionario u oficial público".

Sin pretender entrar en apreciaciones de carácter legal, podría considerarse que aun cuando el Presidente tiene la facultad de nombrar su equipo de gobierno, la responsabilidad por la actuación de sus miembros recae en cada individuo; desde luego, siempre y cuando sus actos no hayan sido expresamente avalados como máximo ejecutivo de la nación.

Y para administrar o proveer las acciones gerenciales de planeación, dirección, presupuestación e implantación necesarias, el Poder Ejecutivo requiere de una estructura funcional que le asegure alcanzar los objetivos organizacionales y que minimice los riesgos inherentes a la delegación que debe realizar en sus subalternos para poder gobernar.

La Constitución asigna responsabilidades al Poder Ejecutivo y no establece normativas específicas acerca de los controles con que debe operar, excepto los de obtener la aprobación previa del Congreso en materia del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos y la afectación de bienes inmuebles, levantar empréstitos o estipular exoneraciones de impuestos, entre otras.

Normativas específicas que debe acatar el Poder Ejecutivo sobre el manejo de los recursos del Estado, se encuentran contenidas en otras leyes, reglamentos o resoluciones vigentes, tales como la Ley de Tesorería No. 3893 y la Ley de Contabilidad No. 3894, ambas del 9 de agosto de 1954, así como la Ley Permanente sobre el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos del 30 de julio de 1937, y la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público No. 531 del 20 de diciembre de 1969, con sus reglamentos y modificaciones posteriores.

Es, pues, la responsabilidad del Poder Ejecutivo cubrir estos requerimientos y establecer, además, los mecanismos de control suficientes para asegurar el cumplimiento con los mandatos constitucionales, sobre todo con lo que se refiere a velar por la buena recaudación y fiel inversión de las rentas nacionales. La determinación de su cumplimiento no es objeto de este trabajo de investigación.

2.4 El Poder Judicial

Este poder, de acuerdo con el Título VI, Sección I, Art. 63 de la Constitución indica que:

- "El Poder Judicial se ejerce por la Suprema Corte de Justicia y por los demás tribunales del orden judicial creados por la Constitución y las leyes. Este poder gozará de autonomía administrativa y presupuestaria".

El aspecto más significativo relacionado con actividades de control en relación con el Estado establece que:

Art. 67-1 "Conocer en única instancia de las causas penales seguidas al Presidente y al Vicepresidente de la República, a los Senadores, Diputados, Secretarios de Estado, Subsecretarios de Estado, Jueces de la Suprema Corte de Justicia, Procurador General de la República, Jueces y Procuradores Generales de las Cortes de Apelación, Abogado del Estado ante el Tribunal de Tierras, Jueces del Tribunal de Tierras, a los miembros del Cuerpo Diplomático, de la Junta Central Electoral, de la Cámara de Cuentas y los Jueces del Tribunal Contencioso Tributario: y de la constitucionalidad de las leyes, a instancias del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o parte interesada."

Como puede apreciarse, este artículo constituye el punto culminante del proceso de control establecido por la Constitución de la República. Y es que los recursos del Estado constituyen un patrimonio nacional y, según lo expresa la propia Constitución en su artículo 2, "La soberanía nacional corresponde al pueblo, de quien emanan todos los poderes del Estado, los cuales se ejercen por representación."

2.5 La Cámara de Cuentas

La Constitución presenta de manera separada el Título VII De la Cámara de Cuentas, que establece lo siguiente:

Art. 78-"Habrà una Cámara de Cuentas permanente compuesta de cinco miembros por lo menos, elegidos por el Senado de las ternas que presente el Poder Ejecutivo. Párrafo- La Cámara de Cuentas tendrá carácter principalmente técnico.

Art. 79- Sus atribuciones serán, además de las que le confiere la ley:

- 1- Examinar las cuentas generales y particulares de la República.
- 2- Presentar al Congreso en la primera legislatura ordinaria de cada año el informe respecto de las cuentas del año anterior.

Art. 80- Los miembros de la Cámara de Cuentas durarán cuatro años en funciones.

Art. 81- Para ser miembro de la Cámara de Cuentas se requiere ser dominicano en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, haber cumplido la edad de 25 años y ser doctor o licenciado en Derecho, licenciado en Finanzas, o Contador Público Autorizado. La ley determinará las demás condiciones para ser miembro de dicho organismo."

Según se ha comentado previamente, la Constitución ha previsto la necesidad de que exista un organismo que controle el poder fiscal del Estado y que actúe en forma autónoma, compuesto por miembros que actúen de forma libre sin sujeción a otros poderes y que, por tanto, constituya una instancia judicial propia.

No obstante, al ser sus miembros elegidos de una terna presentada por el Poder Ejecutivo, se limita el ejercicio del control que constituye la independencia de sus funciones. Unos argumentan que la elección por parte del Congreso neutraliza el impacto de la selección primaria por parte del Poder Ejecutivo. Otros entienden que cuando coinciden las mismas fuerzas en el Poder Legislativo y en el Ejecutivo, el control pierde su valor.

El alcance de las funciones realizadas por la Cámara de Cuentas y el grado en que las mismas sirven de apoyo al Congreso para cumplir con su responsabilidad de "aprobar o desaprobar, con vista del informe de la Cámara de Cuentas, el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle el Poder Ejecutivo", se comentan separadamente.

2.6 Otros aspectos de control sobre los recursos del Estado

La Constitución establece por igual en el Título "XII Disposiciones Generales", aspectos específicos de control, mayormente en relación con el manejo del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, como se indican a continuación:

Art. 113- Ninguna erogación de fondos públicos será válida, si no estuviere autorizada por la ley y ordenada por funcionario competente.

Art. 114- Anualmente, en el mes de abril, se publicará la cuenta general de los ingresos y egresos de la República hechos en el año anterior.

Art. 115- Párrafo IV- Cuando por cualquier circunstancia el Congreso cierre la legislatura sin haber votado el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, continuará rigiendo la ley de Gastos Públicos del año anterior.

Estas y otras disposiciones relativas a usos de los fondos públicos, constituyen aspectos más detallados acerca de la aplicación de los controles básicos establecidos y no es el objeto de esta investigación determinar en qué medida se aplican en ambos poderes estos articulados.

Sobre uno de los artículos en particular, el 114, no hemos tenido conocimiento de que en alguna oportunidad en el mes de abril se haya publicado la cuenta general de los ingresos y egresos de la República hechos en el año anterior. En el tema de rendición de cuentas, más adelante se amplía lo relativo a la presentación del informe al Congreso.

En relación con los demás aspectos, a la luz de los debates que se suscitan con frecuencia entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, se puede colegir que el control se está ejerciendo por las continuas confrontaciones que surgen entre ambos poderes.

Es probable que su origen se encuentre en la forma de interpretación y aplicación de las normativas establecidas en la Ley de Presupuesto, Ley de Contabilidad y otras que se relacionan con el uso de los recursos del Estado.

3. Organización del sector público dominicano

3.1. Estructura organizacional del Gobierno Central

Si resumimos el Organigrama del Sector Público Dominicano (de abril de 1997, último disponible), el cual se anexa, nos encontramos con un esquema central a partir de la Constitución de la República a la cual están sujetos el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial,

así como los Organismos Especiales, la Junta Central Electoral y la Cámara de Cuentas.

El Poder Ejecutivo encabezados por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, incluye en función de asesoría o dependencia: El Consejo Nacional de Desarrollo, el Consejo de Gobierno, la Consultoría Jurídica, el Comisionado de Justicia, 14 Consejos, 15 Comisiones, 1 Programa, 26 unidades de Asesoría, 2 Direcciones, 5 Oficinas y 2 organismos adicionales.

Como organismos de supervisión y control: La Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la República. Como organismos de apoyo de gestión se encuentran los Secretariados, los cuales deben trazar los principios, normas y lineamientos para la gestión de los organismos públicos y como organismos superiores de dirección de la Administración Pública, las Secretarías que tienen la responsabilidad de diseñar y fijar las políticas del sector correspondiente.

Esta estructura de organización del sector público dominicano, presenta características particulares que han surgido a consecuencia de los diferentes estilos de gobierno. Esto ha dado como resultado la conformación de una organización compleja, con dualidad de funciones que reducen las eficiencias y que no responde a esquemas modernos simplificados acorde con objetivos y estrategias comunes.

No constituiría éste el primero de los comentarios acerca de que la estructura del Gobierno Central concentra, por demás, en la dependencia directa del Poder Ejecutivo oficinas que tienen a su cargo funciones conjuntas de ejecución y control en áreas de inversiones significativas. Es entendible que una reforma y modernización del Estado estará sensiblemente enfocada en estos aspectos, conjuntamente con la relativa a los organismos descentralizados y autónomos.

3.2 Organismos descentralizados y autónomos

Dependientes del Poder Ejecutivo se encuentran los organismos descentralizados y autónomos con personería jurídica, los cuales en su mayoría constituyen unidades económicas generadoras de sus propios ingresos, aunque muchas

operan con déficits o requieren de las aportaciones corrientes y de capital del gobierno central para su operación.

En el organigrama de la ONAP, estos organismos responden a una sectorización de acuerdo con la naturaleza de las actividades. Sin embargo, en términos de controles es preciso observar que la aplicación de los fondos entregados a estos organismos descentralizados, no autosuficientes, no se refleja en la presentación de la ejecución presupuestaria de acuerdo con la clasificación del gasto o inversión realizados.

Solamente se conocen a través de las publicaciones mensuales que realiza ONAPRES, de los montos mensuales transferidos a estos organismos. Tampoco se presentan consolidados con el Gobierno Central.

Por igual, con excepción de algunas entidades que por otras leyes son requeridas a publicar sus informaciones financieras, no se dispone de mayores datos sobre estos organismos que los incluidos en las Memorias Anuales del Presidente, presentadas al Congreso y en el Informe de la Cámara de Cuentas, presentado al Senado, ambos de circulación restringida.

3.3 Comentarios generales sobre la organización gubernamental

Como puede apreciarse, la estructuración actual del sector público dominicano refleja una amplia dispersión de sus funciones presenta de forma dispersa las competencias sectoriales. Una gran cantidad de organismos o entidades que podrían depender (de) o colaborar con una Secretaría por la naturaleza de sus funciones, responden actualmente a otras cuyas atribuciones y responsabilidades no les son afines.

Esta distorsión afecta significativamente en términos de medición de la gestión pública, ya que la aplicación de fondos de actividades no relacionadas con su sector, no permite un análisis apropiado de la ejecución presupuestaria particular en función del cumplimiento con los montos aprobados en la Ley de Gastos Públicos.

No es el objeto de esta investigación analizar en detalle, ni proponer acciones en relación con lo que debe ser la estructura ideal de organización del Estado Dominicano. Esto

requeriría de un estudio profundo que ha sido delegado a la Comisión que estudia las reformas al Estado.

El propio Manual de Organización del Gobierno publicado por la Oficina Nacional de Administración y Personal en 1998, reconoce que la función administrativa del Estado requiere de cambios para adecuarla a los principios generales de organización.

Una estructura de la naturaleza de la actual no favorece el cumplimiento con objetivos básicos de control que aseguren con cierta razonabilidad la definición y el apego a las políticas de transparencia y responsabilidad en la gestión pública, de economía, eficiencia y efectividad en la generación y uso de los recursos públicos, así como en la calidad de los servicios que se rinden a la sociedad.

Y esos cambios involucran conceptos legales y jurídicos que no pueden ser eliminados de forma administrativa, aunque sí de forma administrativa pueden tomarse acciones que no dependen de los aspectos legales y jurídicos.

4. La contabilidad gubernamental y las áreas financiera del sector público

4.1 Definición de responsabilidad sobre la contabilidad gubernamental

Las funciones de administración financiera del Estado, sin considerar áreas de planificación económica, así como de registro de acuerdo con las leyes vigentes han estado distribuidas entre la Oficina Nacional de Presupuesto, la Tesorería Nacional y la Contraloría General de la República.

Las funciones atribuidas por las leyes que regulan estos organismos, así como la forma en que actualmente son controladas y registradas las operaciones del sector público, permiten obtener una apreciación a grosso modo de cómo están conformados los sistemas de registro contable e información en la Administración Financiera del Estado.

– *En la Tesorería Nacional*

En fecha 9 de agosto de 1954, conjuntamente con la Ley de Contabilidad fue promulgada la Ley No. 3893: Ley de Tesorería. Esta ley establece, entre otros, los siguientes artículos relacionados con el control de los fondos del Estado, incluyendo aspectos de registros e información como rendición de cuentas.

Art. 3. El Tesorero Nacional... además de los siguientes:

- a) Estará encargado de la fiel custodia, y es guardián legal, de todos los fondos públicos, fondos de reserva y depósitos especiales,
- b) Recaudará por sí, o por medio de otros funcionarios indicados por la ley, todos los fondos provenientes de rentas nacionales y de depósitos,
- c) Depositará en los Bancos designados los fondos provenientes de rentas nacionales y de depósitos,
- d) Previa expedición por el Contralor y Auditor General de la República de la orden de pago legalmente otorgada, dispondrá de los fondos públicos y de los depósitos especiales,
- e) Llevará cuenta detallada y exacta de todos los ingresos y desembolsos del Gobierno.

Art. 5. Los pagos que deba realizar el Tesorero Nacional se harán mediante la expedición de cheques en favor de los interesados.

– *En la Oficina Nacional de Presupuesto*

La Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público No. 531 del 20 de diciembre de 1969, así como los artículos 20 al 24 de la sección 5 de la Ley No. 1363 constituyen la legislación presupuestaria vigente que abarca todas las entidades del Sector Público.

Esta ley incluye todos los elementos de control relacionados con la elaboración y presentación del presupuesto anual de la Nación, así como los aspectos regulatorios sobre las asignaciones y desembolsos de fondos a los que deben sujetarse todas las entidades del sector público.

Aparte de la facultad concedida a ONAPRES para establecer las clasificaciones que a fines presupuestales considere conveniente, los siguientes artículos son de vital importancia en términos de una definición acerca de los sistemas de control y bases de registro contable que sigue el Estado Dominicano:

Art. 6. Los presupuestos deberán comprender el cálculo de todas las entradas probables y de todos los gastos que presumiblemente se requerirán durante el año presupuestario. En consecuencia, los ingresos y gastos serán incluidos íntegramente en dichos presupuestos, signifiquen o no un movimiento real de caja, excepto las depreciaciones de activos en cuanto a lo de presupuesto de gastos se refiere.

Entre otros, esta ley establece lo siguiente en materia de control contable:

Art. 16. Los organismos comprendidos en este Título deberán tener en su contabilidad los registros presupuestarios bajo el sistema de presupuesto por programas y actividades, los registros de avances físicos y financieros de cumplimiento de programas, conforme a las instrucciones que para tales efectos imparta la Oficina Nacional de Presupuesto.

Art. 47. Todos aquellos organismos que estén ejecutando o comiencen a ejecutar proyectos específicos de inversión llevarán registros especiales denominados "Hojas de Vida de Proyectos". Párrafo. Corresponde a la Oficina Nacional de Presupuesto señalar a cada organismo la apertura y mantenimiento de estos registros, como asimismo los estados e informes que sobre ellos presentarán a dicha oficina.

Art. 48. Todos los organismos regidos por este Título de la Ley para el control de las apropiaciones que le corresponden, deberán llevar contabilidad de compromisos y de asignaciones de fondos, en la forma que señale la Oficina Nacional de Presupuesto.

Podría decirse que este organismo es el que mantiene un mayor control de las finanzas gubernamentales en términos de ingresos y egresos, compromisos asumidos y ejecutados.

Otro aspecto de control importante en relación con las informaciones acerca de las finanzas del Gobierno Central, fue establecido mediante la Ley No. 101 del 31 de diciembre de 1979 con fines de dar continuidad a una práctica seguida por la Oficina Nacional de Presupuesto en períodos anteriores para edificar al país sobre la ejecución y cumplimiento del Presupuesto General de la Nación. Esta ley indica lo siguiente:

Art. 1. "El Director de la Oficina Nacional de Presupuesto tendrá la obligación de publicar al final del ejercicio de cada mes en los primeros 30 días subsiguientes, en un diario de circulación nacional, un detalle del monto de los ingresos y los egresos en la forma y fines a que se destinaron éstos, durante ese período".

El análisis de estos requerimientos específicos que hemos mencionado permite establecer, con apoyo a las informaciones que la Oficina Nacional de Presupuesto publica en cumplimiento de esta ley, que existe en este organismo toda la información disponible acerca de la ejecución de las responsabilidades que le son atribuidas.

Cabe destacar, en términos puramente de control contable, que esta Ley en su artículo 16, establece la obligatoriedad de una contabilidad presupuestaria y aún más, no limita, sino más bien considera la existencia de una contabilidad ajustada a una práctica generalmente aceptada, al referirse en el artículo 6 a los ingresos y gastos, signifiquen o no un movimiento real de caja, excepto las depreciaciones de activos.

Este comentario sustenta parte de las conclusiones finales de esta investigación acerca de la duplicidad de funciones y dispersión de las mismas en relación con lo que debería ser la contabilidad gubernamental en el país.

- En la Contraloría y Auditoría General de la República

La Ley de Contabilidad Núm. 3894 del 9 de agosto de 1954 estableció que la Oficina de Contabilidad General pasa a ser denominada Contraloría y Auditoría General de la República y en fecha 13 de noviembre de 1970, la Ley

Núm. 54 estableció que la Contraloría General estará bajo la dependencia directa del Poder Ejecutivo.

De acuerdo con la Ley 3894, la Contraloría y Auditoría General además de la Contabilidad General del Estado, tendrá a su cargo la inspección contable de todos los departamentos del Gobierno, de los Ayuntamientos y de los organismos autónomos que reciban o manejen fondos públicos. La Ley define las atribuciones del Contralor y Auditor General, establece normas sobre la contabilidad de fondos públicos y sus deberes en cuanto a revisión de cuentas y reclamaciones.

Establece, además, consideraciones sobre las autorizaciones de Ordenes de Pago y establece la facultad de Inspecciones Contables, tanto por parte del Contralor y Auditor General de cualquier oficina del Gobierno responsable de fondos públicos, así como de la Cámara de Cuentas en la Contabilidad de las cuentas del Contralor y Auditor General.

Por la incidencia que tienen estas atribuciones en el contexto de control y su posterior relación con la Rendición de Cuentas y para un mejor análisis de las misma, es conveniente incluir los enunciados de la Ley más relevantes a estos fines.

Algunos artículos de la Ley relacionados con la Contabilidad indican lo siguiente:

Art. 4.- El Contralor y Auditor General prescribirá los formularios, sistemas y procedimientos para la contabilidad administrativa de todos los departamentos y dependencias del Gobierno, de las Comunes y otros organismos similares que manejen fondos públicos o bienes nacionales.

Art. 6.- En la Contraloría y Auditoría General se llevarán cuentas presupuestales y propietarias de la República, entendiéndose por cuentas presupuestales aquéllas que sean necesarias para el control de los ingresos y empleo de todos los fondos, apropiaciones y asignaciones; y por cuentas propietarias las relacionadas con los bienes, obligaciones e inversiones que aumenten o disminuyan el activo de la Nación.

Otros artículos relacionados con revisión de cuentas y reclamaciones incluyen, entre otros:

Art. 12.- Es deber del Contralor y Auditor General, recibir, examinar, y si procede, aprobar todas las cuentas monetarias del Gobierno, de los Municipios y otros organismos nacionales o municipales existentes o que puedan ser creados por ley.

Art. 14.- El Contralor y Auditor General tomará en consideración las pruebas que conforme a los reglamentos aprobados por el Poder Ejecutivo se hayan prescrito como necesarias para satisfacer cualquier cuenta, y a tales fines podrá realizar las investigaciones pertinentes en los distintos departamentos, oficinas del Gobierno o particulares, pudiendo con este objeto citar y oír testigos.

Art. 15.- Dentro de los primeros 15 días de cada mes todas las oficinas públicas, nacionales o municipales recaudadoras, depositarias o pagadoras de fondos públicos, deberán rendir a la Contraloría y Auditoría General sus cuentas correspondientes al mes anterior. La cuenta general de ingresos de la Tesorería Nacional será rendida al Contralor y Auditor General dentro de los 25 días después de terminarse el mes.

En cuanto a la Inspección contable, el artículo siguiente establece su objetivo:

Art. 1.- La Inspección Contable tiene por objeto vigilar, por el examen de la actuación administrativa, la correcta gestión y manejo de los intereses fiscales del Gobierno, de los Municipios y de los organismos autónomos que tengan a su cargo el manejo de fondos o bienes públicos.

Es oportuno observar que estos artículos enfocan el examen y la inspección como un mecanismo de contraloría, mediante el cual el Contralor y Auditor General se asegura de las operaciones realizadas y de su apropiado registro. No se relacionan, por tanto, estas atribuciones bajo un concepto de auditoría externa al Poder Ejecutivo.

Debe notarse que es el 13 de septiembre de 1993, bajo decreto Núm. 246-93, que se encarga a la Contraloría General de la República a realizar auditorías en todos los departamentos de la Administración Pública e instituciones autónomas del Estado.

Asimismo, el Reglamento Interno de la institución del mes de enero de 1971 amplía sobre asignación de las atribuciones a las distintas unidades orgánicas y a sus respectivos encargados, indicando entre otros pasos más específicos a realizar en relación con las labores de contabilidad, como sigue:

- a) Asentar en tarjetas especiales las apropiaciones, asignaciones, reintegros y desembolsos correspondientes a cada símbolo presupuestal destinado al pago de los sueldos, gastos corrientes y de capital.
- b) Llevar un registro de los contratos en que intervenga el Estado y cualquier entidad pública que representen erogaciones por parte del Gobierno con personas físicas y morales.
- c) Fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos públicos de los diversos departamentos de la Administración Pública, autónoma o no, del Estado, de los municipios e instituciones privadas que reciban o manejen fondos públicos, por medio de las auditorías realizadas en ellas.
- d) Coordinar y dirigir todas las actividades concernientes a la elaboración de sistemas, y procedimientos contables; así como los controles internos (formularios), a ser utilizados en las instituciones gubernamentales centralizadas y descentralizadas, autónomas y organismos que manejen y reciban fondos públicos o bienes nacionales.
- e) Elaborar semestralmente el estado de la deuda pública haciendo un resumen de cada préstamo del Gobierno Central e instituciones autónomas y detallando el movimiento de los mismos.
- f) Llevar registro de todos los nombramientos expedidos y asentar los cambios y aumentos que ocurran en las nóminas del sector descentralizado.
- g) Elaborar todos los controles para fines de análisis y preparaciones de cada una de las cuentas propietarias del Estado.
- h) Llevar el control posterior de todos los ingresos y egresos de los fondos de los ayuntamientos del país.
- i) Llevar un registro y control de los ingresos y egresos de todas las oficinas recaudadoras y no recaudadoras del Estado.
- j) Llevar un registro y control de todos los libramientos y asignaciones por concepto de construcción y reparación de obras y plantaciones agrícolas del Estado.

Ya en el acápite c) es donde se puntualiza el concepto de "fiscalizar..., por medio de las auditorías realizadas en ellas".

Por tanto, las funciones actuales asignadas por ley a la Contraloría claramente establecen responsabilidades incompatibles de acuerdo a su naturaleza, ya que coexisten funciones de registro y aprobación previa, con labores de fiscalización posterior. A esto se agrega, como se evidencia en otros comentarios, que no existe formalmente un enfoque integral de contabilidad, lo que limita sensiblemente una verdadera función de contraloría.

Aun con estas limitaciones, es la unidad de apoyo al Poder Ejecutivo vigilando el cumplimiento de las políticas operativas relacionadas con el área contable o los objetos de gastos e inversiones.

- Comentarios generales

Puede resumirse que todas estas leyes que norman los aspectos de control y manejo financiero de los recursos del Estado Dominicano, requieren a estos tres organismos el mantenimiento de registros e informaciones de transacciones financieras de igual naturaleza y que involucran mayormente actividades propias de la función de contabilidad.

Es entendible que en el período en que fueron promulgadas dichas leyes, no existieran los recursos tecnológicos actuales y que el cumplimiento de esas funciones requiriera de cada entidad agenciarse sus propios mecanismos de registro para su control e información posterior.

En su oportunidad pudieron haber cumplido su cometido. Actualmente es atendible que sean objeto de revisión y actualización para que constituyan verdaderos instrumentos de control gubernamental.

4.2 Bases de registro actuales y su relación con los principios contables

Todo sistema de contabilidad gubernamental debe proveer las bases para el control presupuestario y, en la mayoría de los casos, éste se encuentra integrado como parte del sistema contable.

En las investigaciones realizadas en las instituciones que intervienen en el proceso de presupuestación, control de los fondos y registros de los mismos en el sector gubernamental, el registro y acumulación de la data en el Gobierno Central sigue aún respondiendo a subsistemas independientes diseñados exclusivamente para control de las ejecutorias bajo el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos.

Según lo evidencian los informes anuales de ejecución presupuestaria emitidos, estos subsistemas proveen todos los datos requeridos para el control presupuestario y rendición de cuentas sobre sus ejecutorias en la base que han sido definidos. Sin embargo puede apreciarse que este sistema de control presupuestario no responde estrictamente a un sistema de contabilidad integral.

La guía sobre Principios de contabilidad gubernamental generalmente aceptados, publicada por HBJ Miller, comenta que el control presupuestario es máspreciado cuando un presupuesto adoptado legalmente es integrado en el sistema contable formal de una unidad gubernamental. La integración del sistema de presupuesto y de contabilidad es referida como un sistema de contabilidad presupuestal.

La contabilidad presupuestal es sólo una parte del sistema contable. Por tanto, el proceso de control presupuestario es más efectivo cuando un sistema de contabilidad presupuestaria, incluyendo el uso de cuentas presupuestales, es utilizado.

La práctica actual entra, por demás, en contradicción con el Artículo 6 de la Ley de Contabilidad No. 3894 del 18 de agosto de 1954, que establece que

"en la Contraloría y Auditoría General se llevarán las cuentas presupuestales y propietarias de la República, entendiéndose por cuentas presupuestales aquéllas que sean necesarias para el control de los ingresos y empleo de todos los fondos, apropiaciones y asignaciones; y por cuentas propietarias las relacionadas con los bienes, obligaciones e inversiones que aumentan o disminuyen el activo de la Nación"

Esta Ley, al requerir el reconocimiento contable de las obligaciones, está definiendo una contabilidad sobre la ba-

se de acumulación y, consecuentemente, el registro por partida doble. Y más aún, prevé la misma el reconocimiento de ingresos no percibidos devengados cuando en el Artículo 11 establece que "siempre que una cuenta que figure en los libros de la República sea finalmente considerada como incobrable, el Contralor y Auditor General ordenará que ésta sea descargada de los libros".

Por tanto, la Ley es clara y precisa, no así su interpretación y aplicación. Un sistema por partida simple o de control presupuestario no asegura el ambiente de control requerido para un seguimiento adecuado en el manejo de fondos públicos, ya que sin estos registros algunas transacciones pueden no ser registradas en su totalidad o en otros casos sólo una parte de la transacción es reconocida.

4.3 Consideraciones generales para adecuarse a la contabilidad gubernamental

La profesión de contaduría sustenta la contabilidad gubernamental en doce (12) principios básicos y sólo uno de ellos se refiere a la presupuestación, el control presupuestario y la información presupuestaria.

El primer principio que gobierna la contabilidad gubernamental, relacionado con un adecuado sistema contable y de información, establece que un sistema de contabilidad gubernamental debe hacer posible lo siguiente:

- 1) presentar la posición financiera y los resultados de las operaciones financieras de los fondos y de los grupos de cuentas de las unidades gubernamentales de acuerdo con los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados, incluyendo revelación suficiente; y
- 2) demostrar y comprobar el cumplimiento con los requerimientos contractuales y legales relacionados con los aspectos financieros.

Por los análisis realizados, podría puntualizarse que la práctica seguida en el Gobierno Central no se ajusta al concepto de contabilidad presupuestal, ni está de acuerdo

con principios de contabilidad generalmente aceptados aplicables al sector que, por demás, requieren sistemas de contabilidad por fondos (gubernamentales, propietarios y fiduciarios), contabilidad de activos fijos y pasivos a largo plazo, valuación de activos fijos y su depreciación.

Asimismo los principios requieren del registro de las operaciones sobre la base de lo devengado, es decir el reconocimiento de los ingresos cuando los mismos están disponibles y son cuantificables (con algunas excepciones) y de gastos en el momento en que los mismos son incurridos.

La práctica gubernamental vigente, basada en simple control presupuestario, no está estructurada para cumplir en su totalidad con estos requisitos básicos de contabilidad gubernamental, ni aun con la propia Ley de Contabilidad. Por tanto, pudiera concluirse con que no está cimentada en un adecuado sistema de control interno que provea los mecanismos necesarios para asegurar a sus ciudadanos la mejor salvaguarda de sus activos y patrimonio.

El objetivo de todo gobierno es proveer a los ciudadanos el más alto nivel de servicios posible con los recursos financieros y requerimientos legales bajo los cuales opera, cuyos servicios define sobre la base de un sistema de presupuestación gubernamental. A mayores servicios ofrecidos, mayores ingresos y mejores organizaciones son requeridas.

La creciente complejidad del ambiente gubernamental y de mayor información sobre asuntos públicos requieren de sistemas contables que ofrezcan una confiable, exacta y oportuna información a los encargados de tomar decisiones. Las reformas propuestas son urgentes.

5. Rendición de cuentas por parte del Poder Ejecutivo

5.1 Publicaciones varias

Son varios los medios mediante los cuales el Poder Ejecutivo rinde cuentas acerca de las finanzas públicas.

- Publicaciones de ONAPRES

El Poder Ejecutivo, a través de sus organismos, Oficina Nacional de Presupuesto, Tesorería Nacional y Contraloría General de la República, mantiene en concordancia con los requerimientos de sus leyes, anteriormente descritas, el control financiero de sus actividades.

En cumplimiento con el mandato de la Ley No. 101 de 1969, mensualmente la Oficina Nacional de Presupuesto publica en periódicos de amplia circulación nacional, detalles de los Ingresos y Egresos del Gobierno Central. A partir del año 1998, esta presentación incorporó los montos acumulados en cada trimestre y al final del ejercicio.

Esto incluye un detalle de los ingresos por fondos y oficinas recaudadoras, y de los egresos, en función de la clasificación económica de los gastos. Adicionalmente, la presentación incluye de forma detallada la aplicación del gasto público, aunque en este caso exclusivamente durante el mes.

En lo referente a los Gastos de Capital –para atender los requerimientos de inversión– se informan los desembolsos por instituciones específicas, incluyendo en algunos casos los beneficiarios directos o por obras contratadas, lo relativo a la Oficina Coordinadora y Fiscalizadora de Obras del Estado y la Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado.

En los Gastos Corrientes para atender las necesidades de funcionamiento de las instituciones, con excepción de los Aportes Corrientes que se detallan por instituciones, los demás gastos detallan las clasificaciones económicas de los mismos.

Sobre estas publicaciones es oportuno comentar que las mismas no responden estrictamente a igual presentación que la contenida en el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos.

- Publicaciones de oficinas recaudadoras

Mensualmente, las oficinas recaudadoras de forma directa o a la Secretaría de Estado de Finanzas informan a través de los medios de comunicación acerca de los niveles de recaudación, en relación con el presupuesto y en comparación con el ejercicio anterior.

- *Publicaciones del Banco Central de la República Dominicana*

Como parte de sus publicaciones regulares, cada trimestre el Banco Central presenta el Informe de la Economía Dominicana en el cual se presentan dos cuadros demostrativos, uno sobre las Operaciones Fiscales del Gobierno Central -Flujo de Caja y otro sobre los Ingresos y Gastos del Gobierno Central- Financiamiento del Resultado Presupuestario, ambos según la metodología del FMI.

Estos informes se presentan comparativos cada trimestre y acumulados a la fecha, reflejando las variaciones absolutas y relativas por períodos, así como la participación porcentual de los ingresos y egresos por tipo en relación al total.

En el informe, el Banco Central incluye comentarios acerca de los cambios de mayor relevancia. Adicionalmente, se incluye un cuadro sobre los Depósitos recibidos por concepto de los Diferenciales a los Carburantes para la Cuenta "Gobierno Dominicano para el pago de la Deuda Externa".

Por otro lado, en el Boletín Trimestral del Banco Central de la República Dominicana, en la sección C Estadísticas Fiscales 1- Estadísticas del Gobierno Central, se incluyen los siguientes cuadros informativos:

1. Operaciones Fiscales del Gobierno Central-Flujo de Caja.
2. Operaciones Fiscales del Gobierno Central- Financiamiento del Resultado Presupuestario.
3. Ingresos del Gobierno Central.
4. Impuestos sobre Mercancías y Servicios.
5. Ingresos del Gobierno Central según Oficinas Recaudadoras.
6. Gastos del Gobierno Central -clasificados en gastos corrientes y capital.
7. Gastos del Gobierno Central -clasificación institucional económica.

Estas informaciones, aunque no están establecidas en ninguna ley o reglamento en particular como parte de la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo, constituyen una fuente valiosa de información sobre el comportamiento de las finanzas gubernamentales.

5.2 Memorias depositadas por el Presidente ante el Congreso Nacional

- El discurso presidencial

Cada 27 de Febrero el Presidente de la República comparece ante la reunión conjunta de las cámaras legislativas, para dar cumplimiento a lo que estipula el acápite 22 del artículo 55 de la Constitución de la República, que ordena depositar un mensaje contentivo de las memorias de las distintas secretarías de Estado y de las instituciones descentralizadas, por ante el Congreso Nacional y hacer una rendición de cuentas de la labor realizada por el Gobierno.

El discurso del Presidente en el que destaca los aspectos más sobresalientes de su gestión –mayormente enfocados en los aspectos de política económica y su incidencia en el campo social y político– es difundido por radio y televisión y su texto completo entregado y publicado íntegramente en los medios de comunicación del país.

Esta exposición constituye una herramienta colectiva de evaluación de la gestión del Poder Ejecutivo. Específicamente, en el discurso de este 27 de febrero de 1999, el Presidente tocó uno de los aspectos de control más sensibles de la rendición de cuentas, la elección de los integrantes de la Cámara de Cuentas.

Hemos comentado previamente que la elección en base a una terna sometida por el Poder Ejecutivo elimina el concepto fundamental de independencia. El Presidente refirió que: "Para evitar conflictos en el futuro convendría, por ejemplo, que los integrantes de la Cámara de Cuentas y de la Junta Central Electoral fuesen elegidos por organismos colegiales y plurales, como es el caso del Consejo Nacional de la Magistratura". Asimismo, "hacer más representativo nuestro sistema político estableciendo los distritos electorales y creando mecanismos más eficientes de rendición de cuentas por parte de los funcionarios".

Estos planteamientos, vistos como elementos básicos de control gubernamental, deben ser tomados como el punto de partida necesario para promover una reforma sustancial en cuanto a separación de poderes se requiere y a transparencia en las actuaciones se refiere.

- Memorias de las secretarías e instituciones descentralizadas

Como parte de este proceso de investigación, revisamos en la Biblioteca del Congreso las distintas memorias depositadas en relación con el año 1998. Los documentos referidos son presentados de forma separada, por secretarías y por instituciones descentralizadas. Algunas secretarías, como el caso de Salud Pública, presentan memorias separadas.

Las memorias correspondientes a la Presidencia, con sus diferentes consejos, comisiones, asesorías, oficinas y otros organismos dependientes, así como con el Secretariado Técnico, la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría Administrativa con sus demás organismos, constituyen un documento que consta de 1,154 páginas.

La revisión de este documento permite tener una rápida visión de las actividades realizadas por cada uno de estos organismos. El tipo de presentación es particular y no responde a un criterio uniforme. Algunas cubren la ejecución hasta octubre, algunas noviembre y las menos diciembre.

De igual forma, algunas se limitan a informar sobre aspectos cualitativos de la gestión, sin mayor referencia a la ejecución financiera, mientras que las menos incluyen informaciones financieras de ejecución en comparación con el presupuesto aprobado y asignado.

Aunque la información disponible parecería ser bastante, la misma no es suficiente y la falta de un criterio uniforme en la presentación no favorece obtener una visión de conjunto, ni una relación apropiada con el punto de referencia que debe ser el Presupuesto de Ingresos y la Ley de Gastos Públicos.

6. Informe de la Cámara de Cuentas en la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo

6.1 Examen de las Cuentas

- Base legal

Según lo establece la Constitución de la República, en fecha 2 de diciembre de 1942 fue promulgada la Ley

No.130 sobre la Cámara de Cuentas. Esta ley define de forma detallada las bases sobre las cuales los miembros de la Cámara realizarán sus labores.

Entre los múltiples aspectos que cubre la ley, nos centraremos en aquéllos que revisten mayor importancia en el proceso de revisión de las cuentas de la República, para que en cumplimiento con las disposiciones del Artículo No. 79 de la Constitución de la República, la Cámara de Cuentas someta a la consideración del Congreso Nacional su informe sobre las mismas.

La Ley sobre Cámaras de Cuentas establece, en el marco de sus funciones generales, lo siguiente:

Art. 1.- Además de las atribuciones que corresponden a la Cámara de Cuentas por virtud de la Constitución, dicho organismo, en materia tributaria, tendrá las funciones consultivas, fiscalizadoras y jurisdiccionales que se determinan en la presente ley.

El artículo 79 de la Constitución señala que, además de las que le confiere la ley, las atribuciones de la Cámara de Cuentas serán: 1- Examinar las cuentas generales y particulares de la República y 2- Presentar al Congreso en la primera legislatura ordinaria de cada año el informe respecto de las cuentas del año anterior.

Al establecer mandatos de forma general, la Constitución deja en la ley y sus reglamentos particulares, la forma de operación del organismo que deberá cumplir con la misión encomendada. En relación al marco de acción sobre el Examen de las Cuentas Generales y Particulares de la República, el Capítulo II de la Ley establece entre otros, lo siguiente:

Art. 2.- Compete a la Cámara de Cuentas el conocimiento, revisión y aprobación de todas las cuentas generales y particulares del Estado, del Distrito de Santo Domingo, de las comunas, Juntas de Distritos, establecimientos públicos y de las instituciones que reciban subsidios de los expresados organismos.

Art. 3. Dentro de los quince primeros días de cada mes, todas las oficinas públicas, nacionales o municipales, recaudadoras, depositarias, o pagadoras de fondos públicos, deberán rendir al Contralor y Auditor General, esta-

dos de dichas operaciones correspondientes al mes anterior,

Art. 4.- Después que estas cuentas sean examinadas y aprobadas por el Contralor y Auditor General, dicho funcionario deberá remitirlas, con las observaciones que sean de lugar, a la Cámara de Cuentas, la cual procederá a su revisión final.

Párrafo II- El Tesorero Nacional está obligado a enviar diariamente a la Cámara de Cuentas, un estado de los ingresos por fuentes y de los egresos y del estado diario de Caja.

Párrafo III- El Contralor y Auditor General están obligados a remitir mensualmente a la Cámara de Cuentas los estados de contabilidad general del Estado.

Art. 5.- La Cámara de Cuentas tendrá facultad para investigar y comprobar en la Auditoría la exactitud y legalidad de la contabilidad que debe llevar dicha oficina y para este fin podrá hacerse representar por uno o varios de sus miembros, quienes tendrán libre acceso a todos los libros, expedientes y cuentas.

En caso de que se advierta la irregularidad en la gestión del Contralor y Auditor y este Funcionario no presente las justificaciones correspondientes, la Cámara de Cuentas deberá informar inmediatamente el asunto al Presidente de la República.

Art. 6.- La Cámara de Cuentas ejercerá su control sobre la gestión que deba realizar el Contralor y Auditor General de conformidad con las disposiciones de la Ley de Contabilidad.

Cuando en el uso de esta facultad, la Cámara de Cuentas tuviere dudas acerca de la exactitud o legalidad de una cuenta o sobre la regularidad de la gestión del Auditor, podrá realizar en cualquiera oficina pública todas las diligencias que fueren necesarias para el esclarecimiento de la verdad. Estas diligencias podrán consistir en residencias, inspecciones, interrogatorios a toda persona cuyo testimonio considere útil para el esclarecimiento de las cuentas públicas, inventarios, tanteos de cajas y otras de similar naturaleza.

Art.7.- En los casos de desaparición de fondos públicos o no recaudación de los mismos, robo, torpes manejos, malversación, filtración, ocultamiento, fraude; así como en los de irregularidad en las cuentas presentadas a su examen, la Cámara de Cuentas, cualquiera que sea la naturaleza del hecho, lo denunciará inmediatamente al Secretario de Estado del Tesoro y Comercio, o al Presidente de la República directamente, si la responsabilidad recayere sobre un alto funcionario, anexando todos los documentos que sean de lugar.

Es importante dar una lectura completa a estos articulados para conocer en su esencia cómo la ley prevé que la Cámara cumplirá su función.

Analizados literalmente los artículos 5 y 6, parecería que el énfasis está dado en que sólo en los casos en que la Cámara tenga dudas sobre las cuentas y la gestión del Contralor, podrá realizar las diligencias que considere de lugar en cualquier oficina pública. El Art. 7 complementa el énfasis en la función de vigilancia de las labores de la Contraloría, así como la Ley de Contabilidad que en su capítulo VI sobre Inspecciones Contables indica:

Art. 24.- La Cámara de Cuentas de la República, además de su deber constitucional de examinar las cuentas del Gobierno, deberá intervenir en pleno representada por el miembro que ella indique, cuantas veces lo creyere necesario, pero nunca menos de una vez al mes, y comprobar en la Contraloría y Auditoría General de la República la exactitud y legalidad de la contabilidad de las cuentas del Contralor y Auditor General. Para este fin tendrá libre acceso a todas las cuentas después que éstas hayan sido aprobadas por el Contralor y Auditor General; y en caso de que la acción de este funcionario, en cualquiera de estas liquidaciones no sea satisfactoria para la Cámara de Cuentas, la misma rendirá un informe del asunto al Congreso Nacional y al Presidente de la República.

Este enfoque hacia la Contraloría, entienden los estudiosos de la materia que se corresponde con la estructura centralizada de las instituciones al momento de elaborarse la Ley sobre la Cámara de Cuentas. Esta consideración es válida al tomar en cuenta que esta Ley es de 1942 y la Ley de Contabilidad, que crea la Contraloría en 1954, es posterior.

Por tanto, es entendible que la Cámara actúa en funciones de auditoría como un control de controles, para verificar que la Contraloría ha cumplido con sus funciones de control. Más aún, si se observa que las inspecciones contables de la Contraloría y Auditoría General no pueden sustentarse como auditorías externas al Poder Ejecutivo, aunque en 1993 por decreto se haya encargado a la Contraloría de realizar auditorías en todos los departamentos de la Administración Pública e instituciones autónomas del Estado.

A diferencia de la Contraloría, la Cámara de Cuentas es la designada por la Constitución en su artículo 79 para presentar al Congreso, como poder independiente, el informe respecto de las cuentas del año anterior, para con vista a ese informe, aprobar o desaprobar el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle el Poder Ejecutivo. Es, por tanto, la entidad encargada del control externo en el Estado.

Existe otro artículo en la Ley que se refiere al concepto de fiscalización (auditoría o control externo) y que limita la información a terceros hasta tanto se concluyan las mismas:

Art.24.- La Cámara de Cuentas deberá rendir al Senado, a la Cámara de Diputados y al Presidente de la República los dictámenes que le sean solicitados sobre cuestiones financieras. Estos dictámenes no podrán versar sobre ninguna cuestión de contabilidad en curso de fiscalización por la Cámara de Cuentas, sino sobre cuestiones abstractas y generales que no tengan relación con ninguna persona u oficina pública determinada. Estos informes serán rendidos directamente a los organismos solicitantes o al Presidente de la República, según los casos.

Por otro lado, los dos artículos siguientes constituyen, conjuntamente con el Art. 67-1 de la Constitución, el elemento de control previsto para la actuación de la propia Cámara de Cuentas, de forma que ninguna persona u organismo pueda estar por encima de la Ley.

Art. 36.- Los miembros de la Cámara de Cuentas serán responsables ante el Congreso Nacional de su conducta y del ejercicio de sus funciones, de acuerdo con la Constitución. En caso de hacerse culpables de crimen o

delito, serán juzgados por los tribunales ordinarios, sin necesidad de suplicatorio o previa destitución o suspensión.

Art. 37.- El cargo de miembro de la Cámara de Cuentas es incompatible con todo otro cargo público remunerado o que tenga relación con el manejo o contabilidad de fondos públicos.

- Funciones de departamentos de control externo

De acuerdo con el reglamento interno, la Cámara cuenta entre sus departamentos y unidades administrativas con una Dirección de Análisis de Presupuesto y una Dirección de Auditoría.

La Dirección de Análisis de Presupuesto es responsable de elaborar el Informe referido, y para cumplir su función cuenta con analistas encargados de:

- a) fiscalizar los registros contables llevados a cabo por la Tesorería Nacional y la Contraloría General de la Nación, con la finalidad de velar porque cada organismo del Gobierno Central utilice adecuadamente los recursos apropiados en la Ley de Gastos Públicos.
- b) revisar los documentos relativos a los ingresos y desembolsos (libramientos), así como el análisis de la ejecución presupuestaria de los organismos del Gobierno Central,
- c) verificar hasta qué nivel se han alcanzado los objetivos y metas estimados por los organismos del Estado en la Ley de Gastos Públicos.

La Dirección de Auditoría establecida en el artículo 31 del reglamento interno tiene como función:

- a) realizar intervenciones (auditorías) a las diferentes instituciones del Estado, tanto del Gobierno Central como descentralizadas y Autónomas, para cumplir con el mandato de la Constitución y las leyes, en cuanto al Examen de las Cuentas Generales y Particulares de la Nación.

6.2 Informe base para aprobar o desaprobar la Rendición de Cuentas

El Capítulo III de la Ley de Cámara de Cuentas, en relación con el Informe de la Cámara de Cuentas al Congreso Nacional, establece:

Art. 10.- El informe general del movimiento de ingresos y egresos ocurridos durante cada año que la Cámara de Cuentas deberá presentar al Congreso Nacional, constará de una primera parte en la cual se haga el historial explicativo de las operaciones, con la opinión de dicho organismo y de una segunda parte donde se incluyan los estados demostrativos de esas operaciones.

El informe sometido por la Cámara de Cuentas a los Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados sobre el año 1998, contentivo de 219 páginas, presenta en su Primera parte, Mensaje y comentarios de la ejecución del gobierno Central, así como comentarios generales sobre la auditoría realizadas a las instituciones del estado. En la segunda parte, presenta la ejecución presupuestaria de las instituciones descentralizadas y autónomas.

No es el objeto de esta investigación incluir sus resultados, pero sí presentar el esquema y alcance de su contenido e incluir algunos aspectos relevantes, los cuales permiten conocer el enfoque de las acciones ejecutadas por la Cámara de Cuentas.

PRIMERA PARTE

- 1- Ingresos
- 1-1 Ingresos recaudados distribuidos por fondos
 - a) Estado comparativo entre los ingresos estimados y recaudados
 - b) Comparación entre los ingresos estimados y recaudados por oficinas
 - c) Clasificación económica de los ingresos recaudados (1996-1998)
 - d) Financiamiento del ejercicio fiscal
- 2- Gastos
- 2-1 Clasificación económica del gasto

- 2-2 Comparativo entre el presupuesto aprobado y el asignado por capítulos y programas
- 2-3 Comparativo entre el presupuesto aprobado y el asignado por capítulos (Total de desembolsos)
- 2-4 Clasificación económica por capítulos y fondos
- 2-5 Comparativo económico de los gastos por capítulos (Años 1996-1998).
- 2-5A Comparativo económico de los gastos por capítulo (Años 1997-1998).
- 2-6 Clasificación institucional de los gastos y su financiamiento (Total de desembolsos)
- 2-6A Clasificación por objetos del gasto y fondos (Total de desembolsos)

Ejecución del Presupuesto Año 1998 por Instituciones del Gobierno Central

- 3- Municipios
- 1 Estado demostrativo de los ingresos y egresos de los municipios
- 4- Supervisiones Diversas

SEGUNDA PARTE

- 5- Instituciones Descentralizadas y Autónomas
- 5-A Ejecución presupuestaria institucional de los ingresos.
- 5-B Ejecución presupuestaria institucional de los gastos

Esta información presentada en el año 1998 permite a los interesados conocer en cifras el comportamiento de las finanzas gubernamentales por las distintas clasificaciones de los ingresos y los gastos. La inclusión de información adicional sobre los años 1996 y 1997 enriquece el documento. Los comentarios sobre las partidas ejecutadas lo complementan.

El Informe incluye, además, el cálculo y la aplicación del artículo No. 54 sobre el Fondo Especial a disposición del Poder Ejecutivo, así como un informe sobre las operaciones del fondo de Solidaridad para la Reconstrucción, creado mediante decreto No. 359-98 del Presidente de la República. Por otro lado, en términos de ejecución presupuestaria, cabe destacar del Informe que:

"los ingresos estimados para 1998 ascienden a RD\$38,749,977,579 y los montos recaudados ascendieron a RD\$38,621,952,058, aparte de depósitos especiales por RD\$747,549,442. Los desembolsos totales ascendieron a RD\$39,120,044,080 excediendo en RD\$370,066,501 los montos aprobados. En este valor está contenido un excedente de RD\$4,315,181,845 de la Presidencia de la República, según se indica "transferidos del balance libre de ingresos, según el Art. No. 54, Ley 531, del Presupuesto Nacional".

En cuanto a los Ayuntamientos con ingresos superiores a RD5.0 millones, el total de ingresos asciende a RD\$1,050,692,756 y los gastos RD\$1,011,361,923, excluyendo Santo Domingo no disponible y varios no actualizados a diciembre.

Es interesante la información sobre las instituciones descentralizadas, no disponible a través de publicaciones, excluyendo a CORDE que se indica no envió su ejecución presupuestaria, que los ingresos totales en 1998 ascendieron a RD\$54,008,128,890, correspondiendo RD\$24,271,900,072 a ingresos corrientes (a CDE corresponden RD\$7.9 millones) y RD\$29,736,228,818 a ingresos de capital (al Banco de Reservas corresponden RD\$18.6 millones). En términos de gastos, el total general es de RD\$52,409,883,311, correspondiendo RD\$22,744,050,556 a los corrientes y RD\$29,665,832,755.

En cuanto a la función de auditoría, se refiere que fueron auditadas 17 instituciones, cubriendo mayormente los períodos enero 1996-diciembre 1997 y se incluyen solamente los informes relativos a 8 de estas instituciones, donde se presentan las observaciones identificadas por áreas específicas.

Con algunas observaciones y limitaciones presentadas en el informe del Presidente de la Cámara, se indica que "las atribuciones conferidas por la Constitución y las leyes han sido debidamente cumplidas y que los documentos, estados y comprobantes sometidos al análisis y ponderación de este organismo han sido exhaustivamente examinados". No obstante, el informe en su conjunto, aunque contiene informaciones financieras básicas, no tiene el beneficio de

combinar su ejecución con el cumplimiento de las metas cualitativas.

Por tanto, no cumple con el requisito de su reglamento interno de verificar hasta qué nivel se han alcanzado los objetivos y metas estimados por los organismos del Estado en la Ley de Gastos Públicos, ni qué tan efectiva y eficientemente el Poder Ejecutivo recaudó e invirtió los recursos del Estado en cumplimiento con todas las leyes que le son relativas.

Por otro lado, de acuerdo con el Art. 11 de la ley de la Cámara de Cuentas, en cumplimiento del artículo 92 de la Constitución, la Cámara publicará en el mes de abril de cada año el informe que hubiere presentado al Congreso, de la cuenta general de los ingresos y egresos de la República hechos en el año anterior.

Este Informe sobre el año 1998 se encuentra bajo estudio de las comisiones designadas por el Senado, que de acuerdo con las publicaciones periodísticas estudian la posibilidad de someterlo a vistas públicas. Observamos en el archivo del Congreso de la República que el informe de la Cámara de Cuentas sobre el año 1997 fue aprobado por el Congreso el 24 de julio de 1998 y promulgado el 18 de agosto de 1998 según la resolución/ ley 372-98.

6.3 Limitaciones para el cumplimiento de sus funciones y sus efectos

Para poder formarnos una idea acerca de las actividades realizadas por la Cámara de Cuentas y las condiciones bajo las cuales opera, visitamos las instalaciones físicas, nos entrevistamos con parte del personal clave en la ejecución de las funciones definidas para el examen de las Cuentas generales y particulares de la República, así como de la preparación y presentación del Informe al Congreso.

Pudimos apreciar a simple vista cómo se desarrolla el proceso de evaluación primaria de los documentos remitidos para su revisión y las precariedades con que opera, en términos de recursos tecnológicos, material gastable, medios de transporte, ambiente físico de trabajo y facilidades de archivo de los documentos.

Este organismo, sobre el cual descansa la responsabilidad de examinar las cuentas generales y particulares de la Repú-

blica y de someter el informe en el cual se basará el Congreso para aprobar o desaprobar el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle el Poder Ejecutivo, cuenta apenas con una sola computadora personal, mayormente utilizada para la preparación de informes y con personal limitado para llevar a cabo su función en alrededor de 500 instituciones sujetas al control externo por parte de la Cámara de Cuentas.

Las informaciones financieras que se incluyen en el Informe en cuanto al Gobierno Central deben ser compiladas en base a los informes mensuales que se reciben de la Oficina Nacional de Presupuesto, de Tesorería y de la Contraloría General, así como los de las instituciones descentralizadas y autónomas que se reciben separadamente. Los documentos e informaciones no son recibidos en su oportunidad, ni en todos los casos completos, lo que dificulta la labor de análisis y control presupuestario.

El Informe de Diagnóstico sobre las condiciones de la Cámara de Cuentas realizado en marzo de 1998 a iniciativas del Congreso, en su Programa de Modernización, así como los propios informes de la Cámara de 1997 y 1998 dan cuenta de las limitaciones de recursos de todo tipo de que adolece la institución para el cumplimiento de sus deberes.

De acuerdo con la Constitución, este organismo constituye uno de los pilares fundamentales del Control Gubernamental y como tal debe contar con todas las herramientas de apoyo necesarias para ejercer sus funciones. La falta de recursos y de absoluta independencia, limitan el cumplimiento de sus funciones y coloca a los responsables de su ejecución en una difícil posición al requerirse, bajo estas circunstancias, emitir una opinión sobre las Cuentas Generales y Particulares de la República.

Esta condición priva, además, a los ciudadanos de una garantía razonable de que los recursos del Estado estén siendo apropiadamente recaudados e invertidos, y al Poder Ejecutivo de una fuente adicional de control que le permita minimizar los riesgos de corrupción y asegurarse una gestión pública eficiente y transparente.

7. Acciones tomadas sobre reformas y modernización del Estado

7.1 Reconocimiento de la necesidad de cambios

En cada período constitucional, los distintos gobiernos que han tenido a su cargo la conducción de la administración pública, han tomado acciones en mayor o menor medida con miras a adecuar las estructuras y sistemas en el Estado que permitan al Poder Ejecutivo contar con los mecanismos de control adecuados que aseguren la eficiencia y efectividad de la gestión pública.

En las distintas publicaciones oficiales de cualquier año se encuentran reflexiones sobre la necesidad de racionalizar y modernizar la Administración Pública. Se reconoce que los sistemas y procedimientos se han establecido de manera empírica, al paso del tiempo y que requieren de evaluación.

En cuanto al sistema de contabilidad pública se reconoce que los proyectos de reforma deben orientarse hacia el establecimiento de una contabilidad analítica que permita conocer el costo y el rendimiento de la actividad administrativa como condición para que el presupuesto por programas pueda alcanzar sus verdaderos objetivos.

Según hemos investigado, son variados los esfuerzos que se han realizado en el tiempo con miras a lograr estos objetivos. No obstante, los mismos han sido sectorizados y/o han rendido frutos parciales, pero no han respondido necesariamente a un esquema de redefinición en el contexto de una reforma integral de toda la administración pública.

No es el objeto de este trabajo rastrear todas las acciones posibles que en materia de reforma y modernización del Estado se han ido sucediendo en el tiempo. No obstante, acciones de esta naturaleza en la administración pública conllevan como punto de partida, una redefinición de los principios, normas y lineamientos generales que fundamenten su organización y funciones.

Además, deben contemplar una actualización y simplificación de las bases legales que sustentan las funciones y atribuciones de las distintas dependencias del Estado, cuyas leyes orgánicas las facultan a realizar determinadas tareas en el marco de la administración pública.

Como el objetivo de este trabajo es analizar qué se realiza en apoyo a reformas y modernización del Estado, que conlleven, a su vez, a mejoras en los sistemas y procedimientos de control de los recursos del Estado y de los mecanismos de rendición de Cuentas a los ciudadanos, nos referiremos a lo que en estos aspectos acontece en la actualidad.

7.2 Acciones de cambios en proceso -Poder Ejecutivo

- Reformas de la Administración Pública

El desarrollo de esta limitada investigación ha evidenciado que se requiere de mejoras significativas en las distintas áreas relacionada con el Control y el Registro de las Actividades del Estado para una efectiva Rendición de Cuentas. Es obvio esperar, por tanto, que puedan ser presentadas propuestas en apoyo de este objetivo.

No obstante, antes de adelantar juicios al respecto, completamos una investigación acerca de los alcances de las responsabilidades delegadas por el Presidente de la República en octubre de 1996, mediante el Decreto No. 484-96, con la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado. Esta comisión está constituida por una numerosa representación de todos los organismos gubernamentales y no gubernamentales de amplia incidencia social.

En sus diferentes Informes de Gestión relacionados con la Reforma y Modernización de la Administración Pública, identificamos que las áreas de trabajo a ser cubiertas son la reforma administrativa, de recursos humanos, desarrollo sostenible y tecnología e infraestructura de la información.

El área de reforma administrativa que tiene la mayor incidencia en los alcances de esta investigación, tiene como objetivo general diseñar un modelo de gestión administrativa descentralizado y trans-sectorial enfocado al ciudadano. Pudimos constatar que los objetivos específicos planteados están enfocados hacia modelos que permitan una medición de la eficiencia y efectividad de la gestión pública.

Entre los proyectos abordados se incluyen, entre otros, la reestructuración orgánica de la Administración Pública, la elaboración de la Ley Orgánica de la Administración Pública y el Sistema Integrado de Gestión Financiera.

- Reformas específicas de la administración financiera

Mediante Decreto 581-96, fue creada la Comisión Técnica Interinstitucional para diseñar un Programa de Reforma Financiera que defina un modelo de sistema de administración financiera que coadyuve a una gestión caracterizada por la eficiencia, la eficacia y la transparencia.

Mediante el Decreto 468-97, el Presidente amplía las facultades de dicha Comisión a fin de darle la responsabilidad de la ejecución, coordinación y supervisión general del Programa de Administración Financiera Integrada a ser financiado mediante el Convenio de Préstamo de Cooperación Técnica No. 1093/0C-DR, suscrito por el Estado Dominicano con el Banco Interamericano de Desarrollo el 18 de julio de 1998.

El costo total del Programa se estima en unos US\$12 millones, de los cuales serán financiados por el Banco hasta un monto de US\$10,300,000, US\$950,000 serán aportados por el Estado como contrapartida y US\$750,000 constituyen la contribución de la cooperación técnica no reembolsable ATN/JF-5893-DR. Este Convenio de Préstamo está pendiente de ratificación por parte del Congreso de la República.

Según el Boletín 5, Conversatorios de la Reforma- Las Reformas de la Administración Financiera, del 26 de abril de 1998, para llevar a cabo esta reforma en los diferentes componentes que forman parte de la Administración Financiera del Estado, se ha diseñado un Sistema Integral de Gestión Financiera (SIGEF), que cubre cambios en Programación y Presupuesto, Tesorería, Crédito Público, Contabilidad y Control Interno.

Los alcances detallados acerca de estas reformas previstas como resultado de la asistencia técnica realizada por consultores externos, se incluyen en el referido Boletín. Algunas de estas reformas ya se encuentran con cierto grado de avance bajo el Programa de Administración Financiera Integrada:

- Creación de la Dirección General de Contabilidad - Como parte de las labores ejecutadas por esta Comisión bajo el marco de estas reformas, se sometió al Congreso un anteproyecto de Ley que crea la Dirección General de Contabilidad, que funcionará bajo la dependencia de la

Secretaría de Estado de Finanzas y tendrá a su cargo el Sistema de Contabilidad Pública Nacional.

Este anteproyecto, ya conocido y modificado en la Cámara Baja, incorpora modificaciones sustanciales al separar de la Contraloría las funciones de contabilidad, al definir el sistema sobre la base de principios de aceptación general para el sector público y establecer normativas que aseguren la acumulación y presentación de información financiera consolidada del sector. Está pendiente su conocimiento y aprobación por parte del Senado.

-Reformas a la Ley de Presupuesto - Actualmente se encuentran bajo estudio del Poder Ejecutivo las reformas sustantivas contenidas en el anteproyecto de Ley Orgánica de Presupuesto para el sector público que vendría a derogar la Ley 531 y otras disposiciones vigentes.

Con las reformas introducidas, mediante el indicado Anteproyecto de Ley, se busca hacer más eficiente y transparente el proceso de programación, ejecución y evaluación presupuestaria; y se eliminan aquellas disposiciones legales que facilitan la distorsión del presupuesto durante el proceso de ejecución. Entre los elementos de mayor importancia se busca incorporar el Presupuesto Consolidado de todo el sector público.

Reformas a la Ley de Tesorería - Actualmente el Programa se encuentra elaborando las modificaciones a esta ley y se espera que la misma haya concluido al término de este mes.

Reformas a la Ley de Contabilidad - Se espera que el proyecto de modificación esté completado a finales de 1999.

Reformas a los Sistemas de Información - El programa se encuentra en la fase de diseño para integrar los sistemas informáticos de la Oficina Nacional de Presupuesto, la Tesorería Nacional y la Contraloría General de la República, con miras a eliminar la duplicidad de esfuerzos y riesgos de errores en los registros.

Otras iniciativas relacionadas con aspectos de Control, están contenidas en el Plan Estratégico Nacional de Prevención de la Corrupción y, como parte de un programa de

lucha contra la corrupción administrativa, fueron enviados al Senado de la República cinco Proyectos de Ley:

- a) la adopción del Código de Ética del Servidor Público,
- b) la modificación del régimen de Declaración Jurada de Bienes,
- c) modificaciones para endurecer las sanciones previstas en manifestaciones de corrupción,
- d) sobre lavado de Activos provenientes de Actividades Criminales,
- e) un Proyecto de Ley Tipificando y Sancionando el Crimen de Soborno Transnacional.

7.3 Acciones de cambios en proceso -Poder Legislativo

- Proyecto de Reforma Institucional y Modernización del Congreso

En fecha 7 de noviembre de 1996, los Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados suscribieron con el Banco Interamericano de Desarrollo el Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable No. ATN/SF- 53131- DR con el objeto de apoyar al Programa de Modernización del Congreso Nacional. El costo total del Programa es de US\$565,000, de los cuales US\$490,000 constituyen el financiamiento y US\$90,000 la contrapartida del Estado.

El Programa será ejecutado por intermedio de la Comisión Bicameral de Desarrollo Institucional y Modernización y para su ejecución por decisión de la Comisión, se creó la Dirección Ejecutiva de la Comisión Bicameral como órgano operativo encargado de ejecutar los componentes previstos en el Programa.

El objetivo del Programa es: aumentar la viabilidad, aceptación y eficiencia de futuras reformas e inversiones a ser realizadas por el Poder Legislativo mediante: 1) apoyo técnico a la Comisión Bicameral en la revisión, el desarrollo y la formulación detallada del Programa de Modernización del Congreso Nacional; y 2) implantación de un componente de apoyo inmediato a la función legislativa a través de un programa de apoyo en las áreas de Comisio-

nes del Congreso, estaciones de trámite y unidades de información y archivo.

Como una iniciativa de la Comisión Bicameral, se insertaría en este Programa un Subprograma de Control Externo o "Fiscalización", a fin de que se logre el fortalecimiento del control externo a cargo de la Cámara de Cuentas. Esto conlleva establecer los mecanismos necesarios de relación entre el Congreso Nacional y la Cámara de Cuentas, implementar un sistema de información para dar soporte a sus funciones, así como mecanismos de transmisión de datos entre ambos organismos.

Dentro de ese marco de acción, fue realizado un diagnóstico acerca de las leyes que regulan el funcionamiento de la Cámara, su reglamento interno y la forma de ejecución de las diferentes funciones a su cargo.

Su resultado define las acciones recomendadas en relación con preparar un proyecto de reformas constitucionales destinadas a fortalecer su independencia, elaborar una nueva ley bajo nuevos conceptos de control, elaborar un reglamento orgánico, capacitar al personal y proveer los recursos de ubicación física y tecnológicos que demanda para el cumplimiento de sus funciones.

El proceso de negociación de los términos del financiamiento para la ejecución del Programa con el Banco Interamericano de Desarrollo, está en proceso y queda por completar la designación de los representantes Bicamerales correspondientes.

8. Consideraciones finales sobre controles y rendición de cuentas en el sector público

El tema sobre los controles es uno de los aspectos de mayor incidencia en la organización de cualquier entidad, sea ésta privada o gubernamental. El Control Interno puede significar diferentes cosas a diferentes personas. Reconociendo la gravedad de los problemas de control en el sector privado, la Comisión Nacional sobre Información Financiera Fraudulenta en los Estados Unidos, formó en 1987 un Comité de Organizaciones Patrocinadoras (Committee of Sponsoring Organizations -COSO) para integrar y

reconciliar el conflicto entre los conceptos de control interno en un marco de referencia común.

"El COSO definió Controles Internos como: Un proceso, efectuado por el Consejo de Directores de una entidad, la gerencia y otro personal designado para proveer seguridad razonable en relación con el alcance de los objetivos en las siguientes categorías:

- Efectividad y eficiencia en las operaciones
- Confiabilidad en la información financiera
- Cumplimiento con las leyes y regulaciones aplicables".

Para hacer esta definición aplicable al Gobierno, basta con sustituir "Consejo de Directores" por "Autoridades Elegidas". Este marco de referencia provisto por el informe del COSO, además de asistir a las gerencias, facilita a los legisladores y reguladores el aumentar sus conocimientos sobre los controles internos, sus beneficios y sus limitaciones. Como el control interno es un proceso, su efectividad es una condición del proceso, en uno o más puntos en el tiempo.

Este informe describe el Control Interno compuesto de cinco componentes interrelacionados: el ambiente de control, la evaluación del riesgo, las actividades de control, la información y comunicación, y el monitoreo. No se pretende con estos comentarios abordar de forma extensa qué significan los controles, pero es importante que este marco de referencia sea comprendido para apreciar las ventajas de su aplicación, sobre todo en el ambiente gubernamental.

El ambiente de control es el fundamento de los demás componentes, proveyendo la disciplina y la estructura. Incluye los conceptos de integridad y valores éticos, compromiso de competencias del personal; la filosofía de la administración y los estilos de operación; las políticas y prácticas sobre recursos humanos y la forma en que la administración asigna la autoridad y las responsabilidades; y la atención y dirección provista por grupos independientes a la administración.

La evaluación del riesgo es la identificación y el análisis de los riesgos internos y externos relevantes para alcanzar con éxitos los objetivos, formando una base para determinar

cómo debe administrarse el riesgo. Y una precondition para evaluar el riesgo es el establecimiento de objetivos relacionados a los diferentes niveles e internamente uniformes. Todos los procesos en una organización deben estar sujetos a algún nivel de evaluación del riesgo. Una evaluación comprensiva del riesgo es crítica cuando se está ante un proceso de cambios.

Las actividades de control son las políticas y los procedimientos que ayudan a asegurar que se cumplen con las directrices de la administración que controlan y reducen el riesgo, así como los procedimientos para llevar a cabo esas políticas. Ellas incluyen un rango de actividades tan diversas como aprobaciones, autorizaciones, verificaciones y reconciliaciones; revisión de la ejecución operacional, controles físicos de salvaguarda de los activos; y el no menos importante, la división y segregación de funciones para reducir el riesgo de error, fraude y cualquier otra acción inapropiada.

Las actividades de Información y Comunicación se relacionan con la identificación, captación y comunicación de la información que producen los sistemas, en una forma y una oportunidad que permitan a las personas cumplir con sus responsabilidades y el control de la entidad.

El monitoreo es un proceso de evaluación continua de la calidad de los sistemas en ejecución, para asegurar que los sistemas de control interno siguen siendo apropiados y efectivos, dados los requerimientos de cambios. Este monitoreo puede ser efectuado en el curso de las operaciones o de forma selectiva, dependiendo el alcance de esta última de la evaluación de los riesgos y de la efectividad de los monitoreos continuos. Este componente debe concluir informando las deficiencias en los controles a los responsables apropiados de tomar las acciones correctivas de lugar.

El limitado proceso de investigación seguido para conocer los mecanismos de control e información vigentes para la rendición de cuentas, identifica claramente que en las atribuciones del Contralor y Auditor General del país descansa la responsabilidad del control en el Estado, conjuntamente con las funciones de contabilidad y auditoría.

Varios autores de temas sobre contabilidad gubernamental, entre ellos John Miller y Shawn Warren, coinciden en indicar que cuando los gobiernos eran simplistas y no proveían tantos servicios como hoy día, había menos ten-

dencia a la centralización. La función financiera estaba típicamente dividida entre varios individuos. Según los gobiernos se han vuelto más complejos, ha crecido la necesidad de una fuerte gerencia profesional y la centralización de autoridad y responsabilidad. (Al referirse a gobiernos se trata de gobiernos locales, estatales y federales en los Estados Unidos, con autonomías financieras propias).

En ese sentido, el contralor o director financiero es el responsable de mantener los registros financieros y preparar los informes financieros, asistiendo al Ejecutivo del gobierno (que corresponda) en la preparación del presupuesto, ejecutando funciones de tesorería, tales como recaudación de ingresos, administrando el efectivo, las inversiones y las deudas; y supervisando la evaluación de la función impositiva. Otras funciones que pueden informar al director de finanzas son las compras, el procesamiento de datos y la administración de personal.

Cada vez más los gobiernos están haciendo uso de los procesos de auditoría interna. En el pasado el énfasis de los auditores internos gubernamentales era la preauditoría, o sea, revisar facturas y otros documentos durante el procesamiento para verificar la exactitud y la propiedad. Hoy día esta función de preauditoría es responsabilidad de los departamentos que procesan la transacción y las funciones de auditoría interna están enfocadas a conducir revisiones que aseguren la confiabilidad de la data y la salvaguarda de los activos, participando más en auditorías de ejecución (revisando la eficiencia y la efectividad de las operaciones gubernamentales).

Aunque operativamente la Contraloría ha delimitado y ampliado las funciones de auditoría interna y se mantiene una separación con las labores contables, bajo el marco de la ley vigente, asume estas responsabilidades. No significa esto que el Poder Ejecutivo deba prescindir de la función de auditoría interna. Por el contrario, debe fortalecerla bajo un concepto de interacción con los departamentos de auditoría interna de cada una de las instituciones públicas, para hacer más eficiente y efectiva su labor.

No obstante, la Constitución establece la Cámara de Cuentas como un mecanismo de control externo con su deber de informar al Congreso sobre las Cuentas del Estado y la Ley de Cámaras de Cuentas y de Contabilidad, como un

control interno adicional sobre las Cuentas y la gestión del Contralor, posiblemente como una necesidad de limitar el poder de aprobación que se había asignado a esta posición.

En el Estado, los ciudadanos delegan su administración en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo, reunidos en Asamblea, el aprobar o desaprobar, con vista del informe de la Cámara de Cuentas, el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle el Poder Ejecutivo (éste incluye todas las instituciones del Estado). De aquí la importancia de la Cámara de Cuentas como organismo de revisión independiente.

Y este proceso de rendición de cuentas, aunque es cumplido tanto por el Poder Ejecutivo como por la Cámara de Cuentas, está sensiblemente afectado por las contradicciones en los alcances de las leyes vigentes, por las limitaciones en los sistemas de información y bases de registro contables-financieros vigentes, por la falta de segregación de funciones y por las restricciones tecnológicas, de enfoques y de recursos humanos presentadas.

Sería aventurado y un ejercicio no serio, cubrir desde fuera y en una limitada investigación, todo el espectro de controles que involucra un Estado, con sus múltiples instituciones, funciones, procesos y actividades. Emitir juicios bien fundamentados sería tarea de todos aquéllos que han participado y/ o participan en el estudio y gestión del Estado, su organización y sus controles; así como por los expertos de distintas disciplinas, designados por el Poder Ejecutivo con la difícil tarea de reformar y modernizar el Estado, desde una óptica más amplia que la de sólo controles internos.

No obstante, toda investigación debe concluir con un resultado, aunque el mismo esté por igual limitado por el marco de acción en que se desarrolla. Nuestra contribución será por tanto, introducir en el estudio de los responsables de establecer los mecanismos de control en este proceso de modernización, algunas reflexiones surgidas de la comparación de lo ideal con la realidad, en busca de un punto de equilibrio razonable que permita ir alcanzando resultados tangibles mientras se logra el consenso hacia los cambios que se deben afrontar.

9. Conclusiones

Abocarse a la revisión de la organización de la Administración Pública es un proceso difícil, no sólo por la natural resistencia al cambio, sino porque esto pudiera conllevar a modificaciones significativas en las estructuras legales, culturales, económicas, políticas y sociales de la nación.

Los tratadistas sobre cambios refieren que un cambio involucra compartir sus valores y su visión. Saber qué percepciones o tradiciones serán destruidas o construidas, cuáles normas culturales se afectarán por el cambio y qué incentivos se usarán para promover el cambio. Significa conocer qué nuevos elementos de estrategia serán requeridos, cómo interfieren los cambios con otras actividades y qué nueva información estará disponible para tomar decisiones efectivas.

En consecuencia, se necesita establecer cómo se medirá la ejecución, quién será el líder de cada proceso y responsable por su ejecución, así como cuántos recursos se requieren, sin escapar el identificar en este proceso, cómo se obtendrán los nuevos conocimientos o habilidades para ejecutar estos cambios.

Si se observa, todos los aspectos a ser considerados en un proceso de reformas y modernización que suponen cambios, están relacionados de una forma u otra con los conceptos de Control comentados. Por tanto, el enfoque sobre cómo abordar los problemas del cambio debe tomarlos en cuenta. Limitarse a ellos sería muy simplista; obviarlos sería muy arriesgado. Según se observa en los componentes del control interno, una evaluación comprensiva del riesgo es crítica cuando se está ante un proceso de cambios.

Es de esperar, entonces, que el enfoque sobre este proceso de cambios en el país haya considerado definir las estrategias a seguir, identificando los objetivos de control en función de los riesgos de cada una de las actividades principales que realiza el Estado. Los Informes de Gestión acerca del contenido de la Reforma y Modernización del Estado, se refieren en los objetivos generales de la Reforma Administrativa, a "definir un modelo que facilite la implementación de los nuevos mecanismos de gestión, control y evaluación".

Y una definición de los objetivos generales de control involucra, además, una definición primaria de la estructura de organización del Estado que se quiere alcanzar. Se ha evidenciado que el ejercicio delegado de estudio y análisis de ese Estado ideal que se realiza hace más de dos años, ha requerido y requerirá de una ponderación en el tiempo de todos los factores que puedan incidir en el cambio. Ha conllevado, además, tratar de alcanzar acuerdos con los diferentes actores de la sociedad. Por tanto, mientras se discuten y acuerdan las soluciones finales, urge establecer nuevas prioridades y ejecutar acciones basados en la definición primaria de las etapas de cambio, de los riesgos envueltos y del impacto de los cambios, en función de los procesos a controlar:

- Procesos que no requieren de modificaciones de leyes,
- Procesos que aún requiriendo cambios en la ley, pueden realizarse siguiendo el mismo esquema de la ley actual (modificando el enfoque de cómo ejecutar las acciones) y
- Procesos que requieren modificaciones de leyes para implantarlos.

Un punto de partida para promover acciones de cambios tangibles es priorizar el examen de la calidad de las políticas operacionales y de control establecidas en el Estado y sus instituciones, los procedimientos que se siguen y los controles involucrados en esos procesos. Muchos sistemas de control interno e información crean duplicación de trabajo, dilaciones y otras barreras al progreso. En muchos casos se enfocan los esfuerzos hacia actividades que no crean valor y que, por el contrario, constituyen mayores costos que sus beneficios. Ejemplos hay a montones.

Los aspectos de control gubernamental en el país han estado más enfocados hacia el control presupuestario, que hacia el control de los procesos. Sin un análisis de los procesos y sin mejorar la calidad de los mismos, la función de los controles de supervisión no es productiva. Si los procedimientos de control se encuentran apropiadamente establecidos, si cuentan con unos mecanismos de información y medición adecuados y una supervisión apropiada, se promueve la eficiencia y la efectividad en la gestión pública.

El incremento en las recaudaciones reflejado por la Dirección General de Impuestos Internos parece evidenciar uno de los casos en que se han analizado los procesos, se han definido los objetivos de control y se han establecido actividades de control y monitoreo para asegurar una mayor y mejor recaudación. En qué medida está completado, no lo conocemos. Tampoco conocemos si esta acción ha respondido a un esquema integral de evaluación de controles en base al análisis de los procesos de las diversas actividades realizadas en las diferentes unidades gubernamentales. Si así fuere, no se observa desde fuera como un conjunto de acciones.

Como puede apreciarse del contexto de esta investigación, la necesidad de las reformas y modernización de la Administración Pública sigue siendo evidente, y por tanto, lo es también la conclusión oportuna del proceso ya iniciado. En sentido particular relativo a Control, Cámara de Cuentas y Rendición de Cuentas, podría decirse que los objetivos de las reformas han sido definidos, aunque los mismos estarían sujetos al impacto final de los objetivos generales que aún se debaten sobre el nuevo Estado que se busca conformar.

Esta limitada investigación ha revelado, entre otras, y ratificado en su mayoría que:

- 1) No existe un sistema de contabilidad gubernamental que cumpla con los requerimientos de la Ley de Contabilidad, ni con los principios y prácticas gubernamentales generalmente aceptadas.
- 2) Las leyes sobre Contabilidad, Presupuesto y Tesorería que gobiernan las actividades y control financiero-contable del Estado Dominicano, no están ajustadas a los conceptos y prácticas de contabilidad gubernamental generalmente aceptadas. Estas leyes parecen haber sido elaboradas con objetivos específicos, que en cierta medida invalidan los propios elementos de control que ellas contienen. La ley de Contabilidad elimina el control básico de segregación de funciones, al concentrar en el Contralor funciones de contabilidad, control y auditoría.

- 3) No se evidencia que se haya completado una revisión integral de los procesos de las actividades económicas y financieras de las distintas instituciones que conforman el Estado, bajo un plan general, para evaluar en qué medida los sistemas de control interno vigentes están basados en políticas y procedimientos uniformes que aseguren el alcance de los objetivos sobre efectividad y eficiencia en las operaciones, confiabilidad en la información financiera y cumplimiento con las leyes y regulaciones aplicables.
- 4) Las memorias depositadas por el Poder Ejecutivo en el Congreso, aunque contienen muchos datos, no responden a un sistema de información uniforme, no incluyen el año completo y no incorporan un estado sobre la ejecución presupuestaria, con explicaciones sobre las desviaciones y su relación con las metas cualitativas y físicas programadas y alcanzadas. Tampoco se incluyen estados financieros del Gobierno Central en su conjunto, ni consolidado con el sector descentralizado y autónomo.
- 5) Los informes y documentos remitidos a la Cámara de Cuentas por las distintas instituciones del Estado no se reciben con oportunidad y no contienen todos los documentos requeridos para una evaluación apropiada de las transacciones.
- 6) No se ha completado la designación de los representantes bicamerales correspondientes para concluir el proceso de negociación de un financiamiento con el Banco Interamericano de Desarrollo para poder ejecutar el Proyecto de Reforma y Modernización del Congreso y, de ser posible, la Cámara de Cuentas.
- 7) Está pendiente de conocimiento en una de las Cámaras el contrato de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo para ejecutar el Programa de Administración Financiera Integrada bajo la Secretaría de Estado de Finanzas, lo que mejoraría la calidad de los controles y de la información para una apropiada Rendición de Cuentas.

- 8) Están pendientes de conocimiento y aprobación en el Congreso varios anteproyectos de ley remitidos por el Poder Ejecutivo sobre prevención de la corrupción, así como del anteproyecto de ley que crea la Dirección General de Contabilidad. Asimismo, está pendiente en el Poder Ejecutivo la revisión de un anteproyecto de Ley de Presupuesto.
- 9) No existe una independencia efectiva en la elección por parte del Congreso de los miembros de la Cámara de Cuentas, al provenir del Poder Ejecutivo la terna para selección.
- 10) La ley y el reglamento de la Cámara de Cuentas contienen enunciados que contradicen la naturaleza de sus funciones y limitan en parte su independencia. La presentación del Informe para el Congreso sólo requiere el estado de recaudación e inversión de las rentas, y no incluye los estados financieros que un sistema de contabilidad gubernamental debe producir.
- 11) No cuenta la Cámara de Cuentas con los recursos tecnológicos, humanos y físicos para realizar, en la extensión en que se requiere, la función que le ha sido encomendada como control externo del Estado. Dotarla de estos recursos es un deber.
- 12) El Informe que presenta la Cámara de Cuentas al Congreso está, por igual, limitado y no relaciona la ejecución financiera con el cumplimiento de las metas cualitativas y físicas definidas por cada institución pública en la formulación de sus respectivos proyectos de presupuesto.
- 13) No publica la Cámara de Cuentas, en abril de cada año, el Informe que hubiere presentado al Congreso según lo establece el Art. 11 de su propia ley.
- 14) No se ha completado la definición del tipo de Estado que se quiere conformar y con ello de las leyes que pudieran requerir modificación, con lo cual podrían invalidarse varias de las iniciativas y acciones que separadamente están siendo tomadas por algunas instituciones en procura de agilizar su propia reforma.

- 15) No se aprecian acciones específicas en relación con el seguimiento a las observaciones surgidas de las revisiones de los organismos de supervisión independientes y, mayormente, del que por Ley presenta la Cámara de Cuentas al Congreso.

Estos enunciados promueven por sí mismos, las acciones que ameritan.

Es indudable que en estos últimos años se han estado realizando trabajos concretos para mejorar la organización e institucionalización del Estado Dominicano y que la naturaleza de este trabajo sólo es percibida por un grupo reducido de la sociedad. Asimismo, es entendible que completar el proceso de reformas y modernización del Estado, necesita del concurso de todas las fuerzas de la nación, por cuanto el proceso involucra en esencia cambios de los cuales una parte importante está sujeta a la aprobación Congresional.

No obstante, es predecible que si en un período de tiempo razonable esta labor de análisis sobre el Estado no logra concretarse en resultados tangibles, el esfuerzo de todos aquéllos que participan podría quedar simplemente como un ensayo. No es el objetivo de esta investigación, incursionar en el marco conceptual y general de las reformas y modernización del Estado, pero no podemos pasar por alto comentar que las mismas deben tomar en cuenta la creación de organizaciones flexibles, capaces de adaptarse a los cambios y de asegurar a los ciudadanos un uso eficiente y efectivo de sus recursos, con miras a lograr una mejor redistribución de las riquezas.

En el marco particular de esta investigación sobre Mecanismos de Control e Información para la Rendición de Cuentas, esperamos que la misma pueda servir de apoyo a un Diagnóstico General que debería realizarse, acerca de la situación actual de los aspectos de Control, Cámara de Cuentas y Rendición de Cuentas. Los asuntos más relevantes presentados no escapan al conocimiento de los involucrados en el proceso de reformas y modernización, ya que sobre la mayoría de ellos se realizan, y pueden completarse, los esfuerzos para su definición y conclusión.

Lo preocupante es que, concentrados en reformas sustanciales a nivel macro, queden rezagadas las reformas particulares que en aspectos de control se requieren bajo

un esquema integral de revisión donde se originan y manejan los recursos del Estado. Es sabido que el sistema actual no está precisamente enfocado en el control de los activos, ni de las deudas, ni del patrimonio.

Hay reformas pendientes que esperan recursos para iniciarse. Mientras se alcanzan, una reforma básica cuesta lo mínimo: Una revisión y cambio de enfoque de las políticas y procedimientos que actualmente se siguen en el Estado. Acometer con la participación del personal responsable de cada institución, un Proyecto de Control Gubernamental y asegurar en un Comité de Dirección de alto nivel gerencial y que actué bajo las directrices del Presidente, la ejecución de una amplia Evaluación de los Sistemas de Control Interno vigentes, con miras a una revisión integral de los riesgos y una redefinición de los mecanismos de control correspondientes.

Con el apoyo externo que este Comité requiera, la Contraloría, las Auditorías Internas de las Instituciones del Estado y la Cámara de Cuentas serían los pilares de esta Evaluación, aunque no los responsables directos. Es probable que al término de este ejercicio, se habrán identificado funciones, evaluado los riesgos y su vulnerabilidad, se habrán revisado los controles existentes contra los riesgos y se habrán diseñado las acciones correctivas. Y si se establecen los controles internos como parte de los diferentes procesos de la organización con el objetivo de hacerlos más efectivos, se requerirá menos revisión y cada cual participará en mantener los controles internos. Este ejercicio podría servir, además, a los organismos revisores para cambiar a un enfoque más analítico de revisión en función de riesgos y proponer correctivos de mayor valor agregado.

En períodos de cambio, la ejecución de un proyecto de Evaluación de Controles, debe considerarse como parte integral del proceso de evaluación. El conocimiento de la organización interna del Estado y sus instituciones, de su ambiente de control, de sus riesgos y cómo controlarlos, es vital. En términos de Rendición de Cuentas, es fundamental. Evitemos que, al fin de cuentas, este proceso de reformas y modernización del Estado se convierta en la crónica de una muerte anunciada. Hay cambios que hacerlos no cuestan y otros que cuestan no hacerlos.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. *Contabilidad de Gestión - 16 indicadores de gestión para las entidades públicas*.
- Audit and Accountin Guide. "Audits of State and Local Government units". 1 de mayo de 1996.
- Carr, David K., Littman, Land D. and Condon, John K. "Public Service for the 21st Century" *Improvement Driven Government*
- Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado, Santo Domingo. Presidencia de la República Dominicana. *Lineamientos del programa nacional de reforma y modernización del Estado dominicano*.
- _____, Documentos de la Reforma.
- Contraloría General de la República Dominicana. *Camino al Siglo XXI. Normas internas de auditoría gubernamental*. Santo Domingo.
- _____, *Sistema de Contabilidad Gubernamental*. Santo Domingo.
- GAO - Por el Contralor General de los Estados Unidos de Américas. *Normas de auditoría gubernamental*. Revisión 1994.
- Griego, Peter L., Jr., Pilachowski, Mel. *Activity Based Costing: The Key to World Class Performance*
- Constitución General de la República Dominicana.
- Ley de Contabilidad No. 3894, del 9 de agosto de 1954.
- Ley de Tesorería No. 3894, del 9 de agosto de 1984.
- Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público No. 531, del 20 de diciembre de 1969.
- Miller - Governmental Gaap Guide. "Aenhensive Restatement of Current Promulgated - Bovernamental Generally Accepted Accounting Principles", 1998.
- O'Reily, Vincent M., McDonnell, Patrick J., Winograd, Barry N., Gerson, James S. and Jaenicke, Henry. *Montgomery's Auditing*.
- Reforma del Estado. *Manual de Organización del Gobierno*: Santo Domingo, 1998.
- Secretaría Administrativa de la Presidencia. Informe de Gestión 1998. Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado, Santo Domingo.

—, *Un año de reformas y modernización del Estado dominicano - 6/2/97 - 6/2/98: Santo Domingo, 1998.*

Tiempo de Reforma, Santo Domingo. "Reforma de la administración financiera del Estado ratificada por el Diálogo Nacional".

Thesing, Josef and Hofmeister, Wilhelm. *Control financiero de la democracia.*

Wiley, Gaap for Governments/98. "Interpretation and Application of Generally Accepted Accounting Principles for State and Local Governments 1998".

APLICACION AL GASTO PUBLICO
Miles de Millones de RD\$

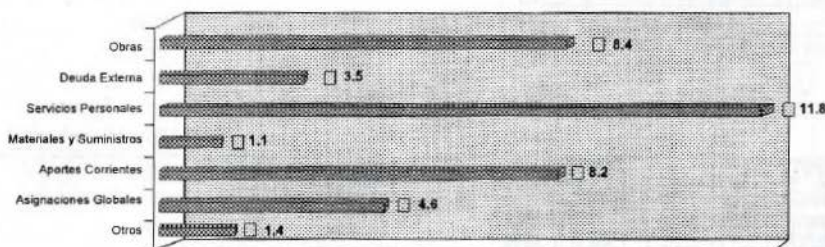
	1998	1997	1996
Obras	8.4	8.4	10.2
Deuda Externa	3.5	3.6	2.0
Servicios Personales	11.8	10.4	6.3
Materiales y Suministros	1.1	1.6	1.0
Aportes Corrientes	8.2	7.6	4.5
Asignaciones Globales	4.6	1.9	1.0
Otros	1.4	0.5	0.5
	39.0	34.0	25.5

PRESUPUESTO Y EJECUCION
Miles de Millones de RD\$
1998

	PRESUPUESTO	EJECUCION	VARIACION
Ingresos	37.0	39.3	2.3
Gasto Público:			
Obras	7.0	8.4	1.4
Deuda Externa	5.1	3.5	-1.6
Servicios Personales	10.7	11.8	1.1
Materiales y Suministros	5.3	1.1	-4.2
Aportes Corrientes	7.6	8.2	0.6
Otros	1.3	6.0	4.7
	37.0	39.0	2.0

Fuente: Publicaciones ONAPRES

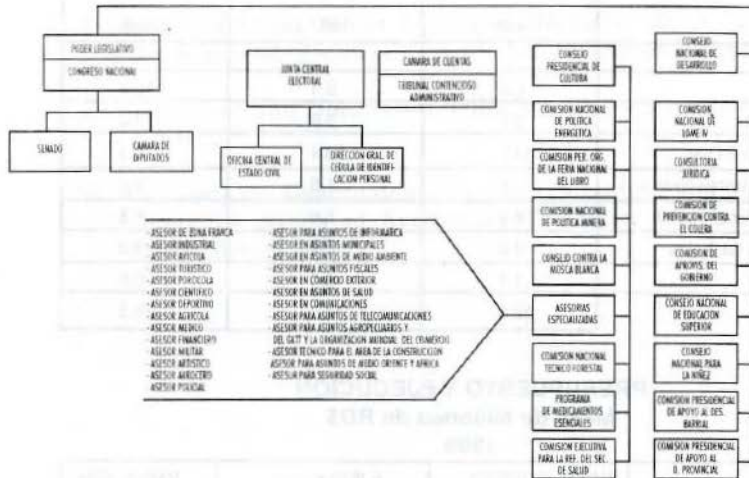
GASTO PUBLICO 1998
Miles de Millones
RD\$39



Fuente: Publicaciones ONAPRES

Informaciones tomadas de publicaciones del periódico El Caribe.

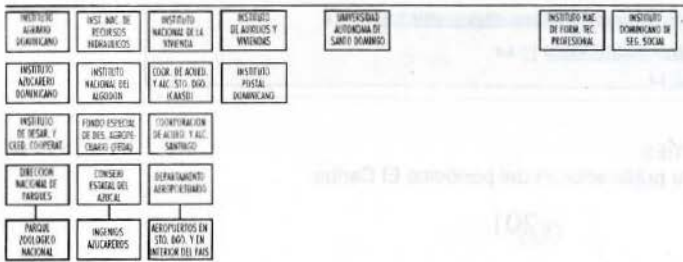
ORGANIGRAMA DEL SECTOR

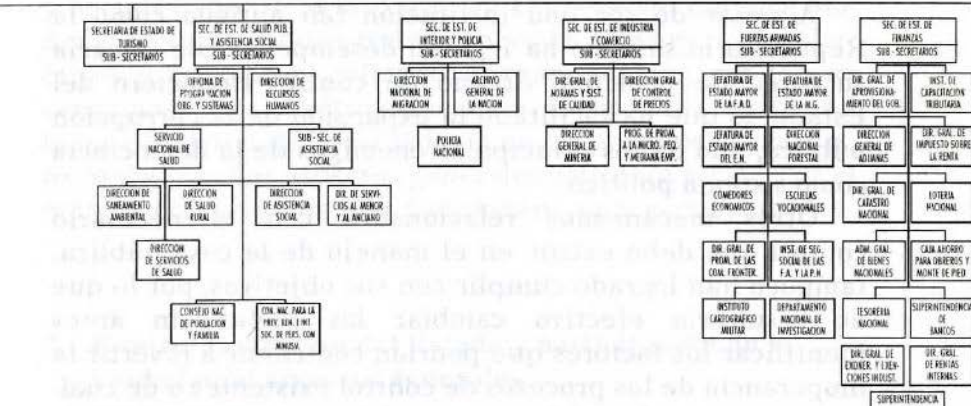
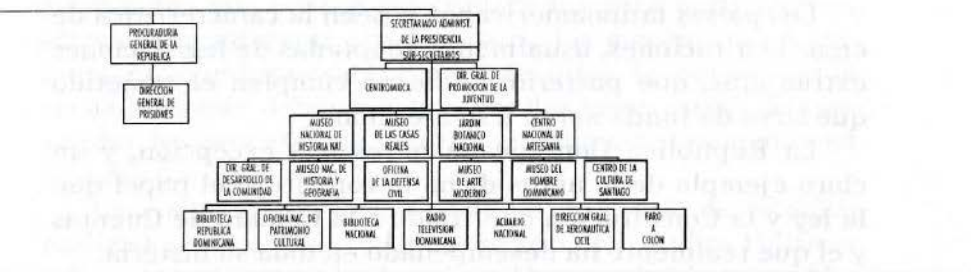
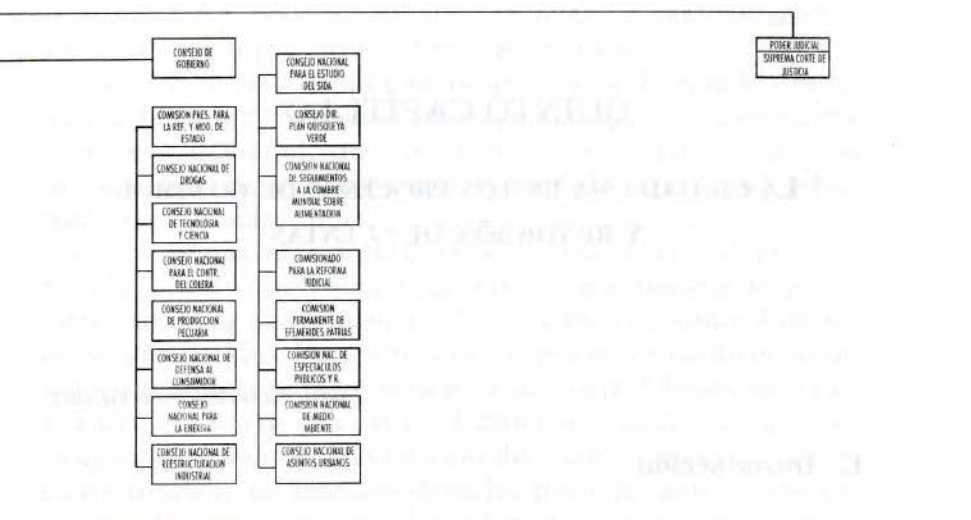


SECRETARIADO TECNICO DE LA PRESIDENCIA

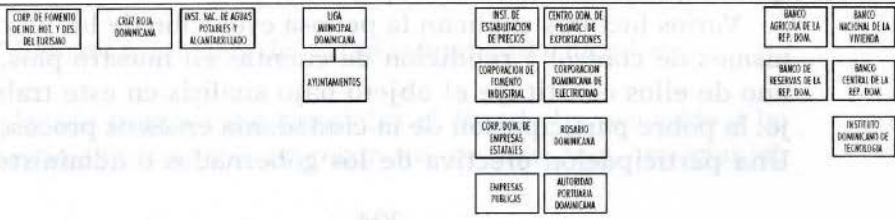


ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS





ZADOS Y AUTONOMOS



QUINTO CAPÍTULO

LA CIUDADANÍA EN LOS PROCESOS DE CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Francisco Alvarez Valdez

1. Introducción

Los países latinoamericanos poseen la característica de crear instituciones, usualmente adoptadas de legislaciones extranjeras, que posteriormente no cumplen el cometido que sirve de fundamento a su creación.

La República Dominicana no es una excepción, y un claro ejemplo de lo antes dicho lo constituye el papel que la ley y la Constitución han fijado a la Cámara de Cuentas y el que realmente ha desempeñado en toda su historia.

A pesar de ser una institución tan antigua como la República misma, no ha logrado desempeñar con eficacia su tarea de principal órgano de control financiero del Estado, lo que ha facilitado la expansión de la corrupción pública, uno de los principales enemigos de la democracia como sistema político.

Otros mecanismos relacionados con el necesario control que debe existir en el manejo de la cosa pública, tampoco han logrado cumplir con sus objetivos, por lo que no resultaría efectivo cambiar las reglas sin antes identificar los factores que podrían contribuir a revertir la inoperancia de los procesos de control existentes o de cualquiera que pueda adicionarse en el futuro.

Varios factores explican la penosa evolución de los mecanismos de control y rendición de cuentas en nuestro país, y uno de ellos constituye el objeto bajo análisis en este trabajo: la pobre participación de la ciudadanía en estos procesos. Una participación efectiva de los gobernados o administra-

dos en los mecanismos de control fiscal que la ley crea, aseguraría la legitimidad de tales mecanismos, su consolidación institucional y, en consecuencia, un mejor cumplimiento del rol para el cual pudieron haber sido creados.

Mucho se ha hablado de la necesidad de que la ciudadanía participe como el actor importante que es dentro del escenario nacional, sin embargo este discurso no ha sido acompañado de la aprobación de medidas que hagan realidad esta participación.

Esta monografía tiene como objetivo central identificar los elementos que podrían contribuir a estimular la participación de la ciudadanía en los procesos de control financiero del Estado. Para ello nos proponemos explicar algunos aspectos generales relativos al control financiero del Estado y la participación ciudadana (I), identificar los mecanismos de control y rendición de cuentas más relevantes contemplados en nuestro derecho positivo, analizando las facilidades que poseen los ciudadanos para participar en ellos (II), e informar de algunos de los mecanismos o instrumentos indispensables para facilitar la participación ciudadana que deben ser ponderados como forma de consolidar los procesos de control y rendición de cuentas en nuestro país (III).

Esta monografía forma parte de una serie de estudios realizados por el Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales adscrito a la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, y otros trabajos abordarán aspectos legales, éticos y financieros relativos al tema general, por lo que concentraremos nuestro esfuerzo en los aspectos relativos a la participación de la ciudadanía en los procesos de control, tocando aquellos aspectos generales sólo para establecer el marco necesario para abordar nuestro tema particular.

2. Control financiero del Estado y participación de la ciudadanía: aspectos generales

2.1 Control financiero del Estado: finalidad y alcance

Desde tiempos inmemoriales el Estado ha recurrido a la revisión interna para proteger sus recursos, sin importar el

régimen político imperante, pues "tanto el príncipe absolutista, el dictador totalitario o el señor feudal, que consideraban al Estado como de su total propiedad personal, tienen o tuvieron un interés vital por prever esta clase de revisiones"¹.

El régimen democrático no es una excepción a este principio. En efecto, debe recurrirse a una serie de mecanismos que puedan servir de freno a la corrupción y en todo caso a detectarla para poder aplicar las sanciones pertinentes, y estos no son otros que los mecanismos de control financiero del Estado, promoviendo así el uso de los recursos y bienes del Estado de manera eficiente y honesta.

Los sistemas de control han evolucionado desde la simple rendición de cuentas, en la cual bastaba con contabilizar los recursos generados y los bienes públicos y determinar cuantitativamente cómo se disponía de ellos y por quién, a la más moderna concepción que incluye la rendición de cuentas pero que se extiende "a determinar si en la administración se ha actuado de acuerdo con los principios del ahorro y la rentabilidad, y si las funciones asignadas pueden ser cumplidas con gastos bajos, o si hubiera podido cumplirse de otra manera"².

2.2 Participación de la ciudadanía

- Derecho de la ciudadanía a participar

La democracia implica, por necesidad e incluso por definición, una mayor participación de la ciudadanía en todos aquellos aspectos que se refieran a la cosa pública.

Se ha señalado que la participación ciudadana debe limitarse al ejercicio del derecho al voto, es decir a elegir a los gobernantes, ya que luego de dicha elección y como efecto de la representación, todo el poder del pueblo queda delegado en las personas electas.

Esta última visión pretende ampararse en una interpretación muy restrictiva del artículo 2 de la Constitución que establece que "la soberanía nacional corresponde al

1 Klaus Stern, "El Tribunal de Cuentas en la Constitución Federal y en las Constituciones de los Estados Federales (Länder)" en *Control Financiero en la Democracia*. Buenos Aires, CIEDLA, 1995, p. 15.

2 Wilhelm Hofmeister, *Control Financiero en la Democracia*. Buenos Aires, CIEDLA, 1995, p. 9.

pueblo, de quien emanan todos los poderes del Estado, los cuales se ejercen por representación".

Sin embargo, la participación de la ciudadanía se encuentra dentro del concepto mismo de democracia, y por ello y aunque la Constitución no lo señale de manera expresa, la democracia no sólo es representativa sino también participativa. En este sentido se ha señalado que "la democracia es participación" y que "mientras mayores son las posibilidades de participación popular tanto más democrático es un Estado y, recíprocamente, mientras menores son ellas tanto más cerca está del modelo autocrático"³.

La participación de la ciudadanía ocurre en dos espacios diferentes.

En el primero, la ciudadanía tiene la posibilidad de incidir en la toma de decisiones públicas, y es lo que ocurre con mecanismos como el referéndum y el plebiscito. En este plano se inscriben las experiencias de consultas populares como lo fue el caso del Diálogo Nacional organizado en nuestro país en 1998.

En el segundo, no se trata ya de participar en las decisiones, sino de participar en el control de la toma de decisiones, de la ejecución de las decisiones, del gasto público y de todo lo relacionado con los recursos del Estado.

El tema objeto del presente trabajo se inscribe dentro del segundo espacio y, por ello, concentraremos nuestro esfuerzo en este tipo de participación ciudadana.

- Interés de la participación ciudadana en el control fiscal

Si la finalidad de los mecanismos de control fiscal es asegurar un nivel adecuado de eficiencia y honestidad en el uso de los recursos públicos, la participación ciudadana en estos mecanismos de control se convierte en un complemento muy adecuado para alcanzar dicha finalidad.

La simple vigilancia por parte de la ciudadanía se convierte por sí misma en un mecanismo de control fiscal eficiente. Esta idea no es nueva y por eso vemos cómo en nuestro país ha estado latente incluso en nuestros textos

3 Rodrigo Borja, Enciclopedia de la política. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 209.

constitucionales, exigiéndose la publicación de las cuentas nacionales con el "objeto de sumar al control del Congreso, la fiscalización del público sobre la actividad financiera del Gobierno"⁴.

Latinoamérica se ha venido sumando a la corriente de hacer más transparente la gestión pública como forma de controlar la corrupción administrativa, y la "transparencia" es un concepto íntimamente vinculado a la participación de la ciudadanía, pues el mismo "designa la claridad de los procedimientos del gobierno y de la administración pública, es decir, la posibilidad de que puedan ser vistos con entera limpidez por la comunidad en sus antecedentes, ejecución y propósitos, como medio de asegurar la corrección y honestidad de ellos"⁵.

La integración de la ciudadanía en la lucha contra la corrupción es considerada hoy en día indispensable para alcanzar resultados aceptables y por esta razón se ha señalado que "para que la lucha contra la corrupción sea efectiva se precisa una actitud integral de todo el país en la que participen, no sólo los órganos públicos, sino asimismo toda la ciudadanía y las diversas organizaciones que la representan"⁶.

En otras palabras, no se trata exclusivamente de que la ciudadanía pueda ejercer el derecho de participación que la democracia como régimen le otorga, sino que además, dicha participación resulta indispensable para lograr una gestión pública más eficiente y honesta.

3. Mecanismos de control y rendición de cuentas en la República Dominicana y la incidencia de la participación ciudadana en los mismos

Nuestro derecho positivo ha incorporado algunos mecanismos de control y rendición de cuentas; la práctica ha hecho otro tanto, y además existen nuevas iniciativas al respecto.

4 Manuel A. Amiama, *Notas de Derecho Constitucional*, Santo Domingo, Publicaciones ONAP, 1980, p. 175.

5 Rodrigo Borja, *Ob. Cit.*, pp. 958-959.

6 José María Rico y Luis Salas, *La Corrupción Pública en América Latina*. Miami: Centro para la Administración de Justicia, 1996, p. 113.

Como hemos señalado, no basta con crear tales mecanismos si no logramos que los mismos alcancen su objetivo fundamental de control fiscal. Identificar algunos de los mecanismos de control más relevantes, señalar las facilidades que los mismos prevén para lograr la participación de la ciudadanía y examinar la experiencia al respecto es el objetivo de esta parte del trabajo.

3.1 *La Cámara de Cuentas*

- Aspectos generales

Origen

La Cámara de Cuentas es casi tan antigua como la República Dominicana. La primera Constitución del 6 de noviembre de 1844, en su Art. 182, ya la establecía bajo el nombre de Consejo Administrativo, con las funciones específicas de "verificar anualmente las Cuentas generales, y hacer un informe de ellas al Congreso". En la revisión de la Constitución del 27 de febrero de 1854 se le llamó por primera vez con el nombre de Cámara de Cuentas (Art. 127).

En las sucesivas modificaciones a la Constitución de la República, se introdujeron pocos cambios en lo concerniente a la Cámara de Cuentas, salvo el hecho de que en la revisión de 1877 se suprimió el artículo que trataba de ella, aun cuando se la mencionaba en el sentido de que sus miembros eran designados por el Congreso.

Funciones

El Artículo 2 de la Ley No. 130 de 1947, señala con claridad la principal función de la Cámara de Cuentas, al establecer que le compete "el conocimiento, revisión y aprobación de todas las cuentas generales y particulares del Estado, del Distrito de Santo Domingo, de las Comunes Juntas de Distritos, establecimientos públicos y de las instituciones que reciban subsidios de los expresados organismos".

Asimismo, corresponde a la Cámara de Cuentas la protección de todos los bienes y valores públicos y se le considera, además, como ente consultivo de las cámaras del Congreso y del Presidente de la República.

A pesar de que la ley que regula la Cámara de Cuentas data de 1947, podemos señalar que existe suficiente base legal para que este organismo pueda extender el alcance de sus trabajos como lo exigen los nuevos tiempos y no los limite al simple examen de las cuentas, incluyendo además el examen de la eficiencia de la actividad estatal.

La Ley No. 130, citada, establece que la Cámara de Cuentas investigará la exactitud y legalidad de la contabilidad (Art. 5), que es el concepto tradicional de determinar si las cuentas son exactas y si se dispuso de ellas para los fines establecidos en la norma y por las personas con calidad para ello. Pero la misma Ley establece la facultad para la Cámara de Cuentas de determinar cuándo ha habido "torpes manejos" de los recursos públicos, con lo cual se abre la puerta al control fiscal basado en los principios de economía y rentabilidad, tal como lo hacen organismos similares de otros países dotados de una legislación moderna.⁷

- Participación de la ciudadanía

Derecho positivo

Con el nacimiento mismo de la República, al votarse la Constitución, se entendía ya la necesidad de ejercer el control fiscal contando, entre otros elementos, con la participación de la ciudadanía.

No se puede entender de otra manera la disposición del Art. 181 de la Constitución de 1844 cuando establecía la obligación del Secretario del Despacho de Hacienda de "imprimir y publicar las Cuentas generales del año anterior" todos los años durante el mes de enero. El mecanismo de publicidad pretendía incorporar a la ciudadanía al sistema de control fiscal a través de la información.

Esta obligación con cargo a la Secretaría del Despacho de Hacienda, debía partir de las cuentas centralizadas y verificadas por la Cámara de Cuentas. No se estableció de esta manera en 1844, pero ya se expresaba de esa forma en la revisión constitucional de 1858, cuyo art. 143 vale la pena citar:

⁷ Ley de Presupuesto Federal del 19 de agosto de 1969 de la República Federal de Alemania, art. 90, ordinal 3.

"Art. 143.- Habrá una Cámara de Cuentas permanente, compuesta de ciudadanos nombrados por el Poder Ejecutivo, para examinar, aprobar o desaprobado las Cuentas generales y particulares de la República. En el mes de Febrero de cada año deberán estar centralizadas, impresas y publicadas, bajo la responsabilidad del Secretario del Despacho de Hacienda, todas las Cuentas generales y particulares de la República, del año anterior."

La Ley No. 3659, del 27 de junio de 1896, que reglamentó lo concerniente a la Cámara de Cuentas, no prevé participación directa de la ciudadanía en el proceso de revisión de las cuentas, pero igualmente estableció mecanismos de publicidad con la finalidad de permitir el control social de la actividad, por vía indirecta, al establecer la obligación de este organismo de rendir un informe anual al Congreso (Art. 10, ordinal 5) y la de remitir al Ministro de Haciendas un estado anual de contabilidad centralizado, para que éste decreta su impresión (Art. 20). De una manera vaga, al utilizarse el término "impresión", se debería entender que se trataba de un mecanismo de publicidad, sobre todo por los antecedentes en el texto constitucional que preveían que las cuentas generales debían "centralizarse, imprimirse y publicarse", aunque en la práctica el documento impreso era de circulación muy restringida.

Luego de más de un siglo, nuestro derecho positivo no ha evolucionado de manera importante en la materia que tratamos.

La Constitución actual prevé, en su Art. 114, la publicación de las cuentas generales de ingresos y egresos, y la Ley No. 130, sobre la Cámara de Cuentas de la República, del 2 de diciembre de 1942, establece en su Art. 11, que esta obligación se encuentra a cargo de dicho organismo.

Práctica

En investigaciones realizadas comprobamos que la obligación de publicación anual de las cuentas, con cargo a la Cámara de Cuentas, no ha sido cumplida. No aparece el informe de las cuentas en la Gaceta Oficial ni ha sido publicada en ningún otro tipo de medio que permita el acceso de la ciudadanía de manera abierta.

Por su lado, el Congreso Nacional, que recibe el informe de la Cámara de Cuentas una vez al año, se ha limitado

y de manera esporádica, a aprobar tales informes y a publicar en la Gaceta Oficial una escueta resolución de apenas unas cuantas líneas, consignando dicha aprobación y descargando al Poder Ejecutivo basado en un informe que nunca ha sido de conocimiento público.

Los trabajos de la Cámara de Cuentas, sobre todo los de auditorías especiales, sólo reciben publicidad cuando se les puede sacar algún tipo de provecho político partidista. Un hecho relevante es que tales auditorías no se realizan en todas las dependencias del Estado, sino en aquéllas que de manera selectiva interesan a los gobernantes de turno, y algunas veces a la oposición, cuando la Cámara ha estado controlada por la misma.

Esta forma de actuar de la Cámara de Cuentas le hace perder credibilidad ante la ciudadanía, que entonces reacciona de manera apática ante la publicación, incluso parcial, de los resultados de dichas auditorías, por entenderlas interesadas.

La pobre independencia que ha exhibido la Cámara de Cuentas le ha impedido denunciar el incumplimiento constante de las obligaciones del Contralor General de la República de remitirle mensualmente los estados de contabilidad general del Estado, en los plazos que determina la ley.

Sin el cumplimiento de las medidas de publicidad, establecidas con la finalidad de propiciar la participación ciudadana, los resultados no pueden ser otros que una escasa y poco efectiva participación de los ciudadanos en los trabajos de la Cámara de Cuentas.

3.2 Contraloría General de la República

- Funciones

La Contraloría General de la República se rige por la Ley de Contabilidad No. 3894 del 4 de agosto de 1954, y es un organismo de control fiscal de primer orden, aun cuando su labor se ejerce a lo interno del Gobierno y con un fuerte vínculo de dependencia del Poder Ejecutivo.

A la Contraloría le corresponde la responsabilidad sobre la contabilidad general del Estado y la inspección contable de todos los departamentos del Gobierno, de los

ayuntamientos y de los organismos autónomos que reciban o manejen fondos públicos.

El Contralor es el auditor interno del Gobierno y posee amplias facultades para llevar a cabo cualquier tipo de inspección en cualquier organismo del Estado, centralizado o descentralizado, que maneje fondos públicos o posea activos públicos.

Al mismo tiempo, la Contraloría establece los formularios, sistemas y procedimientos que deberán ser utilizados en todas las dependencias y departamentos del Gobierno central o municipal.

Por la razón señalada, todas las informaciones relativas a los manejos financieros de cada institución pública, deben pasar a la Contraloría en plazos preestablecidos, a fin de facilitar su labor de control fiscal, lo que se robustece con la facultad que posee de oponerse a cualquier orden de pago por cualquier irregularidad que pueda haber comprobado.

- Participación de la ciudadanía

Nada prevé la ley con respecto a la participación de la ciudadanía en los trabajos de la Contraloría General de la República, como tampoco prevé obligación de publicidad alguna de los resultados de sus inspecciones.

Lo que la ley no ha previsto, no ha sido suplido por la práctica. Las labores de control de la Contraloría son del todo desconocidas por la ciudadanía. En adición, el ciudadano carece de recursos legales para acceder a dicha información y poder participar partiendo de la misma.

En el caso hipotético de que un ciudadano decida denunciar cualquier irregularidad por ante la Contraloría, y de que tal denuncia genere una inspección, sus resultados podrían permanecer en secreto, desestimulando la ocurrencia de nuevas denuncias.

3.3 Declaración jurada de bienes de los funcionarios públicos

- Base legal

La Ley No. 82 de fecha 16 de diciembre de 1979, regula la obligación que posee todo funcionario público de presentar una declaración jurada de sus bienes tanto dentro de los treinta días de su toma de posesión como dentro de los treinta días del cese de las funciones.

Esta obligación constituye un mecanismo de control por cuanto tiene por finalidad evitar que los fondos públicos puedan ser distraídos por aquellos encargados de su administración y disposición.

La Ley prevé como sanción por el incumplimiento, la retención de los salarios hasta el cumplimiento de la obligación, la amonestación, la presunción de que los bienes adquiridos tienen un origen ilícito, lo que se traduce en la inversión de la carga de la prueba, donde le corresponderá al funcionario público que no ha presentado correctamente su declaración probar que los bienes han sido lícitamente adquiridos. Por último, la propia ley prevé que el funcionario público que se haya enriquecido ilícitamente podrá ser condenado a las penas establecidas en los artículos 174 a 183 del Código Penal que establecen los delitos de concusión, el soborno o cohecho o el de asuntos incompatibles con su calidad.

- Participación de la ciudadanía

En la ley se prevé la participación de la ciudadanía como un mecanismo tendente a asegurar la finalidad de control que persigue la obligación de la presentación jurada de bienes por parte de los funcionarios públicos. Lo hace cuando en su Art. 5 establece que "el Tesorero Nacional remitirá una copia de cada inventario al Procurador General de la República, donde los terceros podrán obtener sin costo copias de los mismos".

Existe un proyecto de ley en la Cámara de Diputados que modifica la Ley No. 82 y, entre otros aspectos, prevé la publicación obligatoria de las declaraciones juradas de bienes en la Gaceta Oficial.

Aun cuando la ley ha señalado de manera expresa la obligación del Procurador General de la República de entregar a cualquier ciudadano que así lo requiera, libre de costos, una copia de la declaración jurada completa de cualquier funcionario público, incluyendo al Presidente de la República, en la práctica este derecho ha sido conculcado por la autoridad encargada de aplicarlo, limitando de esta manera la participación de la ciudadanía.

Hemos detectado casos específicos de peticiones que no han sido respondidas por la Procuraduría General de la República a pesar del mandato claro y contundente de la ley. Ante esta situación, los ciudadanos no han contado con un mecanismo eficiente para vencer la inercia o la negativa de la autoridad.

Recientemente, la Comisión de Justicia y Legislación de la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios, Inc. (ANJE), solicitó a la Suprema Corte de Justicia colocar en su página electrónica del Internet la declaración jurada de bienes de todos los jueces del país, con la finalidad de permitir a la ciudadanía integrarse a la vigilancia continua de la conducta patrimonial de los magistrados. Esta solicitud fue contestada afirmativamente, y en estos momentos se encuentra ya en el Internet un resumen de las declaraciones de los jueces de la Suprema Corte de Justicia y en proceso la incorporación de los demás. Sin embargo, todavía la iniciativa es insuficiente, pues la información suministrada resulta incompleta al limitarse al valor de los activos y de los pasivos, sin detalle alguno.

A raíz del anuncio que en este sentido hiciera el Presidente de la Suprema Corte, el Director del Departamento de Prevención contra la Corrupción adscrito a la Procuraduría General de la República ha anunciado, igualmente, que en un futuro cercano se encontrarán en internet todas las declaraciones juradas de bienes de los funcionarios públicos.

Esta es una forma eficaz de incorporar a la ciudadanía en el control de la conducta patrimonial de los funcionarios públicos, siempre y cuando la información suministrada se encuentre completa.

3.4 Rendición de cuentas del Presidente de la República ante el Congreso Nacional

- Base legal

El ordinal 22 del Art. 55 de la Constitución dispone la obligación con cargo al Presidente de la República de "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 cuentas de su administración del año anterior".

En adición, el párrafo del Art. 29 de la carta sustantiva señala que ambas cámaras legislativas "podrán también reunirse conjuntamente para recibir el mensaje del Presidente de la República y las memorias de los Secretarios de Estado".

Esta disposición de carácter constitucional es otro de los mecanismos de rendición de cuentas con que cuenta el país. El texto es, por demás, explícito cuando señala que el Presidente "...dará cuenta de su administración del año anterior".

- Participación ciudadana

Existe poca conciencia sobre el punto de que la visita anual del Presidente de la República a la Asamblea Nacional, cada 27 de febrero, es una de las vías establecidas para que rinda cuentas de su gestión, que se realiza a través de los Secretarios de Estado. Este acto se lleva a cabo la mayoría de las veces con una finalidad puramente protocolar.

No puede señalarse que no posee suficiente publicidad, porque incluso se transmite todos los años por televisión para todo el país.

Sin embargo, el discurso del Presidente de la República se ha convertido en una plataforma de promoción de la gestión, más que en un verdadero acto de rendición de cuentas. Por ejemplo, muy raras veces se ha escuchado a un Presidente asumir responsabilidades por actuaciones ineficientes de sus Secretarios de Estado.

Por tratarse de un mecanismo de rendición de cuentas, el mensaje del Presidente debería convertirse en un resumen ejecutivo de las memorias de los Secretarios de Estado, apuntando sus puntos fuertes e identificando dónde han

estado las debilidades. Se podría incluso aprovechar para anunciar cómo se pretende combatir esas debilidades.

Por otro lado, las memorias de las Secretarías de Estado, que son depositadas en el Congreso, no son analizadas para derivar las consecuencias propias de un proceso de rendición de cuentas. Esta responsabilidad recae en el Congreso que las recibe. No hemos encontrado evidencia de que alguna vez hayan sido utilizadas las memorias depositadas para extraer conclusiones sobre la administración pública.

Además, no existe ley que establezca la obligatoriedad de publicar las memorias de cada Secretaría, las cuales permanecen, en consecuencia, fuera del conocimiento de la ciudadanía y, por lo tanto, fuera de la esfera de control social.

3.5 Publicación mensual de los ingresos y egresos públicos

La Ley No. 101, del 30 de diciembre de 1979, estableció que el "Director de la Oficina Nacional de Presupuesto, tendrá la obligación de publicar al final del ejercicio de cada mes en los primeros treinta días subsiguientes, en un diario de circulación nacional, un detalle del monto de los ingresos y los egresos en la forma y fines a que se destinaron éstos, durante ese período".

Uno de los Considerando que motivó la ley, señalaba que con dicha publicación se contribuía a la "edificación de los contribuyentes y que éstos conozcan el uso a que se destinan los mismos".

No cabe duda alguna de que la iniciativa del legislador de 1979 fue correcta y podría señalarse que esta simple publicación ha producido resultados de control fiscal más importantes que los obtenidos por vía de la Cámara de Cuentas, de la Contraloría General de la República, de la rendición de cuentas del Presidente ante la Asamblea Nacional y de la propia declaración jurada de bienes por parte de los funcionarios públicos. Los analistas de las finanzas públicas y la ciudadanía en general acceden por esta vía a los ingresos mensuales del Gobierno por cada órgano de recaudación, así como a la asignación de recursos por área y por obra específica.

Los ciudadanos pueden darle seguimiento a la política de gastos públicos del Gobierno e incluso pueden comparar si los recursos que se están entregando para una determinada obra se reflejan en el avance de la misma. De esta manera, varias denuncias han sido presentadas sobre obras paralizadas cuyas cubicaciones, sin embargo, son pagadas mes tras mes. Otras denuncias han provenido de los propios contratistas de obras en el sentido de que los fondos supuestamente pagados y consignados en la publicación, no han llegado a sus manos.

Sin embargo, este mecanismo de control no fue adecuadamente reglamentado por la ley que lo creó, lo que ha permitido su distorsión. Al inicio, a título de ejemplo, se incluía el desembolso para una obra, indicando siempre, con pocas excepciones, el beneficiario del desembolso. Hoy en día, una parte importante de los desembolsos mencionan la obra pero no el beneficiario del desembolso, que debe ser obviamente el contratista. La calidad de la información suministrada ha venido decayendo, limitando de esta manera la comprensión de la misma por parte de la ciudadanía.

La Ley encargó de esta publicación al Director de la Oficina Nacional de Presupuesto no de forma casual sino con la intención de que la misma permitiera darle un seguimiento público a la ejecución del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos de cada año. Sin embargo, en el formato utilizado para publicar los datos de los ingresos y egresos no se hace una comparación con lo contemplado en el presupuesto aprobado, lo que impide que la ciudadanía pueda hacer un uso más eficiente de esta información y ha llevado al criterio de que este mecanismo de control "se ha desvirtuado y convertido en un indicador de quienes reciben pagos del gobierno y el monto de los mismos sin correspondencia con los Capítulos, programas y actividades consignados en la Ley de Gastos Públicos..."⁸

8 Rosina De la Cruz Alvarado, Presupuesto y rendición de cuentas, en Constitución y economía: planteamientos para la reforma Constitucional en materia económica. Santo Domingo: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 1996, p. 275.

4. Necesidad de desarrollar mecanismos de participación ciudadana

En la República Dominicana no existe tradición de parte de la ciudadanía de participar en el proceso de toma de decisiones públicas, mucho menos en los procesos de rendición de cuentas. Tampoco ha existido tradición por parte de los gobernantes de incentivar la participación de la ciudadanía.

Tomando en cuenta lo antes señalado, se puede entender más claramente por qué en la República Dominicana no han sido establecidos aquellos mecanismos sin los cuales la participación de la ciudadanía no es otra cosa que una quimera.

Abundan los discursos y charlas sobre la importancia de la participación de la ciudadanía en los procesos de control, pero poco o nada se hace para crear mecanismos que faciliten dicha participación.

En esta parte del trabajo nos proponemos identificar algunos de los mecanismos que facilitan la participación de la ciudadanía y de los cuales carecemos o requieren ser fortalecidos.

4.1 El derecho a la información

- Importancia

La información es la base indispensable para la participación no sólo en los procesos de control sino también de toma de decisiones. Por esa razón, la Dra. Martha Oyhanarte, Diputada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, motivó su proyecto de ley de Acceso a la Información señalando que "más allá de la buena predisposición que pudiera existir por parte de la ciudadanía para participar del proceso de toma de decisiones o en el control de la gestión de gobierno, esa participación no podría llevarse a cabo si no mediaran instancias que hicieran posible y efectiva esa participación... los ciudadanos y ciudadanas de nuestra Ciudad no podrían controlar a su gobierno si no contaran con la información correspondiente a los actos de sus integrantes... Acceder a

contar con la información apropiada es un prerrequisito de la participación ciudadana."⁹

Si no se posee la información sobre la forma en que han sido manejados los fondos públicos o sobre los elementos que sirvieron de base para adoptar una decisión, no se puede ejercer un control eficaz; si no se posee la información sobre los parámetros utilizados para otorgar un contrato, cualquier irregularidad permanecerá siempre invisible para los ciudadanos.

La ausencia de información adecuada sobre las labores administrativas sólo promueve denuncias basadas en rumores, lo que permite a los denunciados reclamar la presentación de pruebas que saben ocultas a los ojos de la ciudadanía, promoviendo la corrupción y su impunidad y desalentando la participación de la ciudadanía.

No se trata exclusivamente de asegurar la información que llega a los ciudadanos a través de los medios de comunicación, definitivamente valiosa, sino de asegurar que cada ciudadano tendrá derecho a requerir y obtener directamente información apropiada de los administradores públicos, pues de lo contrario y en el caso hipotético de que los medios de comunicación fuesen controlados por cualquier sector político o económico, se cortaría el flujo de información veraz a los ciudadanos.

Asimismo, resulta indispensable que al regularse este derecho se establezca con claridad que la información debe ser suministrada en forma completa, inteligible, veraz y oportuna.

- *Derecho positivo*

En la Constitución

Nuestra Constitución no consagra el derecho de los ciudadanos a obtener directamente la información que puedan poseer los organismos públicos. Sin embargo, este derecho quedó consagrado por vía indirecta al establecerse la libertad de prensa bajo los siguientes términos: "todos los medios de información tienen libre acceso a las fuentes noticiosas oficiales y privadas, siempre que no

9 <http://www.fas.org/sgp/eprint/bsasfoia.html>.

vayan en contra del orden público o pongan en peligro la seguridad nacional" (Art. 8, ordinal 10).

La libertad de prensa se encuentra entonces asociada al derecho a la información, como lo está igualmente a la libertad de expresión consagrada en el Art. 8, ordinal 6 de la Constitución.

Leyes, decretos y reglamentos

No existe una norma que establezca el derecho de los ciudadanos a la información de una forma general.

Algunas leyes especiales han otorgado el derecho a la ciudadanía de obtener determinado tipo de información, como es el caso, ya citado, de la Ley No. 82 del 16 de diciembre de 1979, sobre declaración jurada de bienes de los funcionarios públicos, en cuyo Art. 5 se señala que "los terceros podrán obtener sin costo copias" de tales declaraciones.

Tratados internacionales

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, de fecha 10 de diciembre de 1948, contempla en su Art. 19 el derecho a la libertad de expresión y de opinión, señalando expresamente que este derecho incluye "...el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas...".

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de la Organización de Naciones Unidas, del 16 de diciembre de 1966, ratificado en la República Dominicana el 4 de enero de 1978, establece en su Art. 19, ordinal 2, que el derecho a la libertad de expresión "comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole". Tomando en cuenta la amplitud de su redacción, el mismo artículo, en su ordinal 3, determinó la posibilidad de que cada ley nacional pueda establecer restricciones al ejercicio de este derecho (sobre todo de recibir informaciones), para lo cual consignó que las mismas deben estar claramente fijadas por la ley y solamente pueden dictarse para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás y proteger la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Un texto similar al señalado en el párrafo anterior fue aprobado en la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, de la Organización de Estados Americanos, del 22 de noviembre de 1969, promulgada en la República Dominicana en fecha 25 de diciembre de 1977.

- Derecho comparado

Otros países no se han contentado con dejar el derecho a la información como un derivado de la libertad de prensa y de expresión, sino que lo han consagrado constitucionalmente como un derecho directo del ciudadano (Grecia -Art. 10; Portugal -Art. 268; España -Art. 105).

Por otro lado, algunos países han decidido legislar sobre la materia, a fin no sólo de consagrar el derecho a la información, sino de establecer mecanismos que aseguren su eficacia.

El caso de la ciudad autónoma de Buenos Aires es un buen ejemplo, con una ley con las siguientes características:

- Consagra el derecho de acceso a la información.
- Establece el principio de publicidad de todas las actividades de los órganos y funcionarios públicos.
- Define el concepto de información de una manera amplia, para incluir aquella contenida en cualquier tipo de soporte escrito, fotográfico, grabado magnético o digital y otros.
- Regula la forma de la solicitud de información, plazos para concederla, denegatoria, silencio.
- Fija las excepciones por razones de privacidad personal, seguridad nacional y otros.
- Establece mecanismos para asegurar el respeto de dicho derecho, tales como un recurso de amparo por mora en caso de dilación en la entrega, un recurso de amparo judicial para los casos de negativa expresa o tácita, y determina el régimen de sanciones para los funcionarios públicos que violen el derecho.
- Determina los casos en los cuales la información tiene que suministrarse gratuitamente o aquéllos en que debe pagarse algún arancel.

En Costa Rica no existe una ley especial sobre acceso a la información, pero este derecho fue consagrado en la Ley No. 13.258 del 7 de octubre de 1998, denominada Ley General de Participación Ciudadana y Descentralización, en el Art. 8, literal a), con el siguiente texto: "Acceso a la información. El Estado, las instituciones públicas, los municipios y las organizaciones de la sociedad civil estarán obligados a hacer pública toda información relacionada con las actuaciones que, de una u otra forma, directa o indirectamente, legítima o ilegítimamente, pudiera afectar los intereses de los particulares. Para ello es obligatorio poner a disposición de los ciudadanos interesados o afectados, la documentación correspondiente. Asimismo, estarán impedidos de ocultar, obstaculizar o por cualquier medio negar la información solicitada por los ciudadanos, en aquellos casos en que sus intereses pudieran verse lesionados".

Estados Unidos es uno de los países donde más se ha trabajado el tema del derecho a la información. Su Ley de Libertad de Información (*The Freedom of Information Act*) de 1966, varias veces modificada, constituye un excelente instrumento de control social que ha sido probado innumerables veces en la práctica.

En Chile existe un proyecto de ley, bajo conocimiento del Congreso, para dotar a este país de una Ley de Acceso a la Información de la Administración.

4.2 *Publicidad de la información*

Este tema está íntimamente relacionado con el del derecho a la información, pero hemos querido tratarlo de manera separada para destacar que una cosa es el derecho de cada ciudadano a requerir información a la administración y otra es el deber de la administración de publicitar sus actuaciones para actuar dentro de un marco de transparencia adecuado, sin importar si la información publicitada le es requerida o no.

Todos los discursos modernos sobre corrupción otorgan una importancia de primer orden al tema de la transparencia de las actuaciones públicas, y la transparencia no es otra cosa que publicidad de las actuaciones públicas.

La Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita en Caracas entre los países miembros de la Organización de Estados Americanos, el 29 de marzo de 1996, y ratificada por el Congreso Nacional por Resolución No. 489-98 en fecha 1° de noviembre de 1998, hizo referencia a la necesidad de que los Estados miembros establecieran un sistema de publicidad adecuado para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios.

La publicidad no busca otra cosa que facilitar el control social mediante el mecanismo de hacer pública la mayor cantidad de información posible.

Las leyes modernas, cuando existe la intención de establecer en ellas mecanismos eficaces de control de la corrupción, introducen mecanismos de publicidad en las actuaciones de los funcionarios públicos. Sin embargo, no basta con establecer mecanismos de publicidad sino que deben igualmente establecerse sanciones en caso de que la publicidad no se realice de forma tal que permita que la información llegue de manera completa e inteligible.

4.3 Audiencia

Esta figura persigue la creación de un espacio donde la ciudadanía pueda interactuar con los administradores públicos y su presencia se hace cada vez más importante en Latinoamérica.

En el caso de Costa Rica, ha sido regulada por la Ley No. 13.258 del 7 de octubre de 1998, que la define como instancias de atención de los ciudadanos, organizaciones, empresas y otras, a fin de atender a sus requerimientos o peticiones en base a casos específicos (audiencias normales) o a agendas amplias (audiencias populares). La Ley establece, además, la obligación con cargo al ente público de responder en el acto de audiencia los requerimientos realizados o, en todo caso, en un plazo no mayor de treinta días.

La audiencia, como mecanismo de participación, también se utiliza de manera puntual para determinadas materias, y en este sentido tenemos algunos ejemplos en la República Dominicana. El más reciente lo constituye la Ley No. 153-98 del 27 de mayo de 1998, conocida como la Ley General de Telecomunicaciones, que obliga al Instituto

Dominicano de Telecomunicaciones a celebrar una audiencia pública cada vez que pretenda dictar una norma de aplicación general.

Este mecanismo permite no sólo la participación de la ciudadanía con fines de control y vigilancia, sino que además le otorga la oportunidad de incidir en las decisiones públicas que puedan resultar de los temas discutidos en las audiencias.

4.4 *Descentralización*

En la medida en que se logra una mayor descentralización del Estado, política y administrativa, se contribuye a facilitar la participación ciudadana en el control de la gestión administrativa.

Partiendo del concepto de que descentralización es "la acción y efecto de descentralizar la organización estatal, o sea de dispersar, con arreglo a un criterio territorial o funcional, los centros de decisión política o administrativa del Estado"¹⁰, nos percatamos que mientras más cerca del ciudadano está la administración pública, más fácil será para él participar en la misma, sea por la vía de la toma de decisiones como por la de control de la gestión pública.

La centralización de la estructura gubernamental ha sido frecuentemente denunciada como fuente de corrupción y, en este sentido, se ha señalado que esto se debe "a que la existencia de un número pequeño de centros de poder en donde se puede tomar decisiones limita el acceso del público a tales centros, llevando consigo un mayor número de regulaciones administrativas, lo que a su vez, establece nuevos requisitos que deben ser cumplidos para recibir servicios del Estado."¹¹

La descentralización debe, en consecuencia, examinarse como un facilitador de la participación de la ciudadanía.

4.5 *Régimen de denuncia*

Este es uno de los temas más descuidados en el ámbito latinoamericano, pero al cual ya comienza a prestársele atención.

10 Rodrigo Borja, *Ob. cit.*, p.270.

11 José María y Luis Salas, *Ob. cit.*, p. 15

ciones con el apoyo económico del gobierno, el cual debe otorgarse por ley"¹⁴.

4.7 Iniciativas de la sociedad civil. Fortalecimiento del marco de actuación

La participación se ha venido construyendo en toda Latinoamérica sobre las iniciativas que han tomado diversas organizaciones de la sociedad civil, incluso sin contar con un marco institucional adecuado.

Organizaciones cívicas como Participación Ciudadana (República Dominicana), Poder Ciudadano (Argentina), Libertad Ciudadana (Panamá), y muchas otras, han desarrollando proyectos de control social con bastante éxito.

En la República Dominicana la observación electoral por parte de organizaciones ciudadanas ya se ha hecho una costumbre, mientras que en Argentina se desarrolla con éxito un programa de observación de la actividad legislativa. Por su lado, la organización Transparencia Internacional ha venido abriendo capítulos en los países latinoamericanos con la finalidad de desarrollar iniciativas de control social en la gestión pública (Guatemala, Panamá, entre otros).

Este esfuerzo debe ser institucionalizado a través de la aprobación de una ley que regule las actuaciones de las organizaciones de la sociedad civil, impidiendo que las mismas puedan ser utilizadas como vehículos de corrupción, sometiendo a estas organizaciones a los mismos principios de transparencia que se exige a la administración pública y otorgándole determinados derechos que harían más fácil su labor.

5. Conclusiones

Los mecanismos de control financiero del Estado no deben reducirse exclusivamente a los métodos tradicionales de control de cuentas, en los cuales sólo se suman y restan los ingresos y egresos, se determina su exactitud y la

14 Clara Báez, *El Control Ciudadano: Posibilidades y Mecanismo*. Santo Domingo: Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales, 1999, p. 10

calidad de los funcionarios que han participado. Hoy se requiere incorporar a lo tradicional, los principios de economía, austeridad y eficiencia para examinar el manejo de los recursos públicos, pero además se debe sumar la participación de la ciudadanía en los procesos de control.

Control financiero significa asegurar el buen uso de los bienes públicos, lo que se traduce necesariamente en mecanismos de lucha contra la corrupción y la ineficiencia, y uno de los protagonistas indispensables para que esa lucha logre resultados eficaces, es la ciudadanía, que es de donde se originan los bienes públicos.

La ciudadanía posee el derecho a participar en los procesos de control, pues aunque ha delegado las funciones ejecutivas y administrativas en los funcionarios públicos a través del voto (democracia representativa), ello no entraña la pérdida de su derecho a participar no sólo en el control sino también en los procesos de toma de decisión (democracia participativa). Señalar lo contrario sería atentar contra el principio de que la soberanía radica en última instancia en el pueblo mismo.

En la República Dominicana no existe tradición de participación ciudadana en los procesos de control financiero del Estado y una evidencia de ello lo constituye el hecho de que no ha ocupado los pocos espacios que se han abierto para tales fines. Por ejemplo, no se ha reclamado el incumplimiento constante por parte de la Cámara de Cuentas de la publicación anual de su informe al Congreso, publicación que tiene por finalidad incorporar a la ciudadanía al proceso de control.

Por otro lado, no existe tradición de los gobernantes de estimular la participación de la ciudadanía en los procesos de control financiero del Estado. No ha existido voluntad política de establecer mecanismos que faciliten dicha participación y, por el contrario, ha existido una resistencia de los gobernantes a dicha participación, como lo prueba el hecho de negar la entrega a los ciudadanos de las declaraciones juradas de bienes de los funcionarios públicos, a pesar de que la ley establece esta obligación.

La participación de la ciudadanía en los procesos de control sólo puede generarse efectivamente partiendo de la existencia de una determinada base. Entre los elementos más relevantes de esta base podemos señalar los siguientes:

- El derecho del ciudadano a la información. Nuestra Constitución sólo previó el acceso de la prensa a la información, pero no el derecho de los ciudadanos. Algunos tratados internacionales, ratificados por nuestro país, lo han consagrado de manera muy general, lo que permite concluir que el derecho existe, pero no ha sido reglamentado adecuadamente, lo que lo hace de difícil aplicación debido a la gran discrecionalidad que posee la administración pública para interpretarlo y, sobre todo, por la ausencia de sanciones efectivas en caso de violación. Es, pues, pertinente la aprobación en nuestro país de una ley de acceso a información completa, inteligible, veraz y oportuna, pues la información es la materia prima indispensable de la participación ciudadana.
- Un régimen general de publicidad. Sólo en casos puntuales nuestra legislación ha previsto un régimen de publicidad para los actos y decisiones públicas. La publicidad es la manera de obligar a la transparencia, aun cuando no exista un ciudadano requiriendo información. Es una forma de estimular la participación de la ciudadanía en el control de las decisiones públicas, como ocurre, por ejemplo, con la publicación de los ingresos y egresos que mensualmente realiza el Tesorero Nacional. Una forma de lograr uniformizar los requisitos de publicidad en toda la administración pública lo sería la aprobación de una ley general de publicidad de la administración pública.
- Descentralización. Acercar el gobierno al pueblo siempre será un excelente estímulo a la participación ciudadana. La centralización siempre ha sido un mecanismo de marginación de la ciudadanía no sólo en la toma de decisiones sino en los procesos de control.
- Régimen de denuncia. En la República Dominicana no existen mecanismos de protección para aquellos ciudadanos que deciden denunciar irregularidades

en la gestión de los bienes públicos, lo que constituye un gran escollo, ya que la denuncia es una de las formas más usuales que toma la ciudadanía para participar en los procesos de control. El ejercicio del derecho-deber de la denuncia sería sin un marco de protección adecuado es utópico.

- Iniciativas de la sociedad civil. La incorporación de la ciudadanía a los procesos de control puede realizarse por dos vías diferentes: a través de instancias orgánicas, creando organizaciones con objetivos específicos de control (Comités de Vigilancia local - Costa Rica, Veedurías ciudadanas - Colombia) o a través de instancias no orgánicas, tales como las audiencias, consultas populares, foros, mesas ciudadanas y otras. Asimismo, debe regularse el marco de actuación de las organizaciones de la sociedad civil a fin de evitar que puedan convertirse en vehículos de la corrupción.

No hay mayor sabiduría que la concentrada en la práctica cotidiana de un pueblo y acudiendo al refranero popular que señala que "el ojo del amo engorda el caballo", podemos señalar que el ojo vigilante de la ciudadanía es uno de los mejores mecanismos de control. Para que podamos tener ciudadanos vigilantes, debemos crear las condiciones mínimas que aseguren una participación efectiva de la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

- Amiama, Manuel A. *Notas de derecho constitucional*. Santo Domingo: Publicaciones ONAP, 1980. Auby, Jean Marie y Robert Ducos-Ader, *Droit de l'information*. París: Dalloz, 1982.
- Báez, Clara. *El control ciudadano: posibilidades y mecanismos*. Santo Domingo: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, inédito, 1999.
- Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Cáceres Mendoza, Fran. *La participación ciudadana: Los procesos electorales y los ámbitos de adopción de decisiones*, Santo Domingo: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 1995.
- De la Cruz Alvarado, Rosina. "El control del Leviathan". *Revista de Ciencias Jurídicas*, 2:18. Santiago: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 1986.
- , "Presupuesto y Rendición de Cuentas". *Constitución y economía, planteamientos para la Reforma Constitucional en materia económica*. Santo Domingo: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 1996.
- Derieux, Emmanuel. *Droit de la communication*. París, L.G.D.J., 1999.
- Klitgaard, Robert. *Controlando la corrupción*. La Paz: Fundación Hans Seidel, 1992.
- Moreno Ocampo, Luis. *La hora de la transparencia en América Latina; el manual de anticorrupción en la función pública*. Barcelona: Ediciones Juan Granica, 1998.
- Moya Pons, Frank y Florén Romero, Marisol. *Bibliografía del derecho dominicano 1844-199*. Santo Domingo: Amigo del Hogar, 1999.
- Mueses Henríquez, René. *Derecho administrativo dominicano*. Santo Domingo: Taller, 1988.
- Red Interamericana y del Caribe para la Democracia Inter -Americian Democracy Network. *Acciones de fiscalización y control ciudadano de la gestión pública*. Buenos Aires: Fundación Poder Ciudadano, 1998.
- Robert, Jacques. *Droit de l'Homme et Libertés Fondamentales*. París: Montchrestien, 1996.
- Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores. *Derechos humanos: recopilación de tratados, leyes, decretos, reglamentos y resoluciones vigentes en la República Dominicana*. Santo Domingo: Amigo del Hogar, 1998.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, El combate a la corrupción en Iberoamérica: explorando iniciativas y comparando experiencias. Edición a cargo de David Edelman, 1999.

Thesing Josef y Wilhelm Hofmeister, (editores). *Control Financiero en la Democracia*. Buenos Aires: CIEDLA, 1995.

Tobal, Vinicio. *Fundamento de derecho administrativo*. Santo Domingo: Alfa & Omega, 1992.

Troncoso de la Concha, M. de J. *Elementos de derecho administrativo con aplicación a las leyes de la República Dominicana*. Santo Domingo: Editora Montalvo, 1949.

Turpin, Dominique, Droit de la décentralisation. París: Gualino, 1998.

NOTAS SOBRE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES

JOSÉ LUIS ALEMÁN

Después de dos años de estudios sociales en el Instituto de Investigación Social de Adorno, Horkheimer y Habermas, adscrito a la Universidad Frankfurt am Main, se promovió de Doctor en Economía. Autor de 14 libros y un centenar de artículos científicos. En el estudio de la pobreza fungió como coordinador del Seminario BID-PUCMM, (1993), sobre Políticas de concertación para la Reforma Social y Disminución de la Pobreza. Recientemente ha publicado Política y Programas Sociales. Menores en Dificultad, Generación de Empleo y Pobreza Crítica. CUEPS-PUCMM, 1996; ¿Desarrollo con Pobreza? Reforma Social y Disminución de la Pobreza, CUEPS-PUCMM, 1997; Propuestas de Políticas y Reformas Sociales, CUEPS-PUCMM, 1997.

FRANCISCO ALVAREZ VALDEZ

Licenciado en Derecho de la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña. Ha sido profesor de esa universidad, abogado asociado a Russin Vecchi & Heredia Bonetti, Secretario de la Junta Directiva de la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios y Coordinador de su Comité de Justicia y legislación, Vicepresidente de la Asociación Dominicana de Abogados Empresariales y Coordinador de su Comisión de Reforma Judicial. Actualmente es socio gerente de la firma Headrick Rizik Alvarez & Fernández, miembro de la Junta Directiva de la Asociación Dominicana de Propiedad Intelectual, miembro del Comité Coordinador de Participación Ciudadana. Ha publicado varios artículos de derecho en la prensa nacional y revistas especializadas y ha sido invitado como expositor en varios seminarios y talleres relacionados con temas de derecho y de interés ciudadano.

ROSINA DE LA CRUZ ALVARADO

Licenciada en Derecho de la PUCMM, realizó su Doctorado en Derecho en la Universidad del Derecho, Economía y Ciencias Políticas en París. Profesora de Derecho Administrativo en la PUCMM y autora de varios artículos en la prensa nacional, en la Revista de Ciencias Jurídicas y en Estudios Jurídicos y Jurisprudencia. Es miembro de la Comisión de Redacción del Estatuto Orgánico y Código de Ética del Colegio de Abogados; Miembro de la Comisión de Reforma a la legislación vigente que discrimina a la mujer y obstaculiza su desarrollo, también es miembro del Consejo Directivo del Consejo de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio y Producción de Santiago. Es asesora jurídica de la Comisión Honorífica de Mujeres Asesoras del Senado y Miembro de la Comisión Honorífica de Mujeres Asesoras de la Cámara de Diputados.

IVELISE MIESES

Es Contadora Pública Autorizada, graduada en la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña en 1972. Profesora de Auditoría, instructora y expositora en eventos técnicos. Ha ejercido por más de 25 años en la firma Coopers & Lybrand/Fernández, Pellerano & Asociados, de la cual es socia. Entre sus trabajos publicados se encuentran: Normas Internacionales de Contabilidad (1996) y La comparabilidad de los Estados Financieros (1994). También ha publicado en la prensa nacional y ha sido invitada como expositora en eventos acerca de la auditoría, presupuesto nacional, gerencia financiera y la contabilidad gubernamental.

TAMARA SOSA VÁSQUEZ

Licenciada en Derecho en la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña. Profesora de legislación municipal de las universidades: UASD, UCSD, PUCMM, INTEC, UCE. Tiene una amplia experiencia en la gestión municipal: Asesora legal del Ayuntamiento del Distrito Nacional; Asesora legal de la Liga Municipal Dominicana; Directora Ejecutiva del Sistema Nacional de Capacitación Municipal (SINACAM). Ha asesorado la elaboración de anteproyectos de ley en el área de la estructura administrativa del Estado, de la organización municipal y de la participación ciudadana en la gestión municipal.

INDICE

Presentación	
<i>Ramonina Brea</i>	5
Primer Capítulo	
PRINCIPIOS DE LA ETICA DEL CONTROL GUBERNAMENTAL Y DE LA RENDICION DE CUENTAS EN LA DEMOCRACIA	
<i>José Luis Alemán, S.J.</i>	7
Introducción	7
Tipos ideales de relaciones fiscales entre sociedad y gobierno	
Fundamentación moral de las instituciones	
De la moral de las instituciones a la moral de la Cámara de Cuentas	
Bibliografía	41
Segundo Capítulo	
LA CAMARA DE CUENTAS EN LA RENDICION DE CUENTAS EN LA REPUBLICA DOMINICANA.	
<i>Rosina De la Cruz Alvarado</i>	44
Introducción.....	44
Primera Parte: La Cámara de Cuentas.....	49
Segunda Parte: El Congreso Nacional en la rendición de cuentas ...	75
Conclusiones	80
Bibliografía	85

Tercer Capítulo

CONTROL Y FISCALIZACION DE LAS FINANZAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA REPUBLICA DOMINICANA

<i>Tamara Sosa Vásquez</i>	95
Introducción	95
Marco teórico legal de las finanzas municipales	98
Estructura de las finanzas municipales en la República Dominicana.....	100
El presupuesto municipal	105
El control financiero de los gobiernos locales en la República Dominicana	107
Los controles internos y externos en el sistema financiero municipal.....	113
Instancias responsables de ejercer los controles externos	114
El control financiero y el control administrativo.....	117
El control previo y el control posterior según el momento de su aplicación.....	119
Las auditorías municipales.....	120
Características legales de las instancias de control y fiscalización de los ayuntamientos en la República Dominicana.....	121
El control financiero municipal bajo el marco teórico del derecho comparado.....	124
Conclusiones y recomendaciones.....	127
Bibliografía.....	136

Cuarto Capítulo

MECANISMOS DE CONTROL E INFORMACION PARA LA RENDICION DE CUENTAS

<i>Por Ivelisse Mises</i>	141
Alcance	141
La Constitución y su incidencia como control primario del Estado.....	143

Organización del sector público dominicano	154
La contabilidad gubernamental y las áreas financieras del sector público.....	157
Rendición de cuentas por parte del Poder Ejecutivo.....	167
Informe de la Cámara de Cuentas en la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo	171
Acciones tomadas sobre reformas y modernización del Estado	182
Consideraciones finales sobre controles y rendición de cuentas en el sector público	187
Conclusiones	192
Bibliografía.....	199

Quinto Capítulo

LA CIUDADANIA EN LOS PROCESOS DE CONTROL Y RENDICION DE CUENTAS

<i>Por Francisco Alvarez Valdez</i>	204
Introducción	204
Control financiero del Estado y participación ciudadana: aspectos generales.....	205
Mecanismos de control y rendición de cuentas en la República Dominicana y la incidencia de la participación ciudadana en los mismos.....	208
Necesidad de desarrollar mecanismos de participación ciudadana	219
Conclusiones	228
Bibliografía.....	232
Notas sobre las autoras y los autores.....	234

VARIAS PUBLICACIONES DEL CENTRO UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES

Brea, Ramonina; Ramón Tejada Holguín y Rosario Espinal (Editores). *La República Dominicana en el umbral del siglo XXI*. Cultura, política y cambio social, 1999.

COLECCION CIUDADANIA Y POLITICAS PUBLICAS

Brea, Ramonina (Ed.). *Temas para la agenda política nacional*, 1994.

------. *Encuentros de organizaciones populares: propuestas de reformas políticas*, 1994.

Brea, Ramonina. *Propuestas para la reforma constitucional en la República Dominicana*, 1994.

Cabral, Manuel J., Rosina De la Cruz Alvarado, Pedro O. Gamundí Peña, Eduardo Jorge Prats, José Oviedo, y Juan Manuel Pellerano. *Constitución y Economía. Planteamientos para la reforma constitucional en materia económica*, 1996.

Agenda Nacional de Desarrollo: Planes de acción para las diez prioridades. (Vol. II) (en colaboración con el GAD), 1996.

Alemán, José Luis y Miriam Díaz Santana. *Políticas y programas sociales. Menores en dificultad, generación de empleo y pobreza crítica*, 1996.

------. *Propuestas de políticas y programas sociales en las áreas de menores en dificultad, generación de empleo y pobreza crítica. Síntesis de las jornadas de concertación*, 1996.

Alemán, José Luis. *¿Desarrollo con pobreza? Reforma social y disminución de la pobreza*, 1997.

Díaz Santana, Miriam. *Las organizaciones no gubernamentales y su incidencia en las áreas: menores en circunstancias difíciles, generación de empleo y pobreza crítica*, 1997.

Artiles, Leopoldo, Ramón Morrison, José Oviedo, Tirsis Quezada y Rafael Emilio Yunén. *¿Descentralizar en República Dominicana?*, 1997.

Encuentro con candidatos y candidatas a regidor en las elecciones municipales y congresionales del 1998. Participación Ciudadana, Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo, 1998.

COLOFON

Esta edición de 1,000 (mil) ejemplares de: CAMARA DE CUENTAS Y RENDICION DE CUENTAS EN REPUBLICA DOMINICANA, se terminó de imprimir en EDITORA TALLER C. por A., Juan Vallenilla esq. Juanico Dolores. Zona Industrial de Herrera en Santo Domingo, República Dominicana, en el mes de diciembre de 1999.

NO CIRCULA EN
DE LA BIBLIOTECA

BIBLIOTECA



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA MADRE Y MAESTRA

RECINTO SANTO TOMAS DE AQUINO
SANTO DOMINGO, R.D.



1902