

INTRODUCCIÓN

Presentamos con una sana esperanza este Plan Estratégico de Ética Pública, Prevención y Sanción de la Corrupción, elaborado a partir de lo dispuesto por el decreto presidencial 101-05 del Poder Ejecutivo.

En primer lugar, porque responde a una elaboración colectiva y fructífera, a partir de la participación en dos talleres de trabajo de un grupo representativo y amplio de la sociedad civil, el sector privado, representantes de la cooperación internacional y diferentes funcionarios gubernamentales, que aportaron sus visiones integrales y pudieron actualizar el amplio abanico de estudios y propuestas que ha surgido en nuestro país en los últimos años acerca de este fenómeno estructural.

En segundo lugar, porque entendemos que hemos podido superar la formulación teórica y abstracta para focalizar un conjunto de prioridades estratégicas que la lucha contra este flagelo de la corrupción debe encarar de modo inmediato.

Y en tercer lugar, porque estamos convencidos de que no es la hora de la retórica sino que es el tiempo de la acción. De una acción tan comprometida en el trabajo diario como austera para evitar de tal modo la grandilocuencia de palabras vanas y promesas incumplidas.

Forjar una República Dominicana transparente es sinónimo de forjar una República Dominicana más justa y más moderna. De ahí la visión integral que este Plan

Estratégico 2005-2008 esboza en sus tres políticas de Estado: la Ética Pública, la Prevención y la Sanción.

Se trata de aumentar la calidad de nuestras instituciones, construir ciudadanía en una práctica cotidiana que sea compartida por todos los sectores e incorporar socialmente a los dominicanos más desprotegidos.

Todo esto significa un cambio cultural de raíz, que cada quien debe asumir de acuerdo a sus responsabilidades y capacidades.

Enfrentamos así el desafío de estar a la altura de los nuevos tiempos históricos. No ignoramos las dificultades de este cambio, las resistencias, los riesgos y las características sistémicas del problema de la corrupción en nuestro país. Es por todos conocido el problema. Se trata, entonces, de aportar soluciones. Concretas, prácticas, posibles, con tiempos y responsables de ejecución. Soluciones que quiebren una inercia de muchos años y sean capaces de dejar atrás un “círculo vicioso” para emprender un “círculo virtuoso” de mejores instituciones públicas y privadas.

Por supuesto, tampoco albergamos la presunción de abordar aquí todas las respuestas a tan profundo drama. Este es un primer paso, que habrá que vigilar en su cumplimiento y complementar con otras acciones, para fortalecerlo y consolidarlo. Se abre, sí, un camino que pretendemos transitar sin la soberbia de suponernos dueños de una verdad revelada, pero sí con la convicción que nace de la necesidad de recuperar una energía nacional, una voluntad general.

Existen ya pocas dudas sobre los efectos perniciosos de la corrupción, sea pública o privada, en el bienestar material y espiritual de los pueblos y en la calidad de la democracia.

Se trata de un fenómeno globalizado, con una triple consecuencia: carcome la credibilidad y legitimidad del sistema político, erosiona el capital social de nuestras comunidades y genera dificultades para un crecimiento económico sostenido y equitativo.

Particularmente durante la última década, ha surgido un número muy importante de estudios académicos, investigaciones empíricas y grupos de pensamiento que contribuyeron a poner en la agenda de reformas sustantivas el tema de la transparencia.

Como lo afirma *Peter Eigen*, presidente de Transparencia Internacional, para cumplir con el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad el número de personas que viven en la extrema pobreza para el 2015, es imprescindible que los gobiernos adopten medidas heroicas que refrenen este flagelo que, sólo a través de las contrataciones públicas pervertidas, sustrae de las arcas de los Estados, especialmente de los más pobres, US\$400.000 millones cada año.

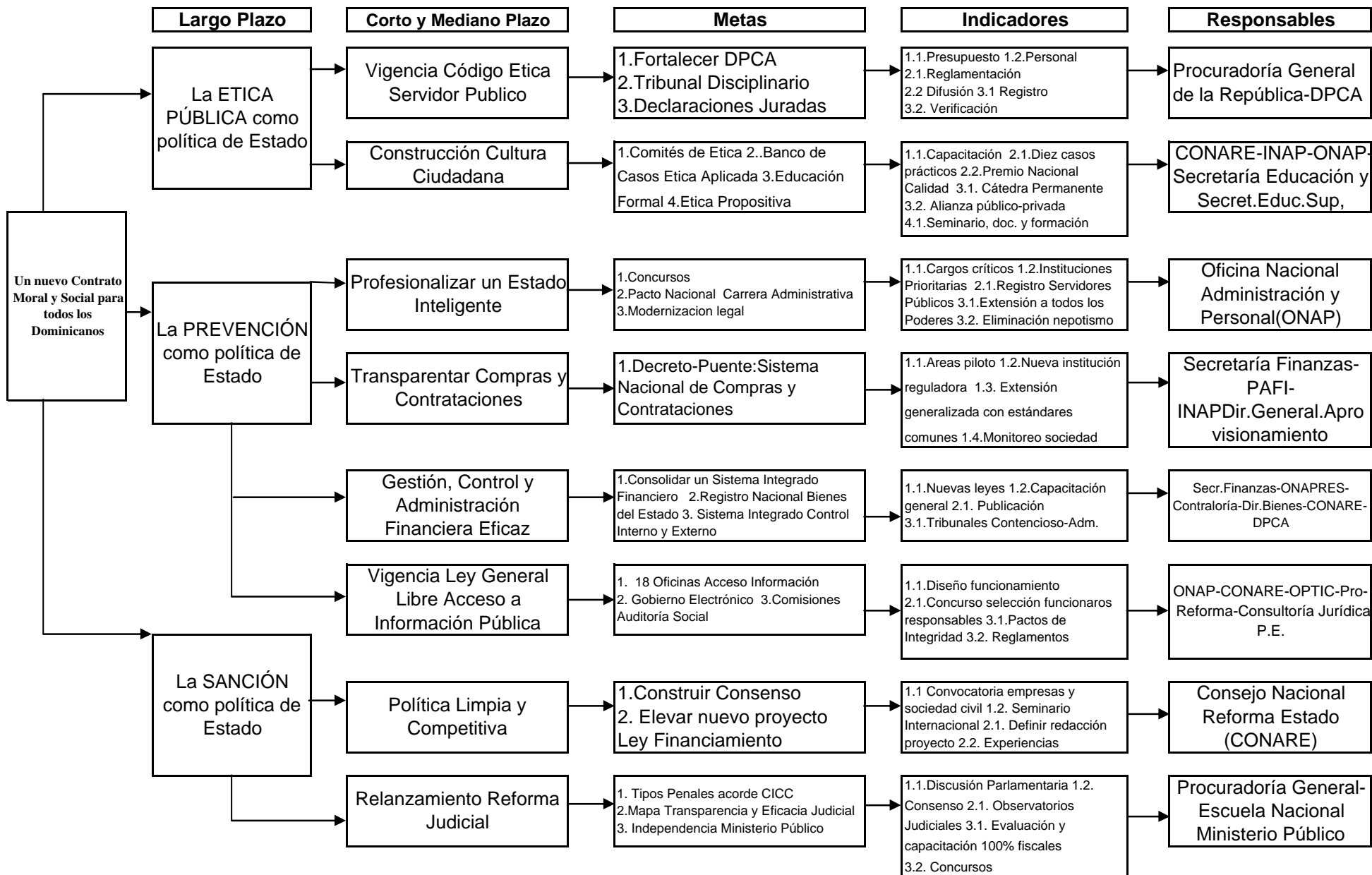
Estos datos permiten formarnos una idea bastante cercana a la realidad de la corrupción y de sus devastadores efectos.

La corrupción es una hidra de siete cabezas. Como escribe el economista y catedrático francés *Jean Cartier-Bresson* en un artículo sobre el tema publicado en 1996, con el

auge de la corrupción como intercambio social, “*los costos impuestos a la colectividad son morales (malestar producto de nuestra apatía), políticos (el cuestionamiento de la democracia parlamentaria y la avanzada del populismo o de la extrema derecha), económicos (despilfarro de los fondos públicos y el desarrollo de rentas parasitarias, costosas para las empresas excluidas de las redes y para los contribuyentes) y sociales (desigualdad en el tratamiento de los actores)*”.

¿Qué hacer? Las respuestas son muchas y su aplicación compleja. Existen sin embargo puntos de consenso que constituyen el contrapeso necesario a las prácticas corruptas en cualquier ámbito de la vida social y económica. Son precisamente esos consensos los que han hecho posible reunir en dos talleres consecutivos las voluntades gubernamental, empresarial y de la sociedad civil para analizar el fenómeno desde sus diversas perspectivas y formular, de común acuerdo, los aportes para la elaboración del **Plan Estratégico de Ética, Prevención y Sanción de la Corrupción**.

Esta publicación recoge de manera sucinta los resultados de consenso del trabajo mancomunado de los participantes en los talleres. Por ello, auguramos, rendirá frutos inmediatos, no sólo por la claridad de las propuestas, sino por el compromiso irreductible del gobierno del presidente Leonel Fernández Reyna de adecentar la vida pública mediante una gestión transparente y una activa vigilancia de la administración pública.



Presidencia De La República

COMISIÓN NACIONAL DE ÉTICA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN

PLAN ESTRATÉGICO DE ÉTICA, PREVENCIÓN Y SANCIÓN DE LA CORRUPCIÓN (2005-2008)

I. MARCO CONCEPTUAL

El presente documento constituye el Plan Nacional de Ética, Prevención y Sanción de la Corrupción en cumplimiento del mandato del decreto No. 101-05 del Poder Ejecutivo. Ha sido enriquecido como resultado de las contribuciones surgidas en los debates de los Talleres de Aportes para la Elaboración del Plan, en los que se contó con la participación de los sectores gubernamentales y estatales, de la sociedad civil y del sector privado.

1. La Corrupción en la República Dominicana

Es de muy amplio reconocimiento que la misma es por lo menos tan antigua como nuestra historia republicana y que sus consecuencias han tenido que ver significativamente con las más grandes y peores crisis por las que ha atravesado nuestra sociedad llegando a comprometer nuestra soberanía nacional. Las referencias más agudas sobre lo extenso y generalizado de la corrupción en la República Dominicana provienen de una de las expresiones más citadas del ex presidente de la República, Dr. Joaquín Balaguer, en términos de que la corrupción sólo se detenía “a las puertas de mi despacho”. Por su parte, el presidente Dr. Leonel Fernández Reyna afirmó, en uno de sus pronunciamientos en la campaña electoral de 1996, que la corrupción, en todas sus manifestaciones, alcanzaba a “cerca de 30 mil millones de pesos al año”. Lo cierto es que, si nos atenemos a las últimas mediciones internacionales –como la de Transparencia Internacional, la República Dominicana ocupa un nada envidiable lugar 87 entre 145 países en el último Índice 2004 de Percepción de la Corrupción.¹

Lo anterior no ha impedido que se haya desarrollado un amplio y compartido consenso en torno a los efectos igualmente nocivos de la corrupción en los planos social e

¹ Transparencia Internacional: Índice de Percepción de Corrupción 2004 de Transparency Internacional. http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2004/2004.10.20.cpi.es.html

institucional, incluyendo sus nefastas implicaciones para la institucionalidad y la gobernabilidad en un régimen de derecho en una sociedad democrática.

En todo caso, aún desde diversos sectores y ópticas, existe un pronunciado consenso que podríamos esbozar y subrayar con propiedad que entre las principales causas y consecuencias del fenómeno de la corrupción, pueden mencionarse las siguientes:

1. Incumplimiento generalizado de la ley.
2. Ineficacia sistémica para aplicar sanciones justas y ejemplares hacia aquellos funcionarios públicos corruptos.
3. Debilidad estructural del sector público.
4. Ausencia de criterios profesionales para el manejo de las principales áreas del Estado.
5. Escasa división entre lo público y lo privado.
6. Colusión y confusión de intereses entre los servidores públicos y la empresa privada.
7. Debilidad de los organismos de control.
8. Desarticulación de la sociedad civil.
9. Insuficiente criterio de independencia del Poder Judicial.
10. Desaprovechamiento de la cooperación internacional.
11. Poca transparencia en los procesos de compras y adquisiciones del Estado.
12. Falta de cultura presupuestaria y raquítico sistema de administración financiera del sector público.
13. Discontinuidad en las iniciativas puestas en marcha y algunas otras carencias de gestión administrativa para implementarlas y consolidarlas.
14. Dificultad para estructurar consensos básicos entre los partidos políticos y su correlativa expresión parlamentaria.
15. Morosidad en la toma de decisiones legislativas y ejecutivas que impliquen acciones concretas para luchar contra la corrupción.
16. Escasa cultura de planificación y programación de acciones estatales.
17. Embrionario proceso de descentralización con inadecuados niveles de coordinación entre los municipios y el Estado central.
18. Centralismo estatal excesivo.
19. Impermeabilidad de los partidos políticos a generar mecanismos de mayor visibilidad de sus gastos de campaña electoral y mecanismos de financiamiento.
20. Inexistente rendición de cuentas de los funcionarios públicos.

La enumeración de las anteriores veinte (20) causas y consecuencias seguramente está en condiciones de reunir un importante acuerdo entre una multiplicidad de actores políticos, económicos, académicos y sociales del país.

2. Lucha anti-corrupción en República Dominicana

Si la corrupción ha estado presente en toda nuestra historia republicana, no lo ha sido por falta de ser enfrentada valientemente por quienes la han denunciado, resistido y

combatido, empezando por la figura misma del patricio más insigne de nuestra nación, Juan Pablo Duarte y Diez.

La condena a la corrupción tiene en República Dominicana un carácter constitucional, pues dentro de las directrices trazadas por esta, se encuentra el artículo 102 de la Constitución de la República en el cual se determina la sanción para todo aquel que para su provecho personal sustraiga fondos públicos y a quienes prevaleciéndose de su posición dentro de los organismos del Estado, sus dependencias o instituciones autónomas, obtengan provechos económicos. Está igualmente sancionada la conducta de las personas que proporcionen ventajas a sus asociados, familiares, allegados, amigos o relacionados. Asimismo, nuestra Carta Sustantiva en su artículo 100 condena todo privilegio obtenido en situaciones que quebranten la igualdad entre los ciudadanos.

El combate a la corrupción ha tenido expresión legislativa, siendo las principales leyes anticorrupción nacionales de aprobación y existencia reciente las relativas a la tipificación de infracciones, a la prevención y al castigo de actos de corrupción propiamente dichos.² Asimismo el Poder Ejecutivo ha jugado un papel importante al emitir reglamentaciones administrativas, así como disposiciones generales tendentes a reducir los ámbitos y las posibilidades de la corrupción.³

2 Entre esas leyes pueden identificarse las siguientes:

- a) Ley 5924 del año 1962 sobre Confiscación General de Bienes.
- b) Convención Interamericana Contra la Corrupción, aprobada por resolución número 498 del 21 de octubre de 1998, promulgada en fecha 20 de noviembre de 1998.
- c) Resolución numerada 94-99, del 18 de agosto de 1999, que aprueba el Convenio de Cooperación para la Prevención, Control y Represión del Lavado de activos relacionados con el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos.
- d) Resolución numerada 96-99, del 28 de octubre de 1999, que aprueba el Convenio de Cooperación para la Prevención, Control y Represión del Lavado de activos derivados de cualquier actividad ilícita, firmado entre los gobiernos de República Dominicana y Colombia.
- e) Ley 19-01, del 1ero. de febrero del año 2001, que instituye el Defensor del Pueblo.
- f) Ley 120-01, del veinte (20) de julio del año 2001, que crea el Código de Ética del Servidor Público.
- g) Ley 126-01, del veintisiete (27) de julio del año 2001, que crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.
- h) Ley 72-02, de fecha veintinueve (29) de mayo del año 2002, sobre lavado de activos provenientes del tráfico ilícito de drogas y sustancias controladas y otras infracciones graves.
- i) Resolución del Senado de la República del veintiocho (28) de marzo del año 2003, sobre aplicación de principios éticos en la vida pública.

Para un inventario más sistemático, véase: Aquino, J. A. Inventario de Normativa Legal Sobre Control y Transparencia en la Gestión Pública. Santo Domingo: Programa de Transparencia de la Gestión Pública, Participación Ciudadana, s/f.

³ En materia de Decretos del Poder Ejecutivo afines a la lucha anticorrupción que merecen ser mencionados, destacamos los siguientes:

- a) Decreto 581-96 que creó la Comisión Técnica Institucional para la elaboración y diseño del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF).
- b) Decreto 322-97, del 24 de julio de 1997, que creó el Departamento de Prevención de la Corrupción Administrativa como dependencia de la Procuraduría General de la República.
- c) Decreto 149-98, del veintinueve (29) de abril de 1998, que instituye y crea las Comisiones de Ética Pública.

3.-Convención Interamericana Contra la Corrupción y los decretos 322-97 y 101-05

En general sobre las iniciativas legales y normativas para el combate a la corrupción es preciso destacar la temprana adhesión a la Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos redactada y firmada en Caracas, Venezuela en 1996, con la participación de la República Dominicana, la cual la ratificó el día veintinueve de marzo de mil novecientos noventa y seis (1996) y depositó el instrumento respectivo de ratificación el día ocho de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Convención Interamericana Contra la Corrupción remite a los estados partes a conciliar su legislación interna con sus contenidos. Esta Convención tipifica como delitos los actos de corrupción definidos en el artículo VI (soborno, ventajas, omisiones, beneficios, ocultación de bienes, encubrimiento, etc.), que en la legislación dominicana están tipificados en el artículo 102 de la Constitución y en los artículos del 166 hasta el 183 del Código Penal y otras disposiciones especiales.

Poco después de celebrarse la Convención en Caracas, el Gobierno Dominicano, bajo la Presidencia del Dr. Leonel Fernández Reyna, emitió el decreto No. 322-97 creando el Departamento de Prevención de la Corrupción Administrativa (DPCA) como dependencia de la Procuraduría General de la República especializada en el manejo de la corrupción administrativa en la República Dominicana.

Mas recientemente, con el decreto No. 101-05 de fecha dieciséis (16) de febrero del año dos mil cinco (2005) el Poder Ejecutivo creó la Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción (en lo adelante CNECC), siendo esta integrada por representantes del gobierno, de organizaciones de la sociedad civil, del sector empresarial y de las iglesias católicas y evangélicas.

Las atribuciones de la CNECC han sido establecidas en los siguientes términos: a) asesorar al Poder Ejecutivo en materia de lucha contra la corrupción y fomento de la ética y la transparencia; b) elaborar un plan de acción articulado en el que se consideren las propuestas de los distintos sectores de la sociedad; c) solicitar y recibir, a través del Consejo Rector las informaciones, incluyendo los informes finales de la auditorias, acerca de las acciones de la Contraloría General de la República, la Cámara de Cuentas,

-
- d) Decreto 200-98, de fecha veintinueve (29) de abril de 1998, que creó una Comisión Técnica destinada a elaborar un proyecto de ley que regule la contratación y prestación de servicios de consultorías y supervisión de obras públicas.
 - e) Decreto 262-98, de fecha diez (10) de julio de 1998, que establece el reglamento de compras y contrataciones de bienes y servicios en la Administración Pública.
 - f) Decreto 39-03, de fecha dieciséis (16) de enero del 2003, que instituye y crea las Comisiones de Auditoria social.
 - g) Decreto 101-05, de fecha dieciséis (16) de febrero del año 2005, que instituye y crea la Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción.

la Procuraduría General de la República y otros organismos públicos y privados, sobre los avances que estas instituciones realizan en los aspectos concernientes al combate a la corrupción y la promoción de la transparencia, de manera que la Comisión pueda trazar mejores estrategias y programas de acción en apoyo de las iniciativas que las autoridades competentes deban adelantar en las actividades de su competencia, d) canalizar a las instancias correspondientes, a través del Consejo Rector, las denuncias que por intermedio de la Comisión formulen personas o instituciones sobre actuaciones dolosas de funcionarios o empleados públicos para que dichos organismos evalúen los méritos de dichas denuncias y, en el caso de que proceda, inicien las acciones legales correspondientes, e) promover la revisión de la normativa relacionada directa o indirectamente con los temas de su competencia y someter al Poder Ejecutivo propuestas de adecuación; f) ejecutar cualquier otra actividad relacionada con su ámbito de acción, que sea necesaria para el logro de los objetivos encomendados, y g) apoyar el conocimiento masivo entre las organizaciones sociales y comunitarias en todo el país de la normativa anticorrupción y sus mecanismos operativos, para que dichas organizaciones realicen todas las acciones necesarias para apoyar la investigación, denuncia y persecución de los actos de corrupción a cargo de los organismos públicos competentes.

4. Elaboración del Plan Estratégico de Ética, Prevención y Sanción de la Corrupción

En cumplimiento de su mandato original, la CNECC ha asumido la elaboración del presente Plan, a cuyo propósito sirve este Marco Conceptual. De acuerdo a dicho mandato la CNECC aspira a que este Plan Estratégico de Ética, Prevención y Sanción de la Corrupción dé cobertura a los grandes ejes de su acción: el fomento de la ética pública, de las medidas y acciones de prevención y de las de persecución y sanción de la corrupción y que para lo cual se articularán los esfuerzos existentes organizados desde el Estado, la sociedad civil y el sector empresarial.

La CNECC aspira igualmente a que el Plan Estratégico de Ética, Prevención y Sanción de la Corrupción se enmarque dentro del conjunto de iniciativas del Gobierno Central para transparentar y eficientizar el accionar de la burocracia dominicana. En este orden y procurando evitar duplicidad de esfuerzos y tomar los programas y proyectos de modernización ya existentes en el Estado la CNECC se propone coordinar y articular las estrategias y acciones de este Plan con los líderes de dichas iniciativas, entre las que se destacan: el Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo (Pro-Reforma), el Programa de Administración Financiera Integrada (PAFI), el Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME), el Programa Justicia & Gobernabilidad (USAID-DPK), el Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, entre otros.

De esta manera, en la elaboración del Plan, la CNECC adoptó como punto de partida la consulta y participación de las organizaciones representativas de la sociedad civil y del sector privado, así como con los sectores gubernamentales responsables de la modernización del Estado en procura de articular en conjunto los esfuerzos e iniciativas que puedan ser emprendidos en común, desde los distintos roles que corresponde desempeñar a esos sectores. Asimismo, la CNECC ha integrado a la elaboración del Plan

a las instancias gubernamentales responsables directamente de la promoción de la Ética y la integridad públicas, de la prevención, la persecución y sanción de la corrupción en sus distintas manifestaciones.

Al abordar la elaboración de este Plan, la CNECC se ha propuesto a sí misma el asumir un rol coordinador central, reanimando el proceso de reformas, abriendo canales para que dicho proceso sea escrutado públicamente por el conjunto de la comunidad, comprometiéndose con la rendición de cuentas, con la articulación de consensos básicos con los actores políticos, partidarios e institucionales y, antes que nada, con el diseño de una agenda de acciones prioritarias que sea capaz de unir los conceptos de tiempo y espacio en la lucha contra la corrupción.

5. Un Plan con metas y acciones bien delimitadas en el tiempo y en el espacio

En lo que concierne al concepto tiempo, la CNECC reconoce que el mismo exige miradas de horizontes de mediano y largo plazos, así como una táctica adecuada para asegurar victorias tempranas y visibles. Múltiples informes internacionales, han sostenido que en materia de lucha anti-corrupción *“no hay soluciones rápidas”* y que *“las estrategias, ya sea a nivel nacional o regional, requieren una visión de largo plazo y un entendimiento claro de que aunque el cambio fundamental comience ya, sus frutos se verán recién en una o dos generaciones”*.⁵

Lo anterior no resulta incompatible en lo más mínimo con la necesidad de romper cualquier inercia burocrática que pueda llevar a las mejores intenciones de reformas a una dilación inadmisibles. Al asumir la elaboración del Plan, la CNECC entiende que tiene en sus manos la posibilidad de fijar un calendario estratégico de metas, con tiempos de implementación y fechas límites precisos ajustados a las posibilidades prácticas y políticas de la actualidad.

El concepto espacio también es otro elemento que ha recibido consideración en esta secuencia de cambios necesarios. En tal sentido la CNECC propone aterrizar la reforma a espacios bien delimitados del aparato del Estado. La CNECC admite que ni los recursos presupuestarios ni humanos con los que cuenta el Estado son ilimitados, que debemos establecer una economía política de la reforma por medio de la cual se evalúen costos-beneficios de las tareas a emprender, y que por consiguiente, además de fijar metas temporales, las establezcamos en espacios bien definidos de la administración del Estado dominicano.

Entre otros criterios fundamentales, esos espacios deben seleccionarse, principalmente, teniendo en cuenta los productos sociales que generan y el impacto de esos productos sobre el conjunto de la ciudadanía.

6. Veinticinco (25) Consideraciones Iniciales para la Elaboración e Implementación del Plan Estratégico de Ética, Prevención y Sanción de la Corrupción

1. Clarificar los fines últimos de la lucha anti-corrupción

Es preciso asumir la perspectiva de que el combate a la corrupción y la promoción de la integridad son imperativos históricos para invertir su impacto negativo sobre el desarrollo y la sociedad en conjunto y avanzar en la construcción de un gobierno más eficaz, justo y eficiente, que haciendo un mejor uso de los recursos de todo tipo, los emplee efectivamente facilitando estrategias de desarrollo que proveen beneficios para la nación en conjunto, resultando en la elevación de los niveles y la calidad de vida para todos los ciudadanos, especialmente los pobres.

2. Evaluar los costos de oportunidad de las iniciativas anti-corrupción

El estudio y el combate de la corrupción a lo largo del tiempo nos enseña que siendo no sólo necesario sino también posible el combatir con éxito la corrupción, es imprescindible planificar y programar inteligentemente las acciones a desplegar, determinando las prioridades, ponderando las capacidades, los costos y las oportunidades, de manera que se aseguren secuencias de éxito que retro alimenten la continuidad de los esfuerzos y consoliden y amplíen la coalición de apoyo a los mismos.

3. Adoptar una perspectiva a largo plazo...que empiece aquí y ahora

Hemos aprendido igualmente del estudio y el combate de la corrupción a lo largo del tiempo que el combate a la corrupción y la promoción de la integridad constituyen una misión y esfuerzo a largo plazo, por lo que se requiere, en primer lugar, asegurar su sostenibilidad haciendo de ella no solo una política de un gobierno, sino de Estado y, además, una política de la sociedad toda, apuntalando así su sostenibilidad, combinando los esfuerzos en el corto plazo, con logros de corto plazo incontrovertibles, y preparando los esfuerzos de continuidad y profundización posteriores, con una actitud que resista cualquier inconveniente o retraso en los avances, que anime a los correctivos y readecuaciones necesarios y mantenga por encima de todo la persistencia y el compromiso, por cuanto no siempre deben esperarse soluciones perfectas ni fáciles.

4. Atacar al mismo tiempo inclinación y oportunidad

Dado que la corrupción puede ocurrir en donde haya una combinación de oportunidad e inclinación a ella, es preciso considerar ambos elementos en la definición e implementación de una estrategia exitosa para su combate y no sólo la coerción, la persecución y la sanción, sino también la prevención y el fomento de los valores y normas éticas.

5. Cultura ética y construcción ciudadana

El fomento de la ética y de la moral debe ser visto como la construcción de una cultura ética de gobernabilidad en la que la lucha anti-corrupción demanda el cumplimiento irrestricto con los requisitos de una ética del mínimo, siendo todo lo que esté por debajo de la ética mínimo inmoral, sin renunciar a la vocación de la ética de máximo, que demanda esforzarnos por la excelencia. De esta manera, en su mas amplio espectro, la lucha contra la corrupción se inscribe en la aspiración y propósito de lograr una gobernabilidad ética que implique a sector público y a sector privado, a lo público y a lo privado, como eje de los proyectos de construcción de ciudadanía que sustenten la democracia como forma de gobierno y como calidad de la sociedad en general.

6. Secuenciar y eslabonar estratégicamente de victoria en victoria

El combate estratégico a la corrupción requiere de la aplicación sabia de las capacidades y recursos disponibles en cada momento, determinando prioridades y eslabonamientos que se deriven del entendimiento de las distintas causas, tipos y prácticas de corrupción, delimitando en cada etapa las áreas más prometedoras y concentrándose en ellas, logrando victorias relativamente rápidas y contundentes que demuestren a la sociedad y a los propios sistemas burocrático-administrativos que el combate es serio, posible y victorioso.

7. Adoptar un enfoque sistémico

Por la naturaleza de la corrupción y sus causas, debe insistirse en que el combate a la misma debe ser sistémico y que sus iniciativas se apliquen a todo un sistema; de esta manera, aunque la corrupción involucra a personas, su combate no está dirigido en primer plano a las personas, sino a los sistemas en los que trabajan, invitando a la gran mayoría de los servidores públicos no temer en adherirse a las normas, procedimientos y prácticas de integridad.

8. Organizar para asegurar los logros

También es vital reconocer que las políticas, planes e iniciativas para combatir la corrupción no tendrán ningún efecto si se aplican de manera aislada, de manera incompleta o desorganizada, sin enfoques específicos y posibles con responsables identificados y comprometidos con su aplicación concreta que lleven a provocar cambios y logros tangibles.

9. Tener siempre presente que es mejor prevenir que remediar

El combate a la corrupción y la promoción de la integridad debe desplegarse en los ámbitos de fomento de la ética y la moral, de la adopción de las medidas preventivas de distinto orden y naturaleza y en el terreno de la persecución y la sanción. Sin desmedro de lo así planteado, el mejor sentido estratégico recomienda nunca descuidar los planos de fomento de la ética y la probidad, sin importar que sus resultados tangibles no siempre sean verificables en el corto plazo, por cuanto los esfuerzos invertidos en este orden no

solo contribuyen a evitar lo indeseable sino, además, a orientar a lo deseable, concebido mas allá de lo indispensable, apuntando a la excelencia.

En el mismo tenor deben considerarse los esfuerzos desplegados en el ámbito de la prevención, en sus múltiples y diversas facetas, que van desde el establecimiento de normas y reglamentaciones hasta la propia reestructuración y rediseño de las funciones y procedimientos administrativos.

10. Insistir en la pertinencia y en la calidad de la legislación

El éxito del combate a la corrupción y de la promoción de la integridad implican necesariamente la formulación, aprobación y promulgación de leyes y otras disposiciones normativas que prescriban y regulen los comportamientos debidos y establezcan claramente las desviaciones de los mismos y las sanciones aplicables justamente; se debe insistir en la pertinencia y calidad de las normativas, muy especialmente, en que los dispositivos de cumplimiento y sanción, incluyendo los cuerpos reglamentarios, se establezcan oportunamente y con precisión suficiente.

11. Aprovechar la legislación existente siempre que sea posible

Es preciso examinar sobriamente los cuerpos normativos legales existentes y ponderar las iniciativas que puedan ser desplegadas con éxito al amparo de las mismas, sea completando o modificando sus dispositivos reglamentarios, sea cuestionando si el no funcionamiento del sistema legal se encuentre no en el plano jurídico-formal sino en el sistema judicial (con retrasos, corrupción e incertidumbres), en la ausencia de tribunales especiales (contenciosos o disciplinarios) debidamente empoderados o en el incumplimiento de las instancias administrativas o los funcionarios públicos responsables de aplicar las disposiciones legales.

12. Enfatizar la no impunidad especialmente para grandes escándalos

En el combate a la corrupción y promoción de la integridad uno de los peores enemigos lo es la impunidad, por lo cual deben subrayarse todos los esfuerzos dirigidos a especificar y, sobre todo, a aplicar las debidas sanciones de manera justa, oportuna e indiscriminada. Al mismo tiempo, el proceso de combate a la corrupción y promoción de la integridad debe ser en si mismo íntegro, respetuoso de las normas fundamentales de derechos humanos, incluyendo la privacidad personal, la suposición de inocencia y las garantías de un juicio imparcial, entre otros valores, convenciones y normas sociales universalmente aceptados.

13. Subrayar la prevención con sistemas y procedimientos inteligentes

No debe perderse de vista que la corrupción florece en los sistemas rígidos, lentos y complejos, en los que existen múltiples trabas e instancias de intervención fragmentadas y altamente discrecionales por diseño o por ineficacias que se erigen en pequeñas o grandes “islas de poder” burocrático. De esta manera la lucha anti-corrupción se vincula

con la reforma administrativa y estructural de la administración pública si esta última está animada por la eficiencia, la eficacia y la transparencia. Reingeniería o reinención de la administración pública y lucha anti-corrupción van, en este sentido, en paralelo.

14. Activar y descansar en los mecanismos institucionales

Tanto los esfuerzos sistemáticos de prevención y limitación como los de persecución y sanción deben activar los mecanismos institucionales para mantener la integridad en el mismo proceso y para dar sustentabilidad a los propios planes, esfuerzos e iniciativas incluso después de que sus promotores originales se hayan ido. La procura de resultados tangibles e incontrovertibles en plazos razonables no debe llevar a descuidar la institucionalidad en el proceso. Si los dispositivos institucionales son infuncionales, deben ser revisados y rediseñados, pero nunca obviados gratuita ni graciosamente.

15. Exigir cumplimiento de los responsables de hacer cumplir

En la misma medida en que se deben identificar y especificar los responsables de prácticas y actos de corrupción, así mismo se debe identificar los responsables de la correcta aplicación de sistemas y medidas específicas de prevención, persecución y sanción de la corrupción. Debe insistirse en la precisión de los roles y responsabilidades de los responsables de dichos sistemas y medidas, en su empoderamiento y en la rendición de cuentas por sus actuaciones u omisiones.

16. Desarrollar, apuntalar y sostener la voluntad política

El combate a la corrupción y la promoción de la integridad requieren indiscutiblemente de voluntad política. No obstante, entender este requisito implica comprender que si bien dicha voluntad política es demandable en primer lugar de aquellos en las cúspides de los poderes del Estado, no es menos cierto que se requiere de una voluntad política de la administración pública, de los integrantes a todos los niveles de los distintos poderes del Estado, a nivel nacional como local, y voluntad política de la sociedad empezando por los líderes y organizaciones mejor organizadas y más activas de la sociedad civil y del sector privado.

17. Destacar el rol de liderazgo del Ejecutivo

Lo anterior no reduce el rol de principalía que corresponde al Ejecutivo, quien *“desempeña una función central en la construcción, mantenimiento y respeto del sistema nacional de integridad de un país”* y quien debe manifestar *“el grado de liderazgo ético y basado en principios que se requiere”* y ejercer *“la vigilancia sobre el servicio civil responsable de ejecutar sus políticas y programas.”* Corresponde al Ejecutivo asegurar que *“se ofrezca un liderazgo evidente y la voluntad política para conservar un gobierno limpio, (que) sus propias acciones sean legales, transparentes y totalmente responsables, (que) se respete la independencia de los tribunales y se cumpla con sus decretos, y de que las agencias de vigilancia cuenten con los recursos y la autoridad para desempeñar sus funciones sin temores ni favoritismos.”*⁴

18. Ejemplarizar desde lo alto

Similar al paradigma que se espera del Ejecutivo principal del Estado, se requiere que cada ejecutivo de cada instancia del Estado manifiesta autenticidad y congruencia en la práctica y promoción de posturas y prácticas éticas y de combate a la corrupción, predicando con su conducta ejemplarizadora, cotidianamente, en el apego a la legalidad y la institucionalidad y en la procura de la virtud y la excelencia. Todo esto es igualmente aplicable a aquellos quienes, desde el sector público, la sociedad civil o el sector privado, están llamados a liderar la lucha por promover la ética y la probidad y combatir la corrupción en todas sus manifestaciones.

19. Participación de los medios de comunicación

El liderazgo, la ejemplarización y el modelamiento de valores éticos en la sociedad contemporánea es impensable al margen del papel invaluable que juegan en ella los medios de comunicación de masas; el fomento de la ética y de la integridad y la prevención, persecución y sanción de la corrupción requieren del compromiso de los profesionales y actores todos de la comunicación pública, destacando entre ellos a los directores de medios y sumándoles a los propietarios de dichos medios.

20. Rol estelar de la Justicia

Nunca se insistirá demasiado en el rol estelar que debe ocupar y desempeñar el sector judicial -jueces, ministerio público y auxiliares de la justicia- en la lucha anti-corrupción, tanto en la administración oportuna, sabia, justa y enérgica de justicia, como en la ejemplarización con su propio comportamiento en los ámbitos técnicos y administrativos. Sin un Poder y sector judicial honesto y honorable, profesional y eficaz, comprometido y ejemplarizador, la lucha por la promoción de los valores éticos, por la prevención y por la sanción de la corrupción cojeará tambaleándose, sin capacidad de llegar muy lejos.

⁴ Jeremy Pope: El Libro de Consulta 2000 de TI. Capítulo 7: La función del ejecutivo. Transparencia Internacional, 2000.

21. Enfatizar la construcción y desarrollo de compromisos y capacidades

Con toda la importancia conferida a la voluntad política en sus múltiples requerimientos, hay que convenir que *“sin voluntad política no se puede hacer nada, pero solo con voluntad política no se puede hacer todo.”*⁵ El combate a la corrupción y la promoción de la integridad debe ser visto como un proceso de construcción de capacidades en el cual las capacidades de gestión de las políticas, sistemas y esfuerzos anti-corrupción ocupan un lugar a privilegiar, superando los límites que una máquina gubernamental incompetente o ineficiente, y peor aun corrupta, impone en la práctica al despliegue exitoso la lucha anti-corrupción.

22. Forjar y mantener una coalición amplia y victoriosa

Para el combate a la corrupción y la promoción de la integridad es preciso conformar una amplia coalición militantemente comprometida en torno al consenso que haya a favor de la estrategia y las acciones concertadas. Deben ser incorporadas todas las personas que tienen un interés en el tema, de los distintos partidos políticos, de la sociedad civil y del sector privado, y se debe lograr que se comprometan con un plan de acción concreto. Sin la participación activa de líderes y agentes provenientes de todas las áreas gubernamentales, de los distintos partidos, de la sociedad civil y del sector privado, es improbable que se logren avances y éxitos significativos. Debe enfatizarse el rol de la sociedad civil, sin cuyo apoyo muy probablemente le faltará credibilidad a cualquier iniciativa de lucha anti-corrupción elaborada por el gobierno, por lo cual no prosperará ni será viable a largo plazo. Este rol corresponde no sólo a la formulación del plan y al apoyo a su implementación, sino muy especialmente a la observación crítica de seguimiento y evaluación de sus avances.

23. Vincular la lucha anti-corrupción con la cotidianidad de las mayorías e integrarlas a la misma

El beneficiario principal y último de la lucha contra la corrupción y la promoción de la integridad es la población en su conjunto, muy especialmente los sectores más desfavorecidos y apremiados que requieren de mayor eficiencia y efectividad de la acción gubernamental para amortiguar y encontrar salida a sus desventajas de distinto tipo. Es imprescindible, entonces, relacionar el combate contra la corrupción y la promoción de la integridad con la vida cotidiana de los ciudadanos, incluyendo, en países como el nuestro, los amplios sectores desfavorecidos y apremiados. La ciudadanía en general, y los sectores más desaventajados, deben apoyar la lucha anti-corrupción y deben percibir sus beneficios. Para alimentar ese círculo virtuoso se debe vincular la estrategia anti-corrupción con las áreas más sensibles desde el punto de vista social para cada dominicano y dominicana. En la medida en que la lucha anti-corrupción se traduzca en beneficios perceptibles y tangibles para la población, en esa misma medida se contará con

⁵ Gustavo Bell: Hacia un plan estratégico de transparencia como nuevo contrato moral y social para todos los dominicanos. DPK Consulting. Proyecto Justicia y Gobernabilidad USAID. Mayo 2005.

su interés, el apoyo y la exigencia crecientes para la continuidad y ampliación de tal lucha.

24. Cultivar con esmero y resultados la credibilidad y confianza

La credibilidad y confianza constituyen al mismo tiempo pre-requisito imprescindible, combustible principal e integrante de las finalidades de todo plan de lucha anti-corrupción y pro-integridad. Es necesario despertar, suscitar y reunir expectativas y esperanzas de parte de los mas amplios sectores pero teniendo muy en cuenta que las promesas deben ser no solo creíbles, sino realistas y alcanzables. Si las promesas son demasiado ambiciosas o se crean expectativas poco realistas que no se podrán cumplir se perderá muy pronto cualquier confianza que pueda haber sido generada, lo que repercutirá en desencanto y escepticismo y, más aun, desembocará en cinismo. Los responsables de la formulación e implementación de una estrategia contra la corrupción y por la integridad deben verse a si mismos, antes que cualquier otra cosa, como orfebres de la credibilidad y la confianza en el compromiso y la viabilidad de dicho plan.

25. Clarificar e insistir en las prioridades bien delimitadas

Un plan de combate a la corrupción y promoción de la integridad debe exhibir las mejores virtudes de una buena estrategia, con prioridades en los ámbitos mejor indicados por el análisis de oportunidades y de capacidades, con metas claras, bien delimitadas en el tiempo y en el espacio o alcance, con marcha apropiada en su ritmo y con seguimiento continuo y rendición de cuentas oportuna.

II. Desarrollo del Plan Estratégico de Ética, Prevención y Sanción de la Corrupción

Visión general

UN NUEVO CONTRATO SOCIAL Y MORAL PARA LOS DOMINICANOS

Elevar los estándares éticos del Estado Dominicano, mediante el fomento de la ejemplaridad y una cultura del servicio de sus funcionarios públicos; la construcción de ciudadanía con nuevas instancias de democratización y participación que fomenten la rendición de cuentas y el compromiso colectivo; la consolidación de mayores niveles de legitimidad y eficacia social en la gestión del sistema democrático; la continuidad de políticas de Estado en un marco de excelencia y consenso nacional; la inserción del país en el plano internacional con plena seguridad jurídica y calidad institucional; el destierro de toda forma de impunidad; y el impulso de reformas de última generación que incorporen valor al sistema productivo y republicano, promuevan el crecimiento de la equidad, incentiven la modernización inclusiva y ejerciten valores compartidos que hagan de la República Dominicana el hogar común de todos los dominicanos.

Objetivos de Largo Plazo

LA ETICA PÚBLICA COMO POLÍTICA DE ESTADO

Consolidación de una cultura ciudadana que incremente capital social y establezca reglas de juego transparentes, compartidas, legitimadas y referenciadas por el conjunto de la población como la oportunidad común para crecer comunitaria e individualmente. Una democracia sin valores no es democracia, ni política ni social ni económicamente.

LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN COMO POLÍTICA DE ESTADO

Anticipar y evitar los efectos nocivos de la corrupción estructural mediante un fortalecimiento de la calidad institucional de todos los poderes del Estado; el establecimiento de los adecuados incentivos materiales y culturales para cumplir con la ley; el tejido de redes comunitarias que posibiliten la alerta temprana de fenómenos de corrupción; y la concreción de una arquitectura de control tanto social como estatal.

LA SANCIÓN DE LA CORRUPCIÓN COMO POLÍTICA DE ESTADO

Eliminar toda forma de impunidad en el entendimiento de que : conspira contra la igualdad con equidad del contrato democrático; significa una forma arcaica de privilegio inadmisibles; y sabotea la posibilidad de consolidar niveles de confianza interna social y confianza externa institucional como caminos para asegurar un crecimiento sostenible y que se traduzca en mejores oportunidades y bienestar de vida para todos los dominicanos.

Objetivos de Corto y Mediano Plazo en el plano de la Ética Pública

Pilar de Acción 1

UNA ÉTICA PRÁCTICA Y APLICADA

Visión particular

El propósito de fomentar la Ética debe comenzar por la ejemplaridad de los propios funcionarios públicos del Estado Dominicano. La pedagogía del ejemplo enseña primordialmente valores, conductas y actitudes. Lo que proponemos es un contrato social y moral en el país, que sea un espejo que refleje desde el sector público conductas transparentes y dignas para ser nervio y motor de comportamientos semejantes desde el conjunto de la sociedad. El ejemplo prioritario debe provenir de quienes más tienen, más saben y más pueden.

Objetivo de corto y mediano plazo

Desarrollo de un programa por medio del cual se elaboren y pongan en vigencia las normas, los reglamentos y los dispositivos necesarios para la puesta en marcha de la Ley 120-01 que instituye el Código de Ética del Servidor Público, de modo de lograr que sea una norma de aplicación práctica y efectiva.

META A

Fortalecer al Departamento de Prevención de la Corrupción Administrativa (DPCA) para el desempeño de su rol legal en la aplicación de la Ley 120-01 y en todo aquello que tenga que ver con las tareas de consolidación de un perfil Ético del funcionario público

- **Indicadores:** i) Incremento de emergencia de la partida presupuestaria para el segundo semestre del año 2005 y establecimiento de una partida permanente a

partir del Presupuesto 2006. ii) Incorporación de personal a través de un concurso abierto y público, posibilitando el monitoreo de todo el proceso.

- **Resultados Intermedios:** i) Incremento de partida presupuestaria que en una primera instancia permita fortalecer el área de verificación de declaraciones juradas; ii) elaboración de los perfiles y constitución de los jurados para la selección de los aspirantes a concursos; iii) organización de talleres que posibiliten el monitoreo del incremento de los recursos del Departamento.

META B

Reglamentación, difusión y puesta en vigencia efectiva del Código de Ética del Servidor Público, fijando los procedimientos para su aplicación en todos los ámbitos de la administración estatal.

- **Indicadores:** i) Reglamentación y conformación del Tribunal Disciplinario previsto en el párrafo III del artículo 9 de la Ley 120-01, teniendo especial cuidado en no afectar la división de Poderes del Estado y dando cumplimiento a lo recomendado por la OEA en cuanto a la aplicación en el país de la Convención Interamericana contra la Corrupción. ii) Desarrollo de una tarea de difusión de los principales contenidos del Código, como así también generar espacios de reflexión e internalización de los problemas éticos en el seno de la administración.
- **Resultados intermedios:** i) Redacción del anteproyecto de Decreto Presidencial a ser elevado a la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo reglamentando la conformación y funcionamiento del Tribunal Disciplinario. ii) Elaboración de una estrategia de marketing social y pedagógico para la difusión de los aspectos éticos de la problemática en el seno de la administración pública.

META C

Operativizar, estandarizar, informatizar y publicitar el **régimen de presentación de Declaraciones Juradas de Bienes de los Funcionarios Públicos**.

- **Indicadores:** i) Confección de una matriz común para la presentación de las declaraciones juradas, de modo de uniformar sus contenidos. ii) Creación y efectivización de un Registro Público con amplio acceso ciudadano, a partir de un re-empadronamiento general de todos los funcionarios públicos obligados por ley a presentar la declaración. iii) Verificación de la autenticidad de los contenidos de las declaraciones juradas, mediante procedimientos aleatorios y en consonancia con la Dirección General de Impuestos Internos. iv) Efectivización de sanciones en caso de incumplimiento.

- **Resultados intermedios:** i) Desarrollo del soporte informático para sustentar el proceso de Registro Público y recepción de declaraciones juradas. ii) Diseño de una estrategia de verificación aleatoria con el personal encargado de los operativos. iii) Convenio de cooperación entre la Dirección de Impuestos Internos y la DPCA, a los efectos de poder eficientizar la labor de verificación. iv) Anteproyecto de medidas de reforma normativa para hacer más ágil y amplio el esquema de sanciones.

Instituciones responsables del Pilar 1

Procuraduría General de la República. Departamento de Prevención de la Corrupción Administrativa (DPCA)

Pilar de Acción 2

UNA NUEVA CULTURA ETICA PARA CONSTRUIR CIUDADANÍA

Visión particular

La Ética vale. Es el motor que canaliza del mejor modo las energías sociales y optimiza el funcionamiento del Estado como expresión de esa voluntad colectiva. La Ética no es un recitado de buenas intenciones ingenuas. Es la potencia que necesita una comunidad y sus instituciones para crecer. La Ética es conciencia en acción. Es condición indispensable de la eficacia social de un Estado moderno. Se trata de crear conciencia en el servidor público de una Ética positiva y propositiva, estableciendo correctos incentivos, premios y sanciones e impulsando un programa permanente de formación en valores y el correcto desempeño de los funciones del servidor público.

Objetivo de corto y mediano plazo

Promover una cultura en el sector público y en la sociedad, asumiendo la ética en su dimensión propositiva y de fomento, mediante actividades de promoción, difusión y publicidad, de formación y capacitación, que incidan especialmente en los aspectos relativos al bien hacer, a la moralidad del desempeño laboral, en la prevención de la corrupción y de las malas prácticas en el sector público.

META A

Constitución de los Comités de Ética en las Secretarías de Estado para que supongan un canal de reflexión y monitoreo del cumplimiento de las medidas neurálgicas del presente Plan Estratégico.

- **Indicadores:** i) Realización de un esfuerzo inicial de diagnóstico de los comités existentes y formación de los nuevos, capacitación y concientización de los integrantes de los Comités Éticos, de modo de multiplicar la formación de formadores en la materia. ii) Confección y difusión de un manual de motivación y sensibilización, que promueva iniciativas de auto-regulación y auto-organización de los Comités Éticos.
- **Resultados intermedios:** i) Realización de una jornada general de lanzamiento de los Comités Éticos, con módulos apropiados de alto impacto de reinstalación de la iniciativa. ii) Incorporación de las experiencias ya desarrolladas por la sociedad civil, para que puedan acoplarse a través de un espacio preliminar de diálogo entre ésta y los funcionarios públicos.

META B

Desarrollo de un Plan de capacitación y sensibilización de los funcionarios y empleados públicos en deontología y ética pública, a partir de la constitución de un Banco de Casos Prácticos de Ética Aplicada, que contenga módulos de formación pedagógica que posibiliten la discusión y la resolución de dilemas y conflictos, así como casos reales de la cotidianidad laboral de las propias instituciones.

- **Indicadores:** i) Desarrollo de 10 casos de estudios iniciales, con sus respectivas notas conceptuales y su estrategia pedagógica y de apropiada selección de docentes ii) Lanzamiento del **Premio Nacional a la Calidad en el sector público**, con incentivos de promoción en la carrera administrativa y la creación de un Fondo Concursable que establezca también incentivos económicos para los proyectos ganadores.
- **Resultados Intermedios:** i) Selección adecuada de los temas a desarrollar en los casos de estudios iniciales, más red de contactos académicos con universidades y expertos para establecer sinergias. ii) Establecimiento de una estrategia de selección de los funcionarios públicos que inicialmente accederán a los cursos, en interacción con los Comités de Ética conformados. iii) Reglamento del Premio Nacional a la Calidad en el sector público y estrategia de organización de la iniciativa, incluyendo Decreto Presidencial que dispone financiamiento para el Fondo Concursable de Proyectos.

META C

Interacción del Plan de capacitación anteriormente citado con el sistema educativo formal y con diversas instancias de la sociedad civil (incluyendo ONGs, sector empresarial, escuelas y medios de comunicación), para construir una conciencia común que posibilite un cambio cultural compartido.

- **Indicadores:** i) Creación de una **Cátedra Permanente de Ética Aplicada**, con desarrollo de actividades en los diversos ámbitos antes mencionados. ii) Puesta en marcha del carácter itinerante de la Cátedra, con llegada –tanto presencial como virtual y digital- a todo el país.
- **Resultados intermedios:** i) Selección de los docentes y miembros honorarios de dicha Cátedra permanente, que surgirán de un relevamiento de personalidades tanto del ámbito de la vida nacional como de expertos y figuras de relevancia internacional. ii) Promoción de alianzas con los medios masivos de comunicación para potenciar el impacto de las actividades de la Cátedra.

META D

Desarrollar un programa de lanzamiento de la ética desde su perspectiva propositiva con el fin de homogenizar un marco conceptual que sirva de plataforma a todo el Plan Estratégico

- **Indicadores:** i) Estructurar un seminario de carácter internacional sobre ética dirigido tanto al sector público como al privado (ética empresarial). ii) generar documentación propia que sirva de soporte a los programas vinculados. iii) iniciar la formación de los miembros de los Comités de Ética.
- **Resultados intermedios:** i) Selección de los invitados internacionales que resultarán de la identificación de personalidades dedicadas al trabajo propio de esta área. ii) Realización de esta actividad en el trimestre agosto-octubre del corriente año.

Instituciones responsables del Pilar 2

Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE), Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP). Instituto Nacional de la Administración Pública. Secretaría de Educación y Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.

Pilar de Acción 3

UN ESTADO INTELIGENTE AL SERVICIO DE TODOS LOS DOMINICANOS

Visión particular

El Estado es de todos y no de un partido. No hay política de Estado sin Estado. Es un objetivo estratégico construir los pilares de un Estado profesional, con continuidad en sus áreas neurálgicas, con eficiencia y eficacia en la producción de los bienes públicos básicos, con metas de desempeño y estándares de buen gobierno que sean universalmente aceptados por todos los actores de la vida dominicana. Una administración inteligente descansa sobre un Estado que pertenece a la Nación en su conjunto más allá de toda expresión política. Para esto es necesario un Pacto Nacional que haga de la modernización vía la carrera administrativa una política de Estado.

Objetivo de Corto y Mediano Plazo

Elaborar y desarrollar un Programa de Aplicación de la Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que contemple la profesionalización de los servidores públicos, la meta para el período 2005-2007 y un consenso nacional que fije la Meta de la Década para la Profesión Administrativa, con pleno respaldo de toda la comunidad política y social.

META A

Decreto Presidencial que reinstala el principio del concurso como norma general e inalterable para garantizar la carrera y profesionalización administrativa

- **Indicadores:** i) Priorización dentro del régimen de carrera administrativa de las áreas administrativa-financieras y de acceso a la información de todas las secretarías de Estado, concentrando en ellos un inicial esfuerzo de reclutamiento, capacitación, evaluación y efectiva aplicación de la carrera administrativa. ii) Diseño de un proceso de ingreso y evaluación a través de un sistema de concurso público, con participación de la sociedad civil, expertos de organismos internacionales e instituciones académicas más reconocidas, como parte de los jurados de evaluación y selección. iii) Consolidación del Sistema Nacional de Servidores Públicos con una primera incorporación al registro de 165 mil empleados públicos.
- **Resultados intermedios:** i) Identificación de los perfiles y desarrollo de una matriz de ponderación de los mismos, y fijación del cronograma de aplicación para el próximo semestre ii) Interacción con las áreas respectivas del Poder Ejecutivo para coordinar la estrategia de convocatoria y reclutamiento. iii)

Convocatoria a la comunidad académica, ONGs y organismos internacionales para que aporten su legitimidad y transparencia en el proceso.

META B

Modernización del esquema legal de la profesión administrativa, a través de la modificación -para mejorarla- de aspectos controvertidos y subsanables de la actual Ley 14-91 de carrera administrativa, en base al trabajo conjunto que llevan adelante CONARE y ONAP con cooperación internacional.

- **Indicadores:** i) Eliminación de la cláusula legal que hoy permite la destitución del empleado público de carrera sin causa justificada, previo pago de la indemnización. ii) Extensión de los principios básicos de la carrera administrativa a los otros ámbitos descentralizados y municipales de la administración y a los otros Poderes del Estado, siempre respetando la debida independencia fijada por la Constitución Nacional. iii) Eliminación de la cláusula que tolera el nepotismo en el seno del Código de Ética y que fuera observada por el Comité de Seguimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción de la OEA.
- **Resultados intermedios:** i) Conclusión definitiva del texto del proyecto de ley. ii) Estrategia de difusión y generación de consenso en el seno de la sociedad civil y la opinión pública en general. iii) Interactuación en el seno de los Comités de Ética constituidos en cada secretaría de Estado.

Institución responsable del Pilar 3

Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP)

Pilar de Acción 4

COMPRAS Y CONTRATACIONES TRANSPARENTES

Visión particular

La corrupción constituye un impuesto a la pobreza. No es una cuestión sólo ética o moral, sino que afecta profundamente la eficacia del sistema de gestión estatal, comenzando por los más necesitados del acceso a los bienes públicos. El Estado ha de velar porque el dinero aportado por los ciudadanos a través de los impuestos se canalice de la forma más eficiente y racional posible. El ejercicio del poder de compra y contratación del Estado debe ser limpio como el cristal, para asegurar la competencia productiva de los actores privados, las mejores condiciones económicas y de calidad para los ciudadanos que reciben los servicios y la consolidación de la credibilidad de una actividad política que no puede estar contaminada por la sospecha de financiamientos espúreos. Esto no sólo redundará en beneficios económicos significativos, debido al ahorro, sino también a la posibilidad de impactar directamente en los sectores productivos de la Nación a través del fomento a la excelencia por medio de indicadores cualitativos que se desprendan del nuevo sistema.

Objetivo de Corto y Mediano Plazo

Puesta en marcha de un criterio de gestión pública y del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones del Estado en base a una modalidad de libre competencia, transparencia, productividad del presupuesto público, calidad del servicio ofrecido e integración internacional en el marco de las estrategias de política comercial y exterior del país.

META A

Aprobación del **Decreto-Puente** Presidencial que establece el nuevo Sistema Nacional de Compras y Contrataciones del Estado.

- **Indicadores:** i) Aplicación del Decreto-Puente en experiencias piloto con alto nivel de impacto social y económico dentro del presupuesto del Estado, comenzando en las áreas de las secretarías de Obras Públicas, Finanzas, Salud, Educación, Juventud y Administrativa de la Presidencia.. ii) Constitución de la nueva institucionalidad reguladora del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones prevista por el Decreto-Puente, y desarrollo de un plan de extensión progresiva a todo el ámbito del Estado. iii) Desarrollo de Manuales con detalles de los procedimientos a seguir. iv) Estándares mínimos iniciales a extender en todo el ámbito de la administración pública. v) Involucramiento en el proceso de la Comisión de Compras y Adquisiciones y de la Dirección General de Aprovisionamiento.

- **Resultados Intermedios:** i) Conformación del Catálogo de Proveedores de bienes de uso más frecuentes en las áreas para desarrollar las experiencias piloto, con capacitación de su personal y puesta en marcha de una estrategia de difusión y acceso a la información pública en la materia. ii) Plan de Capacitación y Reclutamiento de responsables de llevar adelante la nueva normativa en el conjunto de las instituciones seleccionadas. iii) Convocatoria a la sociedad civil para que aporte su monitoreo y sus iniciativas en la materia. iv) Planificación de adquisiciones, manejo de registros y administración de contratos a llevarse adelante en virtud de la nueva modalidad. v) Diseño de una estrategia de disseminación de información para sostener el proceso.

Instituciones responsables del Pilar 4

Secretaría de Estado de Finanzas. Programa de Administración Financiera (PAFI). Dirección General de Aprovevisionamiento. Instituto Nacional de la Administración Pública.

Pilar de Acción 5

GESTIÓN, CONTROL Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EFICAZ

Visión particular

La ética no es sólo cuestión de una imprescindible voluntad política para impulsar cambios. Requiere la aplicación de tecnologías modernas de gestión pública. El cambio estructural de la transparencia debe comenzar en el sistema nervioso central del Estado Dominicano, en aquellas áreas que manejan recursos económicos neurálgicos. El establecimiento de prácticas de administración financiera sólidas, con sistemas contables oportunos y eficientes, en combinación con revisiones puntuales y profesionales puede prevenir situaciones indeseadas. Resulta inaceptable un sistema de contabilidad que no produzca información oportuna y confiable, y menos sin un enfoque sistémico de la administración financiera dado que todo esto ofrecería oportunidades para la corrupción. Estas fallas pueden servir para tajarla, y peor aún, si se descubre o reporta, impiden identificar y castigar a los responsables. Por otro lado, los rastreos de información y documentación claros y transparentes no sólo nos permiten ubicar al responsable, sino que también constituyen un poderoso elemento disuasivo.

Objetivo de corto y mediano plazo

Profundizar con un enfoque sistémico un programa integral de aplicación de los sistemas normativos y herramientas de gestión, control e información tendientes a la implantación de una administración financiera eficiente, transparente y ágil en el sector público.

META A

Mejorar la eficiencia y la eficacia del programa de administración integrada del Estado e impulsar la aprobación y aplicación de los proyectos de ley que conforman el **Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF)**.

- **Indicadores:** i) Modificaciones e instauración de nuevas normativas, sobre el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF), Presupuesto, Crédito Público, Tesorería, Compras y Contrataciones, Contraloría y control interno y Tesorería. ii) Capacitación a los empleados de las instituciones publicas para asegurar el correcto uso del SIGEF. iii) Dar cumplimiento y agilidad a las disposiciones contenidas en los decretos 1523-04 y 1524-04, sobre contratación de operaciones de crédito público y el sistema de programación de la ejecución del presupuesto respectivamente, de manera que la funcionalidad del SIGEF se vea maximizada.

Resultados intermedios: i) Elaborar la reglamentación de la ley de contabilidad de modo que no contenga términos técnicos fuera de contexto y que se compruebe apego al espíritu de las normas internacionales. ii) Modernizar la Oficina de Contabilidad General, a través de la capacitación y el empoderamiento funcional de la misma para que sirva como ente catalizador de las iniciativas contables dentro del Gobierno Central, trazando las pautas y estándares contables. iii) Institucionalización de una **Unidad Especial** que lidere en materia de definiciones, coordinación, diseminación de capacidades, impulso y sostenimiento de la reforma financiera integrada.

META B

Impulso a la elaboración progresiva de un Registro Nacional de Bienes del Gobierno Central, que permita durante el primer año de este plan desarrollar por lo menos tres (3) experiencias piloto, respondiendo así a la necesidad de saber con qué activos cuenta el Estado y en manos de quién se encuentran los mismos, tanto bienes muebles como inmuebles.

- **Indicadores:** i) definición de una estrategia de difusión de los avances y resultados en la elaboración del Registro en el espíritu del libre acceso de la información para la ciudadanía, ii) Inicio de la publicación de los principales resultados de acuerdo a una programación acorde con la estrategia de difusión adoptada, .iii) Identificación clara de las áreas y funcionarios responsables del uso y la custodia de cada bien.

- **Resultados Intermedios:** i) Elaboración de una estrategia de recolección y almacenamiento de la información. ii) Elaboración de un modelo que facilite el registro y ofrezca libre acceso de la ciudadanía.

META C

Fortalecimiento de los organismos de control del Estado Dominicano, a través de su profesionalización y establecimiento de una carrera administrativa que dote de recursos permanentes y sistémicos a las áreas respectivas.

- **Indicadores:** i) Formular y promover el nuevo marco normativo integral para el establecimiento coherente de un Sistema Nacional de Control, que involucre a la Contraloría General y a la Cámara de Cuentas, ii) Plan de fortalecimiento de recursos humanos y consolidación de una carrera administrativa por concurso público para la cobertura de las vacantes, de modo de establecer un personal permanente y calificado técnicamente. iii) Elevación del proyecto de ley que crea los Tribunales Contencioso Administrativos de un modo independiente a la actual función de la Cámara de Cuentas, haciendo posible que este último organismo pueda concentrarse en su función específica de control ex post.
- **Resultados Intermedios:** i) Elaboración y propuesta de una ley marco del régimen y sistema de control del Estado delimitando las áreas de auditoría y de control externas e internas. ii) Desarrollo de estrategias de participación de la sociedad civil, en consonancia con las iniciativas de Auditoría Social ya explicitadas en las metas anteriores.

Instituciones responsables del Pilar 6

Secretaría de Estado de Finanzas - Programa de Administración Financiera (PAFI). Dirección General de Contabilidad. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Dirección General de Bienes Nacionales. Tesorería Nacional. Contraloría General de la República. Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES), Departamento de Prevención de la Corrupción Administrativa (DPCA). Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE).

Pilar de Acción 6

INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN PARA UNA GOBERNABILIDAD ETICA

Visión particular

La República Dominicana ha dado un paso trascendente al aprobar y reglamentar la Ley 200-04 de Libre Acceso a la Información Pública. Se trata de una normativa moderna que ahora tenemos el desafío de operativizar para que no quede simplemente en un enunciado teórico modernizante. Contiene la gran oportunidad de democratizar la democracia, eliminando secretos encubridores de sospechas y posibilitando el crecimiento de un concepto de ciudadanía y participación que redundará en un mayor nivel no sólo de transparencia sino también de eficiencia y eficacia de nuestro Estado. Con decisión política institucional y nuevas tecnologías de gestión de la información se puede poner en marcha una nueva revolución democrática, la del siglo XXI.

Objetivos de corto y mediano plazo

Poner en marcha **la vigencia real de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública**

META A

Constituir **Oficinas de Acceso a la Información** en cada una de las secretarías de Estado, eligiendo a sus responsables por concurso público abierto y participativo, y del máximo nivel académico y de excelencia.

- **Indicadores:** i) Diagrama de funcionamiento de la Oficina de Acceso a la Información. ii) Diseño del perfil de recurso humano necesario para ser nominado como responsable. iii) Elaboración de la convocatoria y reglamento del concurso de selección.
- **Resultados intermedios:** i) Convocatoria a las áreas respectivas del Estado para realizar talleres de capacitación en la aplicación de la normativa. ii) Realización de una Jornada Nacional que concientice sobre el tema y difunda la potestad de la norma. iii) Diseño de una estrategia tecnológica que soporte instrumentalmente el proceso en cada Oficina.

META B

Desarrollar una **estrategia de Transparencia y Gobierno Electrónico**, que no sólo establezca las prácticas de transparencia y fortalezca las nuevas tecnologías de información en el ámbito del sector público sino que además permita una modernización de los procesos internos que la sustentan.

- **Indicadores:** i) Página web con contenidos mínimos comunes en cada una de las secretarías de Estado del Gobierno Nacional. ii) Idem en cuanto al Sistema Nacional de Compras y Contrataciones.
- **Resultados intermedios:** i) Elaboración de una directiva presidencial con aquellos contenidos mínimos que deben incluir las estrategias de Transparencia y Gobierno Electrónico del sector público, a los efectos de ser volcados en acciones de instalación de prácticas de Transparencia y Gobierno Electrónico.

META C

Conjugar los dos puntos anteriores con la constitución de **Comisiones de Auditoría Social** en cada una de las áreas mencionadas y la celebración de pactos de integridad en materia de Compras y Contrataciones Públicas con participación de la sociedad civil, el sector público y el sector empresarial.

- **Indicadores:** i) celebración de los primeros pactos de integridad en las áreas consideradas piloto en el nuevo Sistema de Compras y Contrataciones. ii) Puesta en funcionamiento de las Comisiones de Auditoría Social.
- **Resultados intermedios:** i) Redacción de los pactos de integridad y discusión en procesos participativos con la sociedad civil y el sector privado. ii) Redacción de los reglamentos de funcionamiento de las Comisiones de Auditoría Social y selección de las áreas de intervención.

Instituciones responsables del Pilar 6

Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE). Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP). Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo. OPTIC. Pro-Reforma.

Pilar de Acción 7

UNA POLÍTICA LIMPIA Y COMPETITIVA

Visión particular

La cuestión del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales constituyen un punto central de la agenda democrática, por cuanto condicionan el futuro desempeño y la gestión de todo gobierno. El fortalecimiento y modernización de los partidos políticos es condición para la modernización y la competitividad tanto de la política como del sector privado. La corrupción es un juego que se baila de a dos, en el que corruptor y corrupto se coaligan en la confusión de intereses públicos y privados.

Modificar el financiamiento de los partidos para hacerlo más claro, es liberar a la democracia del secuestro de la corrupción estructural.

Objetivos de corto y mediano plazo

Retomar la discusión pública del financiamiento de los partidos para construir un consenso que haga posible la modificación legal y un mayor nivel de control y transparencia en esta problemática.

META A

Promover un pacto de integridad que involucre en la discusión a la sociedad civil, a los partidos políticos y al sector empresarial para ser capaces de consensuar una ley sincera y realista, aplicable y con metas precisas de puesta en vigencia.

Indicadores: i) Elaboración de un anteproyecto que sea elevado por el Poder Ejecutivo para la discusión parlamentaria, previo consenso con los actores involucrados.

Resultados intermedios: i) Convocatoria a un seminario nacional e internacional para discutir esta problemática que recepte experiencias comparadas y también sea un canal de propuestas de cada uno de los actores relevantes del país.

Institución Responsable

Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE)

Pilar de Acción 8

RELANZAMIENTO DE LA REFORMA JUDICIAL

Visión particular

La lucha contra la impunidad es la lucha a favor del sentido de vida de la democracia. Los privilegios irritantes que suponen la escapatoria de la justicia de aquellos que cometieron delitos –cuanto más grandes y más poderosos más graves- constituye una situación frente a la cual el Estado de Derecho debe preservarse para no dar lugar a la tentación de la fuerza y la burla a la ley. La calidad institucional constituye de tal modo un desafío para la independencia y la excelencia de todos los integrantes del Sistema de Justicia.

Objetivos de corto y mediano plazo

Demandar y apoyar la profundización de la reforma y modernización del Sector Justicia, especialmente en lo concerniente al mejoramiento de la capacidad de los jueces para administrar justicia debida y oportuna y de todo el sistema judicial para agilizar la administración de justicia.

META A

Asegurar que en el nuevo Código Penal sean incluidos **nuevos tipos penales** tratados por la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptando las conductas delictivas no previstas y trazando el procedimiento a seguir en esta materia. Recepción general de las demás recomendaciones del Grupo de Expertos de la Convención, recientemente formuladas para el caso dominicano.

- **Indicadores:** i) Aprobación por el Congreso Nacional de la nueva legislación. ii) Puesta en práctica de las medidas administrativas correspondientes a las recomendaciones formuladas por el grupo de expertos en la última evaluación realizada en el país sobre la aplicación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
- **Resultados intermedios:** i) Finalización de la ronda de consultas de la Comisión constituida especialmente al efecto y elevación del dictamen respectivo con la versión final del Proyecto de Ley de nuevo Código Penal. ii) Plan de trabajo con cada una de las entidades administrativas encargadas de impulsar cambios en consonancia con las exigencias de la Convención Interamericana, muchos de los cuales están contenidos en varios de los Pilares de Acción ya mencionados.

META B

Constitución de un **Mapa de Transparencia y Eficacia Judicial**, especialmente en aquellos casos más relevantes y significativos en el área de corrupción pública.

- **Indicadores:** i) Portal de libre acceso para la ciudadanía, con estrategia de difusión masiva, acerca de la marcha de los procesos, tiempos de ejecución, resultados obtenidos y niveles de eficiencia alcanzados en la persecución penal. ii) Estrategia de trabajo de profundización y ampliación de los Observatorios Judiciales, coordinada con el Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, a partir de las experiencias ya diseñadas.
- **Resultados intermedios:** i) Diseño de un esquema central de recolección de información. ii) Elaboración de los contenidos principales del Mapa, con participación de la sociedad civil y las ONGs especializadas en la materia judicial.

META C

Fortalecimiento del **perfil profesional del Ministerio Público**, a través de la respectiva carrera

- **Indicadores:** i) Consolidación de los procesos de capacitación y evaluación que alcancen a los 606 fiscales ya evaluados satisfactoriamente en una primera etapa. ii) Identificación de aquellos 152 fiscales que no pasaron las pruebas de evaluación y reemplazo de los mismos mediante concursos públicos y las respectivas pruebas de evaluación, en función de lo prescrito por la Ley de Ministerio Público.
- **Resultados intermedios:** i) Planes de Formación Inicial, de Perfeccionamiento y Extraordinario de capacitación de la Escuela Nacional del Ministerio Público como pasos tanto para el ingreso a la carrera como para los ascensos respectivos y la formación en áreas críticas de lucha contra el crimen organizado y lavado de activos. ii) Finalización del concurso público por oposiciones de los 75 aspirantes a fiscalizadores, como puerta de entrada para la carrera.

Instituciones responsables

Procuraduría General de la República. Escuela Nacional del Ministerio Público. Comisionado de Apoyo para la Reforma y Modernización de la Justicia.

Objetivos de Corto y Mediano plazo en el plano estrictamente operativo

Pilar de Acción 9

RENDICIÓN DE CUENTAS DEL ESTADO DOMINICANO

Visión particular

El Plan Nacional Estratégico de Promoción de la Ética, Prevención y Sanción a la Corrupción no puede resultar en un simple recitado de medidas generales, sin tiempos, responsables, insumos ni productos concretos. Ni mucho menos en una pieza decorativa de un estante de informes y proyectos que nunca se ejecutarán. De esa historia ya conoce con creces la República Dominicana. Es la hora de la acción, de la responsabilidad y del compromiso de todos los actores y sectores. Para asegurar el avance del presente Plan Estratégico, la Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción aprovechará la oportunidad de su lugar transversal en el aparato del Estado y propiciará acciones de coordinación, seguimiento y evaluación sistemáticas del desarrollo del Plan, ejemplarizando al mismo tiempo los compromisos con la transparencia y la rendición de cuentas.

Objetivo de corto y mediano plazo

Aplicación efectiva, oportuna y eficaz del presente Plan Estratégico, que a la vez que empodere a la ciudadanía para participar y velar por su cumplimiento, establezca una cultura de la rendición de cuentas de todo funcionario público.

Indicadores: i) Constitución de un **Observatorio Nacional** del desarrollo del Plan Estratégico de Ética, Prevención y Sanción de la Corrupción. ii) Publicación cada 90 días de informes de avances del Plan que serán difundidos a toda la comunidad a través del sitio digital que conformará la propia Comisión. iii) Establecimiento de un plan de trabajo para la discusión y formulación del resto de las estrategias discutidas y abordadas en el seminario pero que por el consenso generado no se incluyeron de modo prioritario en esta primera etapa del Plan Estratégico.

Resultados intermedios: i) Producción de Planes Operativos con cada una de las instituciones y áreas responsables de la implementación del presente Plan, a los efectos de consolidar un sistema de evaluación objetivo y eficaz que establezca avances y retrocesos en la implementación de los mismos. ii) Establecer un sistema de alertas tempranas de aquellas dificultades que puedan surgir a los efectos de remediarlas con la mayor celeridad iii) Consolidar un esfuerzo de sinergia y coordinación de la cooperación internacional que soporte y complementa el esfuerzo técnico en cada uno de los objetivos y metas explicitadas en el presente Plan.

Institución responsable

Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción