

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Mejores servicios para un crecimiento inclusivo en la Republica Dominicana



Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Mejores servicios para un crecimiento inclusivo en la Republica Dominicana

Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OCDE (2017), *Mejores servicios para un crecimiento inclusivo en la República Dominicana*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, París.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264277625-es>

ISBN 978-92-64-27761-8 (impresa)

ISBN 978-92-64-27762-5 (PDF)

Serie: Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

ISSN 2414-3308 (impresa)

ISSN 2414-3316 (en línea)

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fotografías: © Felix Lipov/Shutterstock.com.

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2017

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a rights@oecd.org. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en contact@cfcopies.com.

Prefacio

Los gobiernos de los países miembros de la OCDE, y otros, están innovando constantemente en la prestación de servicios públicos, mejorando la efectividad del diseño y la eficiencia de la prestación, y colaborando y trabajando directamente con los ciudadanos. Estos esfuerzos continuos son necesarios para satisfacer las crecientes expectativas de los ciudadanos y para asegurar el acceso a servicios para todos, independientemente de los niveles de ingresos, localización u otros factores sociales y económicos, como una palanca para lograr un crecimiento más inclusivo.

Este estudio de la OCDE se centra en la prestación de servicios, y ofrece una oportunidad para aplicar conceptos y herramientas de la gobernanza pública a nivel operativo y con implicaciones inmediatas para la relación gobierno-ciudadano. La inclusión de buenas prácticas multidisciplinarias, recogida a través de los trabajos de la OCDE sobre gestión del sector público, gobierno digital, innovación y simplificación administrativa, permite una evaluación completa e integrada del uso de las palancas de políticas públicas para optimizar el diseño y la prestación de servicios. Al cubrir aspectos relacionados tanto a la competencia del gobierno en términos de calidad, oportunidad y efectividad de los servicios públicos, así como a los principios que rigen la prestación de servicios, incluida la participación, rendición de cuentas e inclusión, los estudios enfocados en la prestación de servicios públicos pueden ayudar a maximizar el acceso, cobertura y calidad de los servicios, al tiempo que permiten fortalecer tanto a los beneficiarios como sus comunidades.

El estudio se enfoca en mejorar el acceso, y oportunidad, a servicios públicos de calidad para los ciudadanos como un medio para facilitar el crecimiento inclusivo en la República Dominicana. A pesar del desempeño macroeconómico durante la última década, la pobreza y los niveles de desigualdad siguen siendo altos en la República Dominicana. Al mismo tiempo, los ciudadanos manifiestan una satisfacción limitada con la calidad y acceso a algunos de los servicios públicos en el país, lo que a menudo se refleja en resultados menos que óptimos en áreas como salud, transporte o educación.

Se identifican una serie de puntos de entrada como palancas políticas para mejorar la calidad y el acceso a los servicios públicos. El Capítulo 1 ofrece una visión general del contexto de crecimiento, inclusión y servicios públicos en la República Dominicana. El Capítulo 2 evalúa los arreglos institucionales que configuran la gobernabilidad de los servicios públicos en la República Dominicana e identifica oportunidades de mejora. El Capítulo 3 ofrece una visión general del contexto regulatorio, centrándose en la simplificación administrativa y su impacto en la provisión de servicios públicos en la República Dominicana. El Capítulo 4 analiza el estado de la gobernanza de la tecnología digital y la prestación de servicios digitales en el gobierno dominicano. Finalmente, el Capítulo 5 ofrece una evaluación del estado actual del ambiente para la innovación en el sector público en la República Dominicana, incluyendo cómo la gestión de datos y conocimiento, junto con la gestión estratégica de la mano de obra del sector público

El estudio se basa en evidencia proporcionada por el gobierno de la República Dominicana, incluyendo respuestas documentadas a un cuestionario preparado por la OCDE y discusiones con actores gubernamentales y no gubernamentales durante las

misiones de la OCDE realizadas en el segundo semestre de 2015. Adicionalmente, el análisis de la OCDE se apoyó en la experiencia de colegas de los gobiernos miembros de la OCDE, incluyendo Portugal, México, Chile y Colombia, junto con la experiencia comparativa y las lecciones aprendidas de diferentes miembros, y no miembros, de la OCDE. El estudio se basa en el trabajo realizado por el Comité de Política Regulatoria (RPC) de la OCDE y el Grupo de Alto Funcionarios Digitales del Gobierno bajo el liderazgo del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE y del Proyecto de Crecimiento Inclusivo.

Reconocimientos

Este estudio fue dirigido y coordinado por Paloma Baena Olabe, quien también proporcionó orientación editorial general y supervisión. Martin Pospisil redactó el Capítulo 1 sobre el contexto de la prestación de servicios en la República Dominicana. Paloma Baena Olabe y Miguel Ceara Asuad redactaron el Capítulo 2 sobre la gobernanza de la prestación de servicios. Guillermo Morales redactó el capítulo 3 sobre simplificación administrativa. Rodrigo Mejía Ricart redactó el Capítulo 4 sobre el gobierno digital y el Capítulo 5 sobre innovación del sector público. Paloma Baena Olabe brindó orientación sobre el contexto de la prestación de servicios, Barbara Ubaldi sobre gobierno digital, Marco Daglio sobre innovación pública y Daniel Trnka sobre política regulatoria.

El estudio se realizó bajo la dirección general de Rolf Alter, Director de la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial; Luiz de Mello, Director Adjunto; y Edwin Lau, Jefe de la División de Reforma del Sector Público, quienes proporcionaron comentarios sustantivos y contribuciones. Adicionalmente quisiéramos agradecer a Nelson Amaya por sus contribuciones y soporte.

El estudio también se benefició de las contribuciones de los siguientes revisores:

- Chile: D. Gabriel González Florín, Jefe de División de Gestión de Programas de Coordinación Interministerial, Secretaría General de la Presidencia.
- Portugal: Sra. Cláudia Gonçalves Barroso, Jefa de la Unidad de Relaciones Internacionales, Agencia para la Modernización Administrativa (AMA); D. João Ricardo Vasconcelos, Unidad de Proyectos e Innovación, AMA.
- México: Sra. Yolanda Martínez Mancilla, Jefa de Unidad de Gobierno Digital, Ministerio de Administración Pública; Sr. Alejandro Ramírez Pérez, Presidente de la Unidad de Gobierno Digital de la Estrategia Digital Nacional, Ministerio de Administración Pública.
- Colombia: Sr. Camilo Rivera Pérez, Director Adjunto de Política Industrial y Comercial, Departamento Nacional de Planeación.

El equipo desea reconocer la colaboración y contribución de sus interlocutores en el Ministerio de Administración Pública de la República Dominicana, en particular con Manuel Ramón Ventura Camejo, Ministro; y Evelyn Roman, Responsable de Relaciones Internacionales.

Un agradecimiento especial a los colegas de la OCDE Susan Rantalainen, Lynda Hawe, Andrea Uhrhammer y Kate Lancaster por su ayuda en la preparación del informe para su publicación. También damos las gracias a Liz Zachary por su apoyo editorial.

República Dominicana: Perfil

La República Dominicana está dividida en 31 provincias y el "Distrito Nacional" donde se encuentra la capital, Santo Domingo. Las provincias son unidades políticas y administrativas que facilitan la delegación de la autoridad del gobierno central a nivel intermedio. Cada provincia tiene un gobernador civil, que es nombrado por el poder ejecutivo central y lo representa. Cada provincia se compone de dos o más municipios que a su vez funcionan como unidades políticas y administrativas.

Mapa de la República Dominicana



Fuente: ONE. Recuperado de <http://www.one.gob.do/SEN/277/division-politica-administrativa>.

República Dominicana: Datos generales

Población, 2015	10.6 millones
Área (km ²)	48,670
PIB (corriente US\$), 2014	63.9
PIB per cápita, PPA (corriente internacional \$), 2014	13,262
Crecimiento PIB (anual %), 2014	7.3
Miembro de la OECD	No
Estructura estatal	Unitario
Sistema de poder ejecutivo	Presidencial
Jefe de estado	Presidente
Jefe de gobierno	Presidente
Número de ministros en el nivel central de gobierno (2013)	19
Tasa de incidencia de pobreza sobre la base de la línea de pobreza nacional (% de la	36%
Tasa de incidencia de pobreza sobre \$1.90 al día (2011 PPA) (% de la población), 2013	2.3%
Participación en el ingreso por el 10% peor remunerado de la población, 2013	1.9%
Tasa de fertilidad, total (nacimientos por mujer)	2.5
Tasa de inscripción escolar, primaria (% bruto), 2012 ¹	102.6
Tasa de inscripción escolar, primaria (% bruto)	75.9
Mejora en el suministro de agua (% de la población con acceso), 2015	84.7
Mejora de las instalaciones de saneamiento (% de la población con acceso), 2015	84
Suscripciones a telefonía móvil (por cada 100 habitantes), 2014	78.9
Usuarios de internet (por cada 100 habitantes)	49.6
Expectativa de vida al nacer, total (años), 2013	73.5
Deuda del gobierno (% PIB), 2014	34.5%
Ingresos del gobierno (% PIB), 2014	15.1%
Ingresos tributarios como proporción del PIB, 2014	14.1%
Gastos generales del gobierno como proporción del PIB, 2014	17.7%

Nota: La tasa bruta de matrícula puede ser mayor al 100% como resultado de la repetición de grado y la entrada a edades más tempranas o mayores que la edad típica en ese nivel de grado.

Fuente: Banco Mundial (2015), *World Development Indicators* (base de datos), <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> (consultado Diciembre 5 de 2015); OCDE (2014b) *Government At A Glance: Latin America And The Caribbean*. División de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas, <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/indwrm/default.htm>.

ÍNDICE

Siglas y abreviaturas	15
Resumen ejecutivo	17
Evaluación y recomendaciones	21
Panorama general	21
Transcurrida una década de crecimiento macroeconómico, aún quedan retos para la igualdad	21
Aumentar el acceso a los servicios públicos y mejorar su calidad son acciones decisivas para el crecimiento incluyente en la República Dominicana	22
Aún falta elaborar plenamente ejes de política pública que influyan en el acceso a los servicios públicos (como el gobierno digital, la innovación o la simplificación administrativa).....	23
El marco institucional para planear, ejecutar y monitorear la prestación de servicios está en marcha, pero las deficiencias de aplicación y coordinación restringen su capacidad.....	23
La simplificación administrativa puede ayudar a desentrañar el actual marco regulatorio y sentar las bases para una política regulatoria del gobierno en conjunto.....	30
Aprovechar al máximo las tecnologías digitales para mejorar el acceso a los servicios públicos, respaldar la actividad económica y fomentar la inclusión social	34
Desarrollar el potencial de innovación del sector público dominicano para crear servicios nuevos y más eficaces y promover el crecimiento incluyente	40
Mejorar el flujo de datos, información y conocimientos para facilitar el surgimiento de instituciones de saber y respaldar el trabajo de los innovadores	42
<i>Bibliografía</i>	46
Capítulo 1. Factores contextuales que influyen en la prestación de servicios públicos en la república dominicana	47
Introducción	48
La República Dominicana ha experimentado un crecimiento sostenido durante muchos años, pero esto no se ha reflejado totalmente en la reducción de la pobreza o la desigualdad	48
Promover el crecimiento incluyente es prioritario para los gobiernos, incluido el de la República Dominicana	50
Retos para la prestación de servicios públicos en la República Dominicana.....	55
Mejorar la calidad, el alcance y el acceso a los servicios públicos es un importante eje de política pública para el crecimiento incluyente en la República Dominicana.....	71
<i>Bibliografía</i>	72
Capítulo 2. el contexto de la gobernanza de la prestación de servicios en la república dominicana. 75	
Introducción	76
El contexto de la gobernanza de la prestación de servicios en la República Dominicana	79
Establecimiento de la visión, planeación e identificación de exigencias	88
Coordinación del gobierno	94
Monitoreo y evaluación.....	101
Rendición de cuentas.....	105
El papel del Ministerio de Administración Pública.....	114
Conclusiones y recomendaciones.....	116

<i>Bibliografía</i>	125
Capítulo 3. Regulación y simplificación administrativa para prestar mejores servicios en la república dominicana	127
Introducción	128
El contexto de la reforma de la regulación en la República Dominicana.....	131
La gobernanza de la simplificación administrativa.....	133
La gestión de la regulación vigente de la República Dominicana.....	136
Explotar el potencial del programa de simplificación para prestar mejores servicios públicos.....	141
Conclusiones y recomendaciones.....	157
<i>Bibliografía</i>	163
Capítulo 4. Gobierno digital para mejores servicios y un crecimiento más incluyente en la república dominicana	165
Introducción	166
Marco de la OCDE para el gobierno digital.....	170
La gobernanza de la digitalización del sector público en la República Dominicana	172
Prestación de servicios digitales para una mayor accesibilidad, un desarrollo participativo y resultados más incluyentes	183
Aumentar la accesibilidad a los servicios para fomentar la inclusión.....	184
Mejorar la gestión de datos: fomentar la inteligencia del sector público para el crecimiento incluyente en la República Dominicana.....	197
Conclusiones y recomendaciones.....	202
<i>Bibliografía</i>	208
<i>Lecturas adicionales</i>	210
Capítulo 5. La innovación en los servicios públicos como motor de crecimiento incluyente en la república dominicana	211
Introducción	212
La innovación pública en la República Dominicana.....	219
Cómo promover los modos de trabajar innovadores e incluyentes en la República Dominicana.....	223
Promover la innovación con reglas y procesos favorables y no restrictivos.....	233
Mejorar el flujo de datos, información y conocimiento para fortalecer la prestación de servicios públicos	237
Una fuerza laboral innovadora para una mejor prestación de servicios.....	239
Conclusiones y recomendaciones.....	246
<i>Bibliografía</i>	253

Cuadros

Cuadro 1.1. Educación en la República Dominicana, la región de América Latina y el Caribe (ALC) y la OCDE	59
Cuadro 3.1. Resultados, indicadores y objetivos esperados según el PNPS 2013-2016.....	134
Cuadro 3.2. Entidades y trámites correspondientes simplificados.....	137
Cuadro 3.3. Municipios que llevan a cabo esfuerzos de simplificación.....	154
Cuadro 4.1. Funciones y responsabilidades en la gobernanza del gobierno digital en la República Dominicana	178
Cuadro 4.2. Índice iTICge 2015.....	195

Cuadro 5.1. Evaluaciones del Estudio de la OCDE de la Gestión de Recursos Humanos en la República Dominicana, 2015 251

Gráficas

Gráfica 1.1. PIB, pobreza y desigualdad en la República Dominicana..... 49

Gráfica 1.2. Grado de desigualdad del ingreso (coeficiente de Gini), 2004-2013 o último año disponible 50

Gráfica 1.3. Esperanza de vida y nivel educativo 53

Gráfica 1.4. Correlación entre el grado de satisfacción expresado con los servicios locales y la confianza expresada en las autoridades locales en países de la OCDE y de la UE, 2008-2015..... 56

Gráfica 1.5. Satisfacción con los servicios públicos en la República Dominicana, 2015 57

Gráfica 1.6. Confianza en las instituciones públicas en países seleccionados 58

Gráfica 1.7. Seguro de gastos médicos por clase socioeconómica en la República Dominicana 60

Gráfica 1.8. Población histórica y ritmo de crecimiento demográfico de la República Dominicana..... 63

Gráfica 1.9. Pirámide de población de la República Dominicana, 2015..... 64

Gráfica 1.10. Densidad de población, 2010 65

Gráfica 1.11. Gasto gubernamental general per cápita (2011), USD PPA..... 67

Gráfica 1.12. Círculo vicioso de recursos limitados y malos servicios públicos en la República Dominicana 68

Gráfica 2.1. Marco de gobernanza para la prestación de servicios 86

Gráfica 3.1. Calidad regulación en la República Dominicana 132

Gráfica 3.2. Grado de facilidad para administrar empresas en la República Dominicana 133

Gráfica 3.3. Tipos de consulta con las partes interesadas 151

Gráfica 3.4. Participación de los interesados en la evaluación posterior 152

Gráfica 3.5. Indicadores de acceso público sobre el funcionamiento de las herramientas y los programas de gestión de la regulación 156

Gráfica 4.1. Remesas transfronterizas de 166

Gráfica 4.2. Usuarios de Internet (por cada 100 personas) 174

Gráfica 4.3. Clasificación de gobierno electrónico de la ONU (2003 - 2016)..... 176

Gráfica 4.4. Poder de la entidad coordinadora del gobierno digital para revisar los proyectos de TIC en países seleccionados..... 180

Gráfica 4.5. Las 10 mayores cuentas de Twitter de gobiernos centrales en el mundo..... 186

Gráfica 4.6. Telefonía móvil como medio clave de interacción con el gobierno en África..... 188

Gráfica 5.1. Proporción de empresas que identifican una fuerza laboral sin formación adecuada como obstáculo importante para sus operaciones 212

Gráfica 5.2. Esperanza de vida al nacer (total de años), 2013..... 213

Gráfica 5.3. Confianza en entidades públicas seleccionadas 214

Gráfica 5.4. El ciclo de vida de la innovación..... 216

Gráfica 5.5. El entorno para la innovación del sector público 219

Gráfica 5.6. Objetivos de formación de capacidades para fomentar la innovación, 2013 240

Gráfica 5.7. Índice de Desarrollo del Servicio Público 241

Gráfica 5.8. Porcentaje de la fuerza laboral empleado por gobiernos centrales en países seleccionados, 2002-2005 y 2011-13 242

Recuadros

Recuadro 1. Recomendación: Aprovechar al máximo el potencial de los procesos de planeación del gobierno en conjunto y las herramientas para informar la elaboración y la aplicación de las políticas....	25
Recuadro 2. Recomendación: Lograr todo el potencial de los sistemas de información disponibles mediante una mayor atención a la interconexión y a las necesidades de evaluación para la elaboración de políticas.....	26
Recuadro 3. Recomendación: Fortalecer la coordinación en el gobierno central	27
Recuadro 4. Recomendación: Fortalecer los mecanismos de coordinación entre los órdenes central y local de gobierno	28
Recuadro 5. Recomendación: Racionalizar y fortalecer la coordinación y el alineamiento con el sector social	28
Recuadro 6. Recomendación: Profundizar los mecanismos existentes de responsabilidad mediante una mayor integración y la elaboración adecuada de incentivos, allanando el camino para renovar el monitoreo y la evaluación	29
Recuadro 7. Recomendación: Establecer una estrategia de simplificación encaminada a aumentar la inclusión y la prestación de servicios públicos.....	31
Recuadro 8. Recomendación: Crear estructuras institucionales eficientes que atiendan a los interesados y a los gobiernos subnacionales	32
Recuadro 9. Recomendación: Evaluar la eficacia del programa de simplificación	33
Recuadro 10. Recomendación: Elaborar una política regulatoria explícita para el gobierno en conjunto	34
Recuadro 11. Recomendación: Fortalecer los marcos de gobernanza y coordinación para facilitar la puesta en marcha del gobierno digital y asegurar la coherencia entre los órdenes de gobierno	36
Recuadro 12. Recomendación: Establecer los posibilitadores fundamentales para el gobierno digital y la prestación de servicios digitales	36
Recuadro 13. Recomendación: Aumentar el acceso a los servicios digitales y crear un entorno participativo que promueva resultados más incluyentes	38
Recuadro 14. Recomendación: Establecer una sólida gestión de datos para que la información del sector público promueva la elaboración de políticas públicas y la prestación de servicios	39
Recuadro 15. Recomendación: Fortalecer los marcos institucionales para facilitar y promover la innovación en el sector público	41
Recuadro 16. Recomendación: Crear un método dinámico y basado en evidencia para reducir los trámites y posibilitar servicios innovadores	42
Recuadro 17. Recomendación: Aumentar el flujo de datos, información y conocimientos entre las entidades públicas para crear un entorno propicio para la innovación del sector público	43
Recuadro 18. Recomendación: Administrar los recursos humanos estratégicamente para estimular la innovación.....	45
Recuadro 1.1. Cómo concibe la OCDE el crecimiento incluyente	51
Recuadro 1.2. Objetivos de la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030.....	52
Recuadro 1.3. Relación entre la confianza y la prestación de servicios públicos más eficaces	54
Recuadro 1.4. El sistema de salud y seguridad social en la República Dominicana.....	61
Recuadro 1.5. Los servicios públicos deficientes restringen el desarrollo del sector privado	61
Recuadro 1.6. Fortalecer la política fiscal para mejorar los servicios públicos en la República Dominicana	69
Recuadro 2.1. Elementos guía de un marco de gobernanza para el crecimiento incluyente.....	77
Recuadro 2.2. Resumen de las olas de reformas en la República Dominicana.....	79
Recuadro 2.3. Facultades que competen al Consejo de Ministros	81
Recuadro 2.4. Composición del Gabinete de Coordinación de la Política Social.....	82

Recuadro 2.5. Herramientas de planeación en la República Dominicana.....	83
Recuadro 2.6. Unidades Institucionales y Municipales de Planificación y Desarrollo	84
Recuadro 2.7. Consejos de Desarrollo Regional, Provincial y Municipal: composición y articulación..	85
Recuadro 2.8. Resumen del marco de gobernanza para la prestación de servicios.....	87
Recuadro 2.9. Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.....	89
Recuadro 2.10. Metas Presidenciales seleccionadas (2012-2016)	90
Recuadro 2.11. Observaciones y tendencias del gobierno central 2014: visión, liderazgo e innovación .	91
Recuadro 2.12. Indicadores nacionales clave y decisiones de gasto: Francia y Nueva Zelanda.....	92
Recuadro 2.13. Qué es el enfoque de gobierno en conjunto	95
Recuadro 2.14. Comités ministeriales en Chile	97
Recuadro 2.15. Riesgos de duplicidad y fragmentación en el sector social.....	97
Recuadro 2.16. Responsabilidades seleccionadas de la DIGEPEP	100
Recuadro 2.17. Enfoques de coordinación de programas sociales críticos	101
Recuadro 2.18. El nuevo sistema nacional de monitoreo y evaluación	102
Recuadro 2.19. SIGOB-METAS: La gestión de metas y objetivos en Colombia.....	103
Recuadro 2.20. Monitoreo del desempeño del gobierno: la iniciativa SINERGIA de Colombia	103
Recuadro 2.21. Iniciativas presupuestales en la República Dominicana	106
Recuadro 2.22. Escocia cumple: medición e información del avance gubernamental hacia objetivos estratégicos.....	107
Recuadro 2.23. El Premio Nacional a la Calidad	108
Recuadro 2.24. Diálogo sobre desempeño en el gobierno federal de los EUA.....	109
Recuadro 2.25. Los beneficios de crear cartas de servicio al ciudadano.....	111
Recuadro 2.26. Gestión del rendimiento en los hospitales.....	112
Recuadro 2.27. Actividades seleccionadas incluidas en el Plan Estratégico del MAP (2012-2016)	115
Recuadro 3.1. ¿Qué es la simplificación administrativa?.....	129
Recuadro 3.2. Recomendación del Consejo de Política y Gobernanza Regulación de la OCDE	130
Recuadro 3.3. Ventanillas únicas en México y Finlandia	138
Recuadro 3.4. Cartas de servicio en el cuidado de la salud: los Países Bajos y el Reino Unido.....	140
Recuadro 3.5. Buenas prácticas internacionales para ampliarlos proyectos de simplificación a fin de incluir a los ciudadanos y el sector público: el Reino Unido y Bélgica	142
Recuadro 3.6. Buenas prácticas internacionales para enfocar los esfuerzos de simplificación con técnicas cuantitativas y cualitativas: México, Dinamarca y los Países Bajos	144
Recuadro 3.7. Guía para los sondeos de percepción: opciones de política pública.....	145
Recuadro 3.8. Coordinación de la simplificación administrativa y el gobierno digital: Japón, Suecia, Eslovenia, Corea y Finlandia.....	147
Recuadro 3.9. La percepción pública ¿refleja los resultados?.....	149
Recuadro 3.10. El Reto de los Trámites Burocráticos y el uso de la externalización colectiva de propuestas.....	152
Recuadro 3.11. Apoyo nacional para crear políticas regulatorias al nivel subnacional: Bélgica y México.....	154
Recuadro 4.1. Aprovechamiento máximo de las tecnologías digitales para alcanzar un mejor desempeño del sector público en países de la OCDE.....	167
Recuadro 4.2. Cómo construir una sociedad digitalmente incluyente	168
Recuadro 4.3. ¿Qué es el gobierno digital?.....	170
Recuadro 4.4. Recomendación del Consejo de la OCDE sobre las estrategias del gobierno digital	171
Recuadro 4.5. Países que habían implantado la identificación digital hasta diciembre 2012	182
Recuadro 4.6. Centro de Atención al Ciudadano, una estrategia de prestación de servicios de múltiples canales	184

Recuadro 4.7. @Policia: uso de las redes sociales orientado al propósito por parte del Cuerpo Nacional de Policía de España.....	186
Recuadro 4.8. Bim: servicios financieros móviles en Perú.....	188
Recuadro 4.9. DGII: Uso de las tecnologías digitales para una prestación de servicios de mejor calidad.....	191
Recuadro 4.10. Reutilización de datos gubernamentales para ayudar a los padres de familia a elegir las escuelas de sus hijos.....	192
Recuadro 4.11. <i>Crowdsourcing</i> los datos abiertos.....	194
Recuadro 4.12. Servicio de e-Gob Provinciales/Municipales.....	196
Recuadro 4.13. Intercambio de datos en in Estonia: la plataforma X-Road.....	199
Recuadro 4.14. Singapur: el uso de datos abiertos y el análisis de datos masivos para mejorar el transporte público.....	200
Recuadro 4.15. Avanzando: El Programa República Digital.....	201
Recuadro 5.1. ¿Qué es la innovación en el sector público?.....	215
Recuadro 5.2. Innovación para alcanzar resultados: experiencias de países miembros de la OCDE.....	217
Recuadro 5.3. Creación de incentivos para la agilidad y la colaboración en Alberta, Canadá.....	221
Recuadro 5.4. La concepción de servicios centrada en el usuario para aumentar su satisfacción.....	223
Recuadro 5.5. Una elaboración de políticas más incluyente para obtener resultados más incluyentes.....	225
Recuadro 5.6. Coproducción de servicios para obtener mejores resultados.....	226
Recuadro 5.7. Elaboración de prototipos de servicios guiada por la comunidad.....	227
Recuadro 5.8. El conjunto de herramientas para la innovación.....	228
Recuadro 5.9. Coordinación y apoyo de la innovación del sector público.....	231
Recuadro 5.10. Laboratorios de innovación en Dinamarca, Perú y Chile.....	232
Recuadro 5.11. La Unidad de Políticas Públicas e Innovación.....	233
Recuadro 5.12. <i>Puntos solidarios</i> : procedimientos de revisión para producir los efectos esperados.....	233
Recuadro 5.13. Marcos normativos para prestar mejores servicios y fomentar un crecimiento más incluyente.....	235
Recuadro 5.14. El uso de las perspectivas comportamentales para mejorar la regulación.....	236
Recuadro 5.15. Combate de la inseguridad en la Ciudad de México.....	239
Recuadro 5.16. INNAP Innova, España.....	243
Recuadro 5.17. Centro de Excelencia Educación, Ciudadanía y Estado de Derecho del ITLA.....	244
Recuadro 5.18. El Sistema de Alta Dirección Pública de Chile.....	244

Siglas y abreviaturas

ADESS	Administradora de Subsidios Sociales
ALC	América Latina y el Caribe
APP	Asociaciones público-privadas
BM	Banco Mundial
CAF	Common Assessment Framework (Marco Común de Evaluación)
CEI	Comisión Electrotécnica Internacional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNSIC	Comisión Nacional para la Sociedad de la Información y el Conocimiento
CSC	Cartas de servicio para el ciudadano
DAFO	Análisis de debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades
DGII	Dirección General de Impuestos Internos de la República Dominicana
DIGEPEP	Dirección General de Programas Especiales
DW	Deutsche Welle (servicio público de radiodifusión internacional de Alemania)
END	Estrategia Nacional de Desarrollo
ENHOGAR	Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
FEDOMU	Federación Dominicana de Municipios
FMI	Fondo Monetario Internacional
GC	Gobierno central
I+D	Investigación y desarrollo
IDEC	Iniciativa Dominicana por una Educación de Calidad
IDM	Indicadores de desarrollo mundial
IDSS	Instituto Dominicano de los Seguros Sociales
IED	Inversión extranjera directa
INC	Indicadores nacionales clave
IPAC	Iniciativa Participativa Anticorrupción
ISO	Organización Internacional de Normalización
LP	Línea de pobreza
MAP	Ministerio de Administración Pública de la República Dominicana
MEPyD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana
MGMP	Marco de gasto a mediano plazo
NIB	Necesidades insatisfechas básicas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OGD	Open government data (Acceso a la información pública)
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONAP	Oficina Nacional de Administración y Personal de la República Dominicana
ONAPLAN	Oficina Nacional de Planificación de la República Dominicana
ONAPRES	Oficina Nacional de Presupuesto de la República Dominicana
ONE	Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana
OPTIC	Oficina Presidencial de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PASCAL	Programa de Apoyo a la Sociedad Civil y Autoridades Locales
PIB	Producto interno bruto
PNPSP	Plan Nacional Plurianual del Sector Público
PROSOLI	Progresando con Solidaridad
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo

PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SeNaSa	Seguro Nacional de Salud de la República Dominicana
SIGEF	Sistema de Información de la Gestión Financiera
SIGOB	Sistema de Gestión para la Gobernabilidad
SIUBEN	Sistema Único de Beneficiarios
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TCE	Transferencias condicionales de efectivo
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
UE	Unión Europea
UIPD	Unidades Institucionales de Planeación y Desarrollo
UNCTAD	Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNECE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
USD	Dólar de los Estados Unidos

Resumen Ejecutivo

A pesar de haber experimentado un crecimiento macroeconómico sostenido durante muchos años, los niveles de pobreza y desigualdad en la República Dominicana son persistentemente elevados. Promover el crecimiento incluyente es entonces prioritario para el gobierno, como lo refleja la Estrategia Nacional de Desarrollo.

El acceso a servicios de calidad, como los programas sociales, la salud o la educación, brinda a los ciudadanos un medio para vincularse con las redes sociales y económicas y acceder a las oportunidades. Como parte de su perspectiva de desarrollo incluyente, la República Dominicana trabaja para mejorar la calidad de los servicios y el acceso a ellos para todos los ciudadanos, sin importar su nivel de ingresos, localidad ni otros factores sociales y económicos.

El país enfrenta varios retos en sus esfuerzos por alcanzar esta meta. En general, los ciudadanos informan estar poco satisfechos con algunos servicios públicos en el país, lo que a menudo se refleja en resultados menos que óptimos. La dinámica demográfica también es importante: el alto índice de crecimiento de la población, sumado a un ritmo acelerado de urbanización y a que una gran proporción de las minorías viven en condiciones de pobreza, impone cada vez mayores exigencias a los servicios en un contexto de limitado margen de acción fiscal. Los ingresos gubernamentales relativamente escasos y la baja moral tributaria restringen los recursos disponibles para que el gobierno mejore los servicios públicos. Pese a que hay intensos deseos de reforma, es necesario fortalecer la coordinación y la eficiencia institucionales como base para una prestación de servicios eficaz. El potencial combinado de la transformación digital, la simplificación y la innovación administrativas en el sector público, respaldadas por fundamentos institucionales más sólidos y congruentes, serán decisivo en los continuos esfuerzos de la República Dominicana por enfrentar estos retos.

Muchas reformas institucionales llevadas a cabo en los últimos 50 años han desembocado en un mecanismo de adopción de perspectivas y planeación del gobierno en conjunto, sostenido por una red de normas que ayudan a mejorar la coordinación y la toma de decisiones. Sin embargo, aún falta materializar el potencial pleno de estas reformas. En primer lugar, faltan piezas para su implementación ya que todavía no se aprueban reglamentos fundamentales. En segundo lugar, la duplicidad de mandatos y la coordinación deficiente menoscaban la eficacia del marco institucional, en particular en el sector social. En tercer lugar, la falta de integración de los sistemas de información vigentes, entre ellos los que recopilan la información correctiva y las experiencias de los usuarios, desalienta el uso de la información para dirigir y adaptar mejor los servicios, y para monitorear los resultados. De manera similar, los mecanismos de evaluación aún no están plenamente integrados a la toma de decisiones, debido, en parte, a un débil sistema de responsabilidad.

Para fortalecer los cimientos institucionales de la prestación de servicios, el gobierno de la República Dominicana debe centrar sus esfuerzos en racionalizar su estructura administrativa a fin de minimizar la duplicidad, fortalecer la coordinación del gobierno en conjunto, buscar la integración y el uso compartido de los sistemas de información y promover la formación de capacidad para la planeación y evaluación en los ámbitos institucional y municipal. El Ministerio de Administración Pública (MAP) podría desempeñar un papel clave encabezando esta transformación.

La simplificación administrativa, como componente inicial de una estrategia de política normativa más amplia, puede desempeñar un importante papel en la aplicación de normas accesibles y bien concebidas para ayudar a mejorar la prestación de servicios. No obstante los primeros pasos que se han dado, como la aplicación de las ventanillas únicas, registros centralizados o el programa de cartas de servicio para el ciudadano, la República Dominicana actualmente carece de una estrategia integral de simplificación. En consecuencia, la falta de coordinación y dirección han obstaculizado las iniciativas, mientras que las cargas administrativas y los trámites burocráticos han crecido, tanto en número como en complejidad. Además, la mayoría de las iniciativas se han orientado de manera predominante a las empresas, y es necesario complementar estos esfuerzos con otros dirigidos a facilitar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos y la eficiencia de estos.

La República Dominicana puede difundir y ampliar las actuales iniciativas, evaluando primero las cargas existentes, y señalando después las tareas prioritarias en una estrategia coherente de simplificación de los servicios públicos, incluidos objetivos de responsabilidad explícitos. Esto debe complementarse con instituciones que puedan convocar la participación de los interesados, en particular los gobiernos subnacionales, y darles orientación y apoyo para la formación de capacidad. En general, la atención a la simplificación podría sentar las bases para una política normativa explícita del gobierno en conjunto.

El gobierno digital ha sido un importante ámbito de interés para los sucesivos gobiernos de la República Dominicana. Se ha establecido un marco normativo sólido para el gobierno digital, así como normas de calidad, directrices e instituciones de apoyo técnico (entre ellas la Oficina Presidencial de TIC). A pesar de estos esfuerzos, hay una necesidad apremiante de adoptar un enfoque estratégico para el uso de tecnologías digitales a fin de mejorar la eficiencia, la prestación de servicios y la elaboración de políticas públicas.

Existe, en particular, una brecha entre las normas vigentes y su aplicación. Las instituciones públicas a menudo no son conscientes de las políticas en vigencia, y las instituciones de coordinación carecen de herramientas para buscar su aplicación al gobierno en conjunto. Aclarar y reforzar el marco general de gobernanza y coordinación del gobierno digital será esencial para que las normas, herramientas y mecanismos vigentes sean plenamente eficaces. Para fomentar resultados de servicio más incluyentes y eficaces, sería útil realizar el trabajo preparatorio necesario, incluidas las firmas digitales, la tecnología móvil y una identidad digital común para los usuarios de los servicios, así como formas más participativas de prestación de servicios, entre ellas los canales alternativos. En el futuro, el gobierno podría aspirar a un sistema de gobernanza de datos más sólido, que incluya sistemas de información compatibles en el sector público. Lo anterior, aunado al libre acceso a la información pública para fomentar la prestación de servicios centrada en el usuario, aumentará la creación de valor público.

Por último, la innovación en el sector público puede mejorar la prestación de servicios. Las innovaciones técnicas y operativas pueden no solo mejorar de la calidad de los servicios, sino aumentar la confianza entre los ciudadanos, las empresas y las instituciones públicas. Con las capacidades y los recursos adecuados, el Viceministerio de Innovación y Modernización del MAP podría encabezar la orientación del gobierno en conjunto hacia la innovación.

1. Además de fortalecer la capacidad de las instituciones ejecutivas, se requieren otras mejoras a fin de crear el ambiente propicio para la innovación del sector público en la República Dominicana. Es posible mejorar la organización y el flujo de trabajo para hacer de la innovación una parte de las operaciones cotidianas. De igual manera, es necesario mejorar el flujo y la utilización de los datos entre las instituciones. Detrás de estos esfuerzos persiste la necesidad de mejorar la administración estratégica de los recursos humanos, a fin de avanzar hacia una burocracia basada en méritos y buen desempeño. El MAP puede cumplir una función decisiva en los esfuerzos por encontrar el equilibrio entre la necesidad de estabilidad y control de las actividades del sector público, y el margen necesario para la innovación de los servidores públicos.

Evaluación y Recomendaciones

Panorama general

Conforme con los cuatro ejes estratégicos, cada uno con múltiples objetivos, de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 de: 1) fomentar una sociedad donde la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios esenciales promueva el crecimiento inclusivo, y 2) crear una administración pública eficiente, transparente y orientada a resultados, que sirva a los ciudadanos, el presente Estudio de la OCDE se centra en mejorar el acceso oportuno de los ciudadanos a servicios de calidad, como medio para facilitar el crecimiento incluyente en la República Dominicana.

En particular, el estudio evalúa y ofrece recomendaciones sobre los siguientes puntos: 1) el marco de gobernanza que guía la prestación de servicios, desde la planeación hasta la coordinación y la evaluación de resultados, y 2) algunos ejes decisivos de política pública para una mejor prestación de los servicios, entre ellos el gobierno digital, la innovación pública y políticas de simplificación administrativa, destacando sus interacciones y potencial de coordinación.

Transcurrida una década de crecimiento macroeconómico, aún quedan retos para la igualdad

En las dos últimas décadas la República Dominicana ha experimentado un fuerte crecimiento macroeconómico que supera el rendimiento de la mayoría de los países de la región de América Latina y el Caribe (ALC). Entre 1992 y 2014, el promedio del crecimiento económico anual del país fue de 5.5%, mientras que el promedio regional durante el mismo periodo fue de 3.1%.

Pese a su buen rendimiento, la República Dominicana sigue enfrentando varios retos de política pública para contribuir a que más personas de distintos estratos de la sociedad se beneficien de las mejores condiciones macroeconómicas. El periodo de crecimiento sostenido no ha traído consigo una disminución proporcional de los niveles de pobreza: se calcula que más de 3 millones de personas viven en la pobreza, y que ésta tiene una dimensión marcadamente rural, pues los pobres representan alrededor de la mitad de la población de las zonas rurales. Más aún, la proporción del ingreso que percibe el 10% de la población más pobre sigue siendo relativamente baja (1.9%) y se ha mantenido sin cambio durante más de una década. Entre 2000 y 2011, poco menos de 2% de la población ascendió en la escala del ingreso, a diferencia de un promedio de 41% en la región de América Latina (Banco Mundial, 2014a).

En este contexto, facilitar el acceso a servicios públicos eficientes, y de calidad, como medio para vincular a las personas con las oportunidades surge como prioridad

fundamental para la República Dominicana. Sucesivos gobiernos han centrado sus esfuerzos en proteger a los sectores más vulnerables de la población mediante programas especiales y una mayor protección social. La cobertura de las redes de seguridad social se ha extendido, y las transferencias fiscales para la educación y la salud se han focalizado mejor. Aun así, estos esfuerzos han dado resultados mixtos.

A pesar de un aumento de la cobertura del sector salud, quedan sin resolver cuestiones relacionadas con la calidad del servicio y sus resultados en general deficientes. La esperanza de vida es inferior al promedio regional, mientras que el índice de mortalidad materna, de 40%, supera la cifra regional media (MEPYD, 2014). La satisfacción con los servicios de salud pública se mantiene relativamente baja. Según el *Latinobarómetro* (2015), 47.9% de los dominicanos declaran no estar satisfechos con los hospitales públicos, mientras que en los países de la OCDE 71% de los ciudadanos expresan satisfacción con su sistema de salud (OCDE, 2015).

La cobertura también ha aumentado en el sector de la educación. Desde 2015 el sector se ha beneficiado de un aumento considerable de financiamiento como resultado de un movimiento social que exigió la asignación de 4% del PIB a la educación. Sin embargo, quedan retos pendientes. Por ejemplo, conforme al Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (OREALC/UNESCO, 2008), 48% de los alumnos de tercer grado de la República Dominicana tienen una capacidad de lectura inferior a ese grado educativo, porcentaje considerablemente mayor que el promedio regional de 33%.

Aumentar el acceso a los servicios públicos y mejorar su calidad son acciones decisivas para el crecimiento incluyente en la República Dominicana

El crecimiento incluyente no se puede lograr sin un sistema eficiente de prestación de servicios. Aunque el ingreso es importante, los resultados en empleo, salud y educación también son factores que determinan las desigualdades y dependen decisivamente de la prestación de servicios públicos accesibles. El acceso a los servicios resulta, pues, esencial para lograr empleos mejor remunerados, mayores niveles de vida y vidas más largas y satisfactorias (OCDE, 2016a).

La evidencia aportada por la literatura, y el trabajo realizado por la OCDE, indican que mejorar la prestación de servicios públicos puede no solo aumentar la satisfacción sobre los servicios mismos, sino promover la confianza entre los ciudadanos y el gobierno. Por otra parte, la confianza en el gobierno como proveedor de servicios esenciales desempeña un importante papel para lograr resultados de políticas públicas de importancia vital para el bienestar de los ciudadanos y para el desarrollo incluyente. La desconfianza hacia los servicios gubernamentales, por ejemplo en el sector de la salud, puede desviar la información, las políticas y los servicios sanitarios existentes de los ciudadanos, lo que puede influir negativamente sobre sus resultados de salud.

Varios factores específicos del contexto afectan la prestación de servicios en la República Dominicana. En primer lugar, los ciudadanos expresan repetidamente su satisfacción limitada con la calidad y el acceso a ciertos servicios en el país, lo que a menudo se refleja en resultados menos que óptimos. En segundo lugar, las dinámicas demográficas actuales, como el crecimiento poblacional o el rápido ritmo de urbanización y la pobreza en que vive una gran proporción de las minorías, aumentan la demanda de servicios. En tercer lugar, los ingresos públicos relativamente bajos, sumados a una escasa moral tributaria, restringen los recursos disponibles para que el gobierno mejore los servicios

públicos. Por último, pese a una intensa tendencia hacia la reforma del gobierno, la falta de regulación efectiva y las dificultades para que las instituciones sectoriales se adapten al nuevo marco institucional debilitan la eficiencia de la prestación de servicios.

Aún falta elaborar plenamente ejes de política pública que influyan en el acceso a los servicios públicos (como el gobierno digital, la innovación o la simplificación administrativa)

Varios ejes de política pública pueden ayudar a la República Dominicana en sus esfuerzos por mejorar la prestación de servicios para fomentar el crecimiento incluyente. El presente estudio explora el papel que pueden desempeñar la mejora del gobierno digital, la simplificación administrativa y la innovación del sector público, así como un marco de gobernanza favorable, para profundizar aún más los esfuerzos que se realizan.

El capítulo 3 examina cómo la simplificación administrativa y la mejora de la regulación pueden dotar de mucha mejor calidad la prestación de servicios en la República Dominicana, al tiempo que contribuyen a lograr el objetivo nacional de “reducir los costos, el tiempo de trámites y obtención de licencias, eliminando la duplicidad de funciones y atribuciones”. El capítulo 4 aborda cómo el gobierno digital puede mejorar la prestación de servicios y promover el crecimiento incluyente. Este es un objetivo crítico de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, que reconoce el “desarrollo del gobierno electrónico” como una acción estratégica que fomenta la creación de un sector público más eficiente, transparente y orientado a resultados. El capítulo 5 trata del potencial de la innovación en los servicios públicos a fin de mejorar los resultados para los ciudadanos, evalúa la agilidad estratégica del gobierno para adaptarse a los retos existentes y próximos, y para crear la capacidad de transformar los riesgos en oportunidades de nuevos y mejores métodos, herramientas y canales de prestación de servicios. Los hallazgos del estudio indican que, si bien hay muchas iniciativas en funcionamiento para posibilitar estos ejes de política pública, puede hacerse más para aprovechar al máximo su potencial de mejorar la prestación de servicios.

Para que estas políticas tengan éxito debe haber un marco de gobernanza sólido que apoye los programas institucionales y determine la planeación, puesta en marcha, evaluación y mejora continua de los servicios públicos, como se expone en el capítulo 2. Esto es cierto si se consideran los ámbitos ajenos a los ingresos asociados a los avances en desigualdades multidimensionales, como las de salud o educación.

La gobernanza pública, o “el sistema de procesos y herramientas estratégicos, así como de instituciones, reglas e interacciones para la elaboración eficaz de políticas públicas” (OCDE, 2016a), constituye el fundamento para mejorar la prestación de servicios públicos y, en última instancia, lograr el crecimiento incluyente. Los fracasos del sistema de gobernanza pueden minar la capacidad del gobierno para lograr el crecimiento incluyente, así como exacerbar desigualdades multidimensionales y volver ineficaces los esfuerzos gubernamentales.

El marco institucional para planear, ejecutar y monitorear la prestación de servicios está en marcha, pero las deficiencias de aplicación y coordinación restringen su capacidad

En los últimos 50 años, la República Dominicana ha llevado a cabo varias reformas que transformaron su estructura institucional con el ánimo de aumentar la coordinación, fortalecer el gobierno central y construir capacidades para planear y prestar mejores servicios, especialmente en el sector social.

Se promulgaron leyes de administración pública, planeación, presupuesto y gestión financiera. Además, se concedió particular atención a la adopción de herramientas para guiar el proceso de planeación, entre ellas: 1) establecer la perspectiva, por medio de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), y 2) traducir la perspectiva en planes de mediano plazo que vinculan prioridades y recursos por medio del Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP). Se han creado estructuras institucionales de apoyo, incluidos el Consejo Nacional de Desarrollo, la Secretaría Técnica, la Presidencia, las Unidades Institucionales de Planificación y Desarrollo, y los Consejos de Desarrollo Provincial. También se han creado sistemas de gestión de la información, entre ellos uno que monitorea la pobreza. Actualmente el Ministerio de Administración Pública (MAP) es la entidad que coordina el sistema de fortalecimiento institucional en la administración pública.

Las sucesivas reformas han dejado una fuerte red de instituciones e instrumentos a nivel central y subnacional, lo que en principio posibilita la planeación y la coordinación del gobierno en conjunto. Sin embargo, las repercusiones de estas reformas están lejos de haber alcanzado todo su potencial. En primer lugar, aunque la arquitectura institucional ya existe, la falta de normativa que ponga en marcha dichas reformas, y las dificultades de las entidades sectoriales para adaptarse al nuevo marco institucional, han obstaculizado los nuevos arreglos institucionales. En segundo lugar, las instituciones y entidades responsables de la coordinación de las políticas no están funcionando como tales, bien por consideraciones de economía política o por una atención prioritaria a la implementación. En tercer lugar, las iniciativas de monitoreo y evaluación son relativamente nuevas y no están plenamente incorporadas al proceso de toma de decisiones. Los sistemas de información subyacentes funcionan de manera independiente y tampoco están integrados a la elaboración de políticas en todo el sector público. En cuarto lugar, los sistemas que integran los distintos niveles de rendición de cuentas no están interrelacionados y carecen de un sistema de incentivos para promover su institucionalización.

Para cosechar todos los beneficios de los ejes de política pública que se exploran en este estudio, incluidos el gobierno digital, la innovación pública y la simplificación administrativa, el gobierno de la República Dominicana debe centrarse en racionalizar su estructura administrativa a fin de minimizar las duplicidades, fortalecer la coordinación del gobierno en conjunto, procurar la integración y el uso compartido de los sistemas de información, y fomentar la formación de capacidad, a los niveles institucional y municipal, para la planeación y la evaluación. El MAP podría desempeñar un papel decisivo en el liderazgo de esta transformación de los pilares de la prestación de servicios en la República Dominicana. Las siguientes recomendaciones, elaboradas en torno a los bloques de construcción fundamentales de un marco de gobernanza para la prestación de servicios, concretamente la planeación y la definición de perspectivas, así como la coordinación, ejecución, monitoreo y evaluación, podrían ayudar a la República Dominicana a capitalizar las estructuras institucionales existentes para una mejor prestación de servicios.

Alinear la perspectiva y la planeación para dar dirección al gobierno en conjunto

En años recientes, la República Dominicana ha creado nuevas estructuras, herramientas y procesos a fin de mejorar la planeación estratégica y definir una perspectiva a largo plazo para el país. Estas reformas representan un paso en la dirección correcta para crear un

entorno favorable al logro del crecimiento incluyente. Por medio de un proceso participativo y la consecución de consensos, el país puso en marcha la Estrategia Nacional de Desarrollo Nacional (END) 2030, un marco de políticas públicas que refleja consenso político y establece prioridades nacionales amplias. Además de la END, el país elaboró otras herramientas de planeación que vinculan la perspectiva a largo plazo con los planes a mediano plazo para poner en marcha la END a los niveles sectorial y territorial. El PNPSP, entre otros, se creó para ofrecer un mapa de las políticas integrales del gobierno con un horizonte de cuatro años, alineadas, en principio, con las metas más amplias de la END.

Los retos asociados con la secuencia y el alineamiento de las herramientas de planeación, así como con cuestiones relativas a la capacidad, tendrán que atenderse para aprovechar plenamente las instituciones y los procesos creados. Se podría mejorar, en particular, la secuencia entre los procesos y las herramientas de planeación centrales y sectoriales, que en su versión actual antecedieron a la preparación tanto de la END como del PNPSP. Además, una mayor capacidad al nivel de las Unidades Institucionales de Planificación y Desarrollo ayudaría al sector público a adoptar su perspectiva de monitoreo y evaluación de políticas, así como a sentar bases más sólidas para que la operación supere la mentalidad de compartimentación. Por último, se debe mejorar la interrelación entre la priorización y la asignación de recursos a corto y largo plazos, tanto a través del PNPSP como del Marco de Gasto a Mediano Plazo.

Recuadro 1. Recomendación: Aprovechar al máximo el potencial de los procesos de planeación del gobierno en conjunto y las herramientas para informar la elaboración y la aplicación de las políticas

A corto plazo

- Reactivar el papel del Consejo de Ministros en la definición del próximo programa cuatrienal de gobierno, entre otras cosas mediante una evaluación de la aplicación del actual PNPSP (2012-2016).
- Alinear los planes institucionales y municipales con las directrices de la END y el futuro PNPSP 2016-2020.

A mediano plazo

- Fortalecer la capacidad de las Unidades Institucionales de Planificación y Desarrollo para articular mejor la planeación, el monitoreo y la evaluación con los sistemas centrales.
- Aprovechar al máximo el papel del MAP como agente de cambio y fortalecimiento institucional.

A largo plazo

- Realizar evaluaciones multidimensionales previas de impacto presupuestal para determinar las repercusiones a largo plazo de las decisiones presupuestales, en particular sobre los gastos clave o los aspectos prioritarios.
- Fortalecer el vínculo entre la perspectiva a mediano plazo expuesta en la END y las decisiones presupuestales y de gasto.

Empoderar la perspectiva a través de mejores modos de identificación de necesidades y difusión de la información

No puede haber elaboración y aplicación eficaces y eficientes de las políticas públicas si el gobierno no entiende las necesidades de distintos grupos de la población, sobre todo cuando se considera el crecimiento incluyente. La República Dominicana tiene varias herramientas para evaluar las necesidades de los ciudadanos. Si se usan de manera apropiada, estas herramientas (entre las que se incluyen el Atlas de Pobreza y las encuestas SIUBEN, ENIGH y ENHOGAR) pueden proporcionar información crítica para concebir intervenciones eficaces y eficientes a fin de alcanzar a la población más vulnerable, con base lo mismo en los grupos de población que en consideraciones de localidad.

Hay retos asociados con la integración de estas herramientas y el uso de la información que generan para la elaboración de políticas. Falta lograr, en particular, la compatibilidad de los sistemas informáticos, el acceso pleno del sector público y el uso de la información para las necesidades de evaluación, identificación del usuario y el proceso de planeación.

Recuadro 2. Recomendación: Lograr todo el potencial de los sistemas de información disponibles mediante una mayor atención a la interconexión y a las necesidades de evaluación para la elaboración de políticas

A corto plazo

- Evaluar de qué manera se integra, o no, la información generada por el Atlas de Pobreza y las encuestas SIUBEN, ENIGH y ENHOGAR en la elaboración y evaluación de políticas en áreas clave del gobierno.

A mediano plazo

- Interconectar los sistemas de gobierno disponibles que producen información crítica para medir, evaluar y monitorear la demanda, en particular en el sector social.

A largo plazo

- Fortalecer la capacidad de la Oficina Nacional de Estadística (ONE) de la República Dominicana a fin de elaborar directrices para la producción de estadísticas, coordinar y gobernar el Sistema Nacional de Estadística.

Fortalecer la coordinación ente los niveles de políticas centrales, territoriales y sectoriales

Para asegurar el crecimiento incluyente es decisivo un gobierno central funcional, pues éste alinea las intervenciones e identifica los resultados conjuntos con otros niveles del gobierno. Conforme al marco legal de la República Dominicana, el órgano supremo para la coordinación de políticas en el país es el Consejo de Ministros. Creado por la Ley de la Administración Pública, este órgano desempeña un papel fundamental en la definición, coordinación, monitoreo y evaluación de las políticas del gobierno. No obstante, en la práctica, la falta de regulación para guiar su funcionamiento menoscaba la función del Consejo de Ministros.

El marco legal afirma que la función del Consejo de Ministros está respaldada por Gabinetes de Coordinación de Políticas. Estos gabinetes son responsables de la coordinación de las políticas públicas al nivel sectorial, y representan la posibilidad de fortalecer la capacidad del gobierno para dar resultados integrales y proporcionar

orientación horizontal sobre resultados críticos de las políticas. Sin embargo, la mayoría de estos Gabinetes no son operativos. Además, su estructura, tal como se planeó, es rígida y no se presta para un uso flexible en apoyo de las exigencias del Consejo de Ministros motivadas por su misión.

En el aspecto territorial, la República Dominicana enfrenta considerables retos asociados con desigualdades territoriales, en parte porque la mayoría de la oferta de servicios relacionados con el crecimiento incluyente está centralizada en las ciudades. Para lograr la cohesión territorial, la última ola de reformas institucionales creó estructuras y herramientas nuevas a fin de identificar elementos complementarios de política pública y lograr resultados integrales en el territorio, incluidos los planes municipales, provinciales y regionales, así como los Consejos de Desarrollo a nivel municipal, provincial y regional.

Con todo, dada la falta de regulación efectiva, y la ausencia de regiones individuales de planeación, aún falta mucho que hacer para lograr la coordinación al nivel territorial. Persisten problemas relacionados con los esfuerzos de formación de capacidades, así como la secuenciación y alineamiento de la planeación al nivel central y subnacional.

Recuadro 3. Recomendación: Fortalecer la coordinación en el gobierno central

Fortalecer la coordinación al nivel del gobierno central aportará un enfoque del gobierno en conjunto para la mejor prestación de servicios de las siguientes maneras:

A corto plazo

- Posibilitar y aprovechar al máximo la función de coordinación del Consejo de Ministros.
- Al mismo tiempo, racionalizar y actualizar los Gabinetes de Coordinación de Políticas para que cumplan su función de dirigir la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas.

A mediano plazo

- Aprovechar plenamente la función del MAP para fortalecer el fundamento institucional de la coordinación del gobierno en conjunto.

A largo plazo

- Elaborar un sistema de incentivos que promueva una cultura de coordinación entre los mayores niveles del gobierno.

Recuadro 4. Recomendación: Fortalecer los mecanismos de coordinación entre los órdenes central y local de gobierno

A corto plazo

- Aprobar y aplicar regiones de planeación individuales.

A mediano plazo

- Aprovechar la oportunidad creada por las administraciones entrantes a los niveles nacional y local para poner en marcha y articular los comités municipales, provinciales y regionales, a fin de crear las condiciones para aplicar planes municipales, provinciales y regionales.

A largo plazo

- Desarrollar la capacidad de las Unidades Municipales de Planificación y Desarrollo a fin de dotarlas de las competencias necesarias para articular la planeación municipal con la central.

Rendir resultados más integrales mediante una mejor coordinación de los programas sociales

La coordinación de las instituciones y políticas del sector social es una prioridad fundamental para lograr un crecimiento más incluyente. Por ejemplo, la interacción entre las intervenciones de educación y salud es decisiva para aumentar las capacidades y oportunidades a fin de que los ciudadanos prosperen. La República Dominicana ha logrado algunos avances en este ámbito, sobre todo en lo relativo al sistema de protección social, pero persisten algunos retos asociados con la proliferación de actores con responsabilidades parecidas, así como algunos problemas de economía política que debilitan la coordinación de las políticas.

Es necesaria una estructura coordinadora clara y eficaz para permitir un enfoque del gobierno en conjunto en relación con la planeación y la obtención de resultados sociales fundamentales. La actual insistencia en la aplicación de programas clave ha generado duplicidades y apartado la atención de la dirección y la coordinación. A la larga podrían considerarse escenarios institucionales alternativos, ya que muchos de los objetivos que estos programas persiguen son complementarios y están vinculados directa o indirectamente con las actividades al nivel del ministerio competente.

Recuadro 5. Recomendación: Racionalizar y fortalecer la coordinación y el alineamiento con el sector social

A corto plazo

- Designar y definir una estructura coordinadora clara para permitir la coordinación eficaz de las políticas sociales.

A mediano plazo

- Racionalizar el tamaño y la estructura de la administración en el sector social.
- Centrar la atención en mecanismos de coordinación e información para rendir resultados integrales en todas las estructuras administrativas y los programas específicos.

A largo plazo

- Considerar sistemas institucionales alternativos para facilitar un enfoque integral de los programas sociales.

Capitalizar plenamente la perspectiva del nuevo sistema nacional de monitoreo y evaluación y los mecanismos existentes de responsabilidad

El monitoreo y la evaluación son elementos decisivos en los ciclos de elaboración y perfeccionamiento de políticas asociados con el desarrollo incluyente. Estos proporcionan la información necesaria que permite a las autoridades extraer lecciones que enriquecerán el proceso de elaboración de políticas, además de dar información periódica para asegurar que las políticas siguen la dirección adecuada. En el caso de la República Dominicana, aunque el monitoreo y la evaluación han estado presentes durante más de 50 años, no fue sino hasta hace poco (septiembre de 2015) cuando el gobierno creó formalmente un sistema integral de monitoreo y evaluación. A pesar de este reciente esfuerzo, persisten retos asociados a la falta de conectividad entre los sistemas gubernamentales para informar el monitoreo y la evaluación. La falta de recursos disponibles para que la Oficina Nacional de Estadística (ONE) de la República Dominicana elabore las estadísticas y los indicadores necesarios para medir avances y repercusiones dificulta lo anterior.

Los esfuerzos de monitoreo y evaluación pueden afianzarse mejor por medio de un sistema de responsabilidad plenamente institucionalizado. La responsabilidad atañe al crecimiento incluyente porque puede dar incentivos horizontales para la coordinación de las políticas y la obtención de resultados integrales, al tiempo que protege a las poblaciones desprovistas de servicios contra los intereses organizados de grupos poderosos. Este estudio centra la atención en cuatro tipos de responsabilidad: 1) la responsabilidad vertical hacia el gobierno central de los objetivos de las políticas y los resultados integrales; 2) la responsabilidad interna del fortalecimiento institucional; 3) la responsabilidad frente al cliente de mejorar la calidad de los servicios, y 4) la responsabilidad social de crear confianza y fortalecer la transparencia. Se identificaron los retos asociados a la necesidad de vincular los distintos procesos y herramientas relativos a los diversos niveles de responsabilidad, así como la necesidad de elaborar un sistema adecuado de incentivos.

Recuadro 6. Recomendación: Profundizar los mecanismos existentes de responsabilidad mediante una mayor integración y la elaboración adecuada de incentivos, allanando el camino para renovar el monitoreo y la evaluación

A corto plazo

- En el contexto de la puesta en marcha del nuevo sistema nacional de monitoreo y evaluación, calibrar la integración de los sistemas existentes de gestión del desempeño.
- Al mismo tiempo, poner en marcha la interconexión de todos los sistemas que existen para recopilar información correctiva del usuario e identificar medios para usar esta información con fines de mejoramiento, monitoreo y reconfiguración de los servicios. Interconectar las herramientas de información correctiva del usuario para aumentar la responsabilidad hacia el cliente

A mediano plazo

- Fortalecer el vínculo entre la responsabilidad vertical y la interna para mejorar el desempeño institucional.
- Consolidar la responsabilidad interna aumentando los incentivos para el fortalecimiento institucional.

Recuadro 6. Recomendación: Profundizar los mecanismos existentes de responsabilidad mediante una mayor integración y la elaboración adecuada de incentivos, allanando el camino para renovar el monitoreo y la evaluación (continúa)

A largo plazo

- Considerar un enfoque integral para monitorear la calidad y las repercusiones de los servicios esenciales, incluso mediante la información correctiva directa del usuario.
- Crear alianzas con organizaciones de la sociedad civil para fortalecer el Observatorio de Política Pública.

La simplificación administrativa puede ayudar a desentrañar el actual marco regulatorio y sentar las bases para una política regulatoria del gobierno en conjunto

Junto con el gasto y el sistema tributario, la regulación es una de las herramientas de política esenciales de que los gobiernos disponen para promover el bienestar social y la prosperidad económica. La prestación de servicios en particular, incluidos los cuidados de salud de alta calidad, la educación y el empleo como impulsores decisivos de oportunidad e inclusión, siempre está enmarcada por la regulación gubernamental. Si el marco regulatorio es demasiado complejo, puede dificultar el acceso de ciertos grupos de ciudadanos a los servicios públicos, crear cargas innecesarias para las autoridades o los prestadores públicos de servicios y ocasionar ineficiencias. La aplicación de los principios de política regulatoria puede ayudar a asegurar la eficacia y la eficiencia de la regulación para que la prestación de los servicios sea más ágil y accesible.

Pese a importantes reformas encaminadas a aumentar la competitividad y el crecimiento del sector privado, la falta de una estrategia de simplificación administrativa integral, y del consiguiente programa de reforma normativa, ha reducido las posibilidades de lograr mejores resultados económicos. Además, una atención prioritaria a la simplificación relacionada con las empresas no aprovechó el potencial de las herramientas de gestión regulatoria, como la simplificación administrativa, para fomentar un gobierno más eficaz, centrado en los ciudadanos.

Los datos comparativos disponibles son ilustrativos de la actual brecha en las políticas regulatorias en la República Dominicana. Los Indicadores Mundiales de Gobernanza (IMG) arrojan luz sobre la calidad de la regulación en 215 economías de todo el mundo. Estos indicadores proceden de un conjunto de datos de investigación que compendia opiniones sobre la calidad de la regulación, suministradas por empresas, ciudadanos, encuestas de expertos, centros de investigación, universidades, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales. En 2014 los IMG dieron a la República Dominicana una puntuación de 51, inferior tanto al promedio de la OCDE (87) como al de América Latina y el Caribe (54). Casos anecdóticos hacen pensar que las cargas administrativas y los trámites han aumentado, tanto en número como en complejidad, lo que ha creado un laberinto normativo difícil de navegar y de cumplir, además de haber aumentado los costos y multiplicado los obstáculos para que los ciudadanos reciban, y la administración pública preste, los servicios públicos con mayor eficiencia.

Consciente de estos retos, el gobierno incluyó la simplificación administrativa como asunto prioritario en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 y el Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) 2013-2016. La Ley Orgánica de la Administración

Pública sienta las bases legales para que el MAP sea el órgano gubernamental encargado de las medidas de simplificación.

Además, el gobierno puso en marcha varios esfuerzos de simplificación, pero la falta de coordinación y de una estrategia clara ha dificultado los avances. Entre las iniciativas actuales se cuentan las ventanillas únicas (tanto digitales como físicas), la centralización de los registros de trámites, un programa de simplificación de trámites y la aplicación de cartas de servicio para el ciudadano.

En este contexto, se presenta una importante oportunidad para combinar los esfuerzos y las iniciativas de simplificación con reformas y prioridades gubernativas más amplias, a fin de aprovechar al máximo el potencial de un programa de simplificación más ambicioso. Este podría concentrar recursos y crear una estrategia integral que, encabezada por el MAP, mejore la prestación y la inclusión de los servicios públicos.

Tal estrategia debe centrar la atención en el mejoramiento de la calidad y la prestación de los servicios públicos, identificando la burocracia innecesaria y recortando los trámites en los ámbitos específicos que contribuyen más al crecimiento incluyente. Esto traería, entre otros beneficios, la liberación de horas de trabajo para la administración pública, mejorando así la eficiencia y la calidad, aumentando los ingresos del Estado y permitiendo al ciudadano hacer los trámites de manera digital. Las recomendaciones para el gobierno se detallan a continuación.

Ampliar el alcance de los esfuerzos de simplificación y alinearlos con otros objetivos de política pública

En la República Dominicana, como en muchos otros países, los mayores esfuerzos de simplificación se han orientado de manera predominante a las empresas, como se puede ver en iniciativas como la ventanilla única de comercio exterior (VUCE). Aunque estas medidas pueden repercutir en el crecimiento económico, dejan sin aprovechar el potencial de hacer más eficientes y menos pesadas las normas dirigidas a los ciudadanos y al sector público.

Deben explorarse sinergias, adaptando las actuales iniciativas de simplificación para racionalizar aquellos trámites y procesos en que el resultado mejoraría la prestación y la inclusión de los servicios públicos. Para hacer esto, el gobierno debe evaluar antes las cargas administrativas (de manera cuantitativa y cualitativa) sin perder de vista la eficiencia para dirigir mejor los recursos y los resultados. El propio proceso de medición ayudará a señalar posibles propuestas de reducción que pueden ayudar a mejorar la prestación de servicios.

Recuadro 7. Recomendación: Establecer una estrategia de simplificación encaminada a aumentar la inclusión y la prestación de servicios públicos

A corto plazo

- Ampliar el alcance de los esfuerzos de simplificación para incluir a los ciudadanos y la administración pública.
- Elaborar una estrategia de simplificación destinada a aumentar la inclusión y la prestación de servicios públicos. Decidir sobre los ámbitos o sectores en que la simplificación permitiría a los ciudadanos y al sector público mejorar la prestación de los servicios públicos.

A mediano plazo

- Preparar una estrategia más amplia para el gobierno en conjunto, que identifique las normas y los trámites que deben revisarse, y los mecanismos para llevar a cabo la revisión.

Recuadro 7. Recomendación: Establecer una estrategia de simplificación encaminada a aumentar la inclusión y la prestación de servicios públicos (continúa)

- Usar el proceso de cuantificación de las cargas administrativas para identificar posibles propuestas de simplificación con los datos observados durante la medición.
- Comprometerse con los actores interesados en la búsqueda de trámites engorrosos y posibles propuestas de simplificación.
- Establecer metas y mecanismos de responsabilidad vinculados con ellas, en las que cada entidad del sector público se comprometa a simplificar los trámites y servicios más engorrosos en su ámbito de competencia, en un número o porcentaje específico.

A largo plazo

- Realizar revisiones periódicas previas y posteriores del conjunto de normas para garantizar la calidad normativa.

Establecer suficientes estructuras institucionales para atender a los interesados y los gobiernos subnacionales

El MAP, como órgano regulador, debe tener suficiente respaldo e instrumentos políticos a fin de completar los esfuerzos de simplificación. Para ello hay que fortalecer las estructuras institucionales que favorezcan la reducción de las cargas, entre otras cosas atendiendo a los interesados para entender sus necesidades, dando suficiente apoyo político al nivel ministerial y mejorando la coordinación para hacer participar al orden de gobierno subnacional.

La prestación de servicios sigue siendo fragmentaria, con grados variables de calidad entre una región y otra, lo que refleja en parte la fragmentación de los marcos regulatorios en la República Dominicana. La existencia de requisitos discrecionales que varían según el sector, o el municipio, genera frustración en los ciudadanos y dificulta afianzar la confianza en el gobierno.

Recuadro 8. Recomendación: Crear estructuras institucionales eficientes que atiendan a los interesados y a los gobiernos subnacionales

A corto plazo

- Crear dentro del gobierno un comité normativo de alto nivel que respalde y supervise los esfuerzos de mejora normativa, incluida la simplificación administrativa.
- Establecer en las entidades pertinentes una red de “funcionarios de simplificación” que se reúnan periódicamente.

A mediano plazo

- Armonizar los esfuerzos de simplificación con las iniciativas de gobierno digital en marcha.
- Abrir un canal de comunicación con los interesados a fin de mejorar las propuestas normativas estableciendo un comité consultivo integrado por asociaciones empresariales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones de protección al consumidor, académicos o una combinación de todos ellos,

Recuadro 8. Recomendación: Crear estructuras institucionales eficientes que atiendan a los interesados y a los gobiernos subnacionales (continúa)

- Desarrollar la capacidad de los funcionarios a los niveles subnacionales de gobierno. El MAP, como órgano regulador, debe dirigir la estrategia de mejora normativa para asegurar la prestación eficiente e incluyente de los servicios públicos.

Desarrollar una estrategia de evaluación que permita mejorar el programa de simplificación

Crear una estrategia de evaluación para el programa de simplificación, cuyos resultados puedan usarse como información correctiva para mejorar los sucesivos esfuerzos e iniciativas de simplificación, es un reto que todavía no se atiende en la República Dominicana. Como ya se dijo, el monitoreo y la evaluación son elementos clave en los ciclos de elaboración y perfeccionamiento de políticas públicas asociados con el crecimiento incluyente. Esto permite al sector público aprender de la experiencia y corregir el proceso si los resultados no alcanzan el nivel esperado. Hoy por hoy el MAP informa sobre la producción, mas no sobre los resultados, lo que limita el potencial de las medidas de simplificación.

La publicación y comunicación de estos resultados favorece las medidas de transparencia y responsabilidad que, si fuesen prácticas, podrían abrir un canal de comunicación para recibir mayores propuestas de simplificación por parte del público y de funcionarios públicos. Las iniciativas de simplificación administrativa pueden ser parte de los resultados integrales que el sistema nacional de monitoreo y evaluación debe revisar. Lo anterior podría incrementar la importancia política de la agenda de mejora normativa como elemento clave para la mejor prestación de servicios.

Recuadro 9. Recomendación: Evaluar la eficacia del programa de simplificación

A corto plazo

- Aplicar revisiones periódicas para garantizar la eficacia del programa.

A mediano plazo

- La estrategia de evaluación y responsabilidad debe evolucionar para medir resultados, no solo producción.
- Comunicar al público los resultados de las evaluaciones.

A largo plazo

- Crear orientación sobre los medios más eficaces y eficientes para reducir las cargas normativas.

Cosechar los beneficios de una política regulatoria explícita y vinculante

La República Dominicana actualmente aplica una de muchas herramientas de gestión normativa; esta capacidad debe aprovecharse para avanzar a una estrategia más amplia y ambiciosa que examine el ciclo de las políticas normativas. El reto incluye elaborar una estrategia integral de política regulatoria que podría adoptar otras herramientas de gestión como evaluaciones de impacto normativo, mecanismos de control para prevenir la creación de nueva regulación engorrosa y evaluaciones posteriores.

La aplicación de herramientas de gestión destinadas a mejorar la calidad del proceso de creación de normas tendría que acompañarse de una unidad administrativa que garantice

la supervisión, la coordinación y el control. Tanto la creación de la unidad administrativa como la adopción de nuevas herramientas de gestión normativa para garantizar normas de calidad deben realizarse de manera paulatina.

Recuadro 10. Recomendación: Elaborar una política regulatoria explícita para el gobierno en conjunto

A mediano plazo

- Recopilar todos los esfuerzos de simplificación para adquirir una función de supervisión que permita coordinar la estrategia de manera integral.

A largo plazo

- Elaborar y establecer una estrategia progresiva de política regulatoria en la República Dominicana.
- Establecer un órgano administrativo encargado de supervisar la mejora regulatoria.

Aprovechar al máximo las tecnologías digitales para mejorar el acceso a los servicios públicos, respaldar la actividad económica y fomentar la inclusión social

Las iniciativas de gobierno digital en la República Dominicana comenzaron en 2004, tras la crisis bancaria de 2003-2004, como parte de esfuerzos más amplios para modernizar el sector público, mejorar la prestación de servicios y mitigar las consecuencias de la crisis. Estas iniciativas se llevan a cabo con el cometido de respaldar las operaciones del sector público mediante mejoras de eficiencia, aumentar la competitividad de los servicios para el sector público y facilitar el acceso de los ciudadanos a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y a los servicios públicos.

En 2004 el gobierno dominicano estableció la Oficina Presidencial de TIC (OPTIC) por el decreto presidencial núm. 1090-04. Esta oficina busca respaldar el uso de las tecnologías digitales, modernizar y transformar la administración pública, y mejorar su relación con los ciudadanos. Por otra parte, la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2030 reconoce expresamente el “desarrollo del gobierno electrónico” como una acción estratégica para promover la creación de un sector público más eficiente, transparente y orientado a resultados.

Sin embargo, el ímpetu modernizador iniciado en 2004 ha disminuido, y la implementación del gobierno digital en el periodo 2008-2016 ha experimentado un desempeño promedio comparado a otros países de la región ALC. En 2003 la República Dominicana ocupaba el puesto 60 entre los 191 países incluidos en el Índice de Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas, pero para 2016 se encontraba en la posición 98 de 193. Esto se explica fundamentalmente por progreso de alcanzado por otros países y cambios metodológicos en el índice. En 2016, la República Dominicana se posicionaba segunda cuando se la compara con los países de América Central. Aun así, la República Dominicana no ha conseguido el progreso sostenido de alguno de sus pares, como es el caso de Costa Rica, que con un punto de partida similar han avanzado a un ritmo más acelerado en el mismo período. Desde 2012 el gobierno digital recibió un nuevo impulso con la creación de un marco sólido de políticas públicas. Aunque hay una brecha evidente entre la legislación existente y su aplicación, esto no se explica simplemente por el proceso de adaptación necesario en la mayoría de los casos de nuevas normas. Las instituciones públicas a menudo no están al tanto de las políticas y normas existentes, y

las autoridades en materia de gobierno digital no necesariamente tienen las herramientas y ejes de política pública para asegurar su cumplimiento y aplicación.

A pesar de las prioridades nacionales claramente establecidas en materia de gobierno digital, los esfuerzos concretos realizados en años recientes y las crecientes exigencias de sus electores, el gobierno de la República Dominicana aún no ha podido traducir estos esfuerzos en una transformación en la manera en que los ciudadanos interactúan con las autoridades públicas. Las siguientes recomendaciones aspiran a desatar el potencial del gobierno digital y destacar los ámbitos de oportunidad en el uso de tecnologías digitales por parte del sector público que pueden favorecer una mejor prestación de servicios y un crecimiento más incluyente en la República Dominicana.

Aclarar y reforzar los marcos de gobernanza y coordinación del gobierno digital, asegurando la coherencia entre los órdenes de gobierno

La OPTIC se estableció en 2004 para encabezar la aplicación del gobierno digital; en 2007 la ratificó el decreto presidencial 229-07. No obstante, a partir de 2008 la situación se ha tornado más ambigua, tanto desde el punto de vista legal como operativo. La ley 41-08 de 2008 sobre la administración pública, que creó el MAP, le confiere la atribución de guiar la elaboración y aplicación de la política del gobierno digital. Aún no hay un decreto presidencial que especifique ni haga efectivo el alcance de la responsabilidad del ministerio en esta materia. Las funciones y responsabilidades que no son lo bastante claras merman la responsabilidad de las instituciones públicas, lo que hace menos inteligible el marco institucional para los ciudadanos y otras entidades públicas, y aumenta el riesgo de falta de coherencia en la aplicación de la política.

La OPTIC y el MAP han podido sortear esta ambigüedad gracias a las buenas relaciones de trabajo de las autoridades políticas y los altos funcionarios de ambas instituciones, quienes han aclarado el alcance de su trabajo y sus formas de colaboración mediante acuerdos interinstitucionales. Aunque la OPTIC y el MAP hayan encontrado la manera adecuada de resolver la tensión, las soluciones parecen inestables y demasiado dependientes de la buena voluntad de los titulares de las entidades. Es aconsejable, por tanto, trabajar en la aclaración de funciones y responsabilidades y en el fortalecimiento de los canales institucionales de coordinación.

Durante los últimos años la República Dominicana ha creado poco a poco un sólido marco regulatorio para el gobierno digital, complementado con normas y directrices técnicas adecuadas. Sin embargo, su aplicación continúa rezagada, debido en parte a los débiles mecanismos de implementación a disposición del OPTIC para establecer el gobierno digital. La falta de mecanismos para hacer cumplir las reglas existentes en el uso de las TIC en el sector público dificulta la capacidad del gobierno para impulsar el cambio y garantizar la aplicación del marco establecido de políticas públicas. El órgano rector para establecer el gobierno digital se beneficiaría si fortaleciera su capacidad para estructurar con eficacia inversiones estratégicas en TIC otorgando una mezcla adecuada de incentivos a fin de facilitar el rendimiento del proyecto de TIC del gobierno central y obtener las mejoras de eficiencia de las soluciones compartidas y un aumento de agilidad y del flujo de información.

La nueva mezcla de ejes de política pública debe facilitar el uso obligatorio de estudios de viabilidad y modelos de gestión de proyectos de TIC para los proyectos que superen cierto límite presupuestal máximo. El uso de estas herramientas obliga a los responsables a exponer la justificación de los proyectos de TIC, identificar sus objetivos específicos y

determinar la manera en que se conseguirán. Sin embargo, estas herramientas se usan principalmente por su valor para respaldar a los responsables de los proyectos, mientras que se pasa por alto su potencial para la recopilación de datos sobre los proyectos de TIC. Monitorear la aplicación de los proyectos y la realización de sus beneficios puede aportar importantes perspectivas para identificar los factores decisivos del éxito y el fracaso en la gestión de proyectos de TIC, y permitir a los responsables de los proyectos identificar las debilidades y hacer ajustes con suficiente anticipación para garantizar la eficiencia.

Recuadro 11. Recomendación: Fortalecer los marcos de gobernanza y coordinación para facilitar la puesta en marcha del gobierno digital y asegurar la coherencia entre los órdenes de gobierno

A mediano plazo

- Aclarar la gestión de las políticas de gobierno digital, en particular las funciones y responsabilidades de la OPTIC y el MAP
- Aumentar la capacidad de la unidad de coordinación para hacer cumplir el marco regulatorio del gobierno digital revisando y fortaleciendo sus ejes de política.

A largo plazo

- Reforzar el monitoreo y la evaluación de las políticas de gobierno digital mediante la recopilación de datos más detallados sobre la gestión y puesta en marcha de proyectos de TIC.

Asegurar el establecimiento de todos los posibilitadores esenciales del gobierno digital y la prestación digital de servicios

El uso de firmas digitales se aprobó en 2002 con la ley 126-02, que regula la firma digital. Sin embargo, su aplicación ha sido lenta. Aunque existen soluciones para las firmas digitales, su uso sigue avanzando despacio, lo que dificulta la capacidad del sector público para prestar servicios comerciales por canales digitales.

Existen esfuerzos para difundir el uso de la firma digital, pero actualmente están centrados exclusivamente en su uso por parte de las instituciones públicas y los funcionarios. Este enfoque restringe el potencial de la herramienta para prestar servicios comerciales digitales seguros mediante la identificación adecuada del usuario. Sumada a la falta de una identidad digital común para acceder a servicios públicos y ejercer otros derechos, esta situación limita la capacidad del sector público para prestar servicios digitales individualizados que respondan a las necesidades del usuario.

Recuadro 12. Recomendación: Establecer los posibilitadores fundamentales para el gobierno digital y la prestación de servicios digitales

A corto plazo

- Extender el uso de la firma digital para posibilitar la prestación de servicios comerciales por canales digitales.

A mediano plazo

- Asegurar que los mecanismos de identificación y la autenticación estén

Recuadro 12. Recomendación: Establecer los posibilitadores fundamentales para el gobierno digital y la prestación de servicios digitales (continúa)

respaldados por dispositivos móviles habilitados para servicios tanto de mensajes cortos como de internet móvil.

A largo plazo

- Crear una identidad digital común para los usuarios de los servicios, que pueda usarse en todas las entidades de la administración.

Aumentar el acceso a los servicios públicos y fomentar un enfoque más incluyente en la concepción y prestación de servicios digitales para respaldar resultados más incluyentes.

Para aumentar el acceso a los servicios digitales, la OPTIC ha creado una estrategia de prestación de servicios por múltiples canales, que comprende el Punto GOB, el Centro de Contacto del Gobierno (un centro de llamadas que da información sobre los servicios) y el Portal del Gobierno. En el momento de escribir este estudio hay un solo centro de servicio Punto GOB localizado en Santo Domingo Este. Para que esta estrategia sea eficaz es necesario que el centro Punto GOB reduzca la tensión producida por la centralización excesiva de la prestación de servicios públicos en persona cerca del centro de Santo Domingo y lleve los servicios a localidades remotas, alejadas de los principales centros económicos del país.

Parece haber un considerable potencial desaprovechado en el uso de canales alternativos de prestación de servicios, como los medios sociales y los teléfonos móviles. Es posible ampliar de manera significativa los efectos sobre la calidad del servicio mediante la creación de un método estructurado de empleo de los medios sociales como ciclo sistemático de información correctiva que determine el proceso de mejora continua de los servicios. Este medio también puede usarse como canal para la prestación de servicios. El mayor potencial de aprovechamiento de las TIC para prestar servicios quizá resida en las tecnologías móviles. Contra lo que ocurre con otros dispositivos digitales, hay una amplia disponibilidad de teléfonos móviles entre la población, lo que ofrece un canal rentable para alcanzar a los segmentos más vulnerables de la población. La penetración actual de la telefonía móvil es de alrededor de 90% (IDM, 2014), y se espera que alcance y supere el 100% en los próximos años, además de que el ritmo de aumento de los usuarios de teléfonos inteligentes es cada vez mayor. Estas condiciones ofrecen una excelente oportunidad para explorar y crear servicios públicos móviles (gobierno móvil) con dispositivos habilitados para servicios tanto de mensajes cortos como de internet móvil.

El elemento más débil de los ejes de política pública existentes para la prestación de servicios digitales consiste en la falta de referencia al proceso de concepción de los servicios. En un contexto donde las preferencias culturales tienden a favorecer el contacto en persona, el consumo de servicios digitales exige no sólo acceso a las TIC, sino un servicio cómodo y satisfactorio según las necesidades y prioridades del usuario. Asegurar que el acceso a los servicios sea una experiencia fácil para el usuario puede repercutir considerablemente en el consumo de los servicios digitales. El enfoque actual para la prestación digital de servicios no aprovecha lo suficiente el acceso a la información pública, ni la oportunidad que éste ofrece de innovación y creación de valor mediante un enfoque centrado en el usuario.

A pesar de haber normas que hacen obligatorios los ciclos de retroalimentación para los servicios públicos, estos mecanismos no están lo suficientemente aplicados y su integración en el proceso de mejora continua no es clara. La falta de coordinación de los mecanismos de retroalimentación ha ocasionado una duplicidad de esfuerzos que incluye plataformas en línea.

La capacidad de las instituciones públicas para usar la tecnología a fin de prestar mejores servicios varía considerablemente en todo el sector público. Las instituciones responsables de la gestión de las finanzas públicas tienden a haber alcanzado mayor madurez en su empleo de las tecnologías, mientras que los proveedores de servicios básicos (como escuelas, hospitales, programas de asistencia social) a menudo carecen de capacidad para usar la tecnología con eficacia.

Recuadro 13. Recomendación: Aumentar el acceso a los servicios digitales y crear un entorno participativo que promueva resultados más incluyentes

A corto plazo

- Incorporar canales alternativos de prestación de servicios a la estrategia de prestación de servicios por canales múltiples.
- Crear una estrategia para aprovechar al máximo las tecnologías digitales de manera que promuevan la concepción y prestación conjuntas de servicios públicos.

A mediano plazo

- Extender considerablemente la red de Punto GOB a fin de aliviar la tensión de la prestación de servicios excesivamente centralizada en Santo Domingo, y aumentar el acceso a los servicios públicos en zonas apartadas.
- Establecer una estrategia y un programa de gobierno móvil con miras a capitalizar las oportunidades que el gran consumo de telefonía móvil en el país ofrece para la prestación de los servicios públicos.
- Concebir ejercicios de capacitación y formación de capacidad para la prestación de servicios digitales dirigidos a las instituciones públicas.
- Concebir una estrategia o política de acceso a la información pública que aspire a promover la apertura de la información gubernamental y su reutilización para la creación de valor económico y social.

A largo plazo

- Establecer un sistema eficaz de monitoreo y evaluación para la prestación de servicios por medio de canales alternativos como los medios sociales y los dispositivos móviles.
- Establecer un sistema de monitoreo y evaluación del acceso a la información pública que permita al Recuadro A.13. Recomendación: Aumentar el acceso a los servicios digitales y crear un entorno participativo que promueva resultados más incluyentes gobierno seguir la apertura y la reutilización de la información.
- Adoptar un enfoque de prestación de servicios que considere al gobierno en conjunto, enmarcado por una estrategia de prestación de servicios
- Consolidar y racionalizar los ciclos de información correctiva para la prestación de servicios públicos y digitales, evitando la duplicidad del trabajo y las plataformas.

Fortalecer la gestión de datos para que la información del sector público respalde el crecimiento incluyente

Las tecnologías digitales pueden ayudar al gobierno dominicano a divulgar información valiosa de tres maneras: 1) explotar mejor el análisis computarizado de datos para entender los problemas sociales; 2) integrar el uso de información a todo el ciclo de elaboración de políticas públicas, y 3) establecer un marco de gobernanza para asegurar un uso responsable y coherente de la información, que beneficie a los ciudadanos y fortalezca la confianza pública.

Para alcanzar estas metas, el sector público dominicano debe mejorar considerablemente la interoperabilidad y la integración de sus sistemas de información y datos, permitiendo el acceso de los responsables de la elaboración de políticas públicas a datos más confiables y detallados que hoy en día. El gobierno también podría aspirar a adquirir, a mediano plazo, grandes capacidades de análisis de datos para informar la elaboración de políticas públicas y la concepción y prestación de servicios. Esto podría brindarle conocimientos poderosos en materia de actividad económica, cuidado de la salud, transporte público y urbanismo, gestión de desastres y riesgos, concepción y prestación de servicios, así como elaboración de políticas en general, lo que en última instancia aumentaría el rendimiento y la productividad del sector público.

La construcción de una cultura basada en la información en el sector público se beneficiaría con el establecimiento de incentivos que respalden la toma de decisiones basada en evidencia, así como con mecanismos sólidos de intercambio de conocimientos y experiencias entre los funcionarios, lo que sostiene los esfuerzos de formación de capacidad de las instituciones públicas.

Recuadro 14. Recomendación: Establecer una sólida gestión de datos para que la información del sector público promueva la elaboración de políticas públicas y la prestación de servicios

A corto plazo

- Asegurar la interoperabilidad de los sistemas de información y datos del sector público.
- Realizar una evaluación del sistema oficial de datos y estadísticas de la República Dominicana para asegurar la buena consolidación de un sector público basado en la información.

A mediano plazo

- Crear una estrategia para promover una cultura basada en la información en el servicio público.
- Aclarar la gestión de datos en el sector público.
- Establecer en el gobierno central una brigada de información capaz de dar consejo y desplegar capacidades de análisis de datos para respaldar a las instituciones públicas en la prestación de servicios digitales y los esfuerzos de elaboración de políticas públicas.

A largo plazo

- Elaborar una política integral de información para el sector público dominicano.

Desarrollar el potencial de innovación del sector público dominicano para crear servicios nuevos y más eficaces y promover el crecimiento incluyente

La República Dominicana enfrenta retos de políticas públicas cada vez más complejos, entre ellos la deficiencia de servicios públicos básicos como el cuidado de la salud y la educación, donde los resultados no alcanzan las expectativas; una seria vulnerabilidad al cambio climático; acelerados ritmos de urbanización con planificación urbana deficiente; elevados índices de inseguridad y poca confianza en las autoridades de prevención y persecución de la delincuencia; considerables necesidades de infraestructura; una pobreza persistente; grandes restricciones financieras; y rigidez presupuestal en el sector público. Muchos de estos retos están arraigados y se han resistido a las formas tradicionales de trabajar en busca de soluciones. Lo anterior subraya la necesidad de que el gobierno se convierta en un agente de innovación y busque activamente maneras nuevas y más eficaces de hacer frente a estos retos por medio de una elaboración de políticas públicas y una prestación de servicios innovadoras.

El Marco de Innovación Pública de la OCDE ofrece un modelo útil para evaluar el entorno de innovación en la República Dominicana, incluidos 1) la organización del trabajo; 2) las reglas y los procesos; 3) el flujo de datos, información y conocimientos, y 4) la capacidad de los recursos humanos para promover la innovación. Como en cualquier estrategia del gobierno en conjunto, es esencial una función de liderazgo institucional, en este caso a cargo del MAP por conducto del viceministro de Innovación y Modernización. Es de vital importancia que un enfoque estratégico integral dé una perspectiva clara para fomentar la innovación y superar obstáculos comunes, como marcos regulatorios desfavorables, poca coordinación, falta de recursos, que un liderazgo inadecuado defienda la innovación del sector público, ciclos políticos cortos, modos de trabajar jerárquicos y compartimentados, burocracias no meritocráticas, falta de competencia y poco uso de procesos y métodos de innovación, falta de datos y conocimientos y redes de innovación deficientes. Las siguientes recomendaciones pueden ayudar al MAP a elaborar una estrategia progresista de innovación para el sector público.

Reforzar los marcos institucionales para facilitar y promover la innovación en el sector público

La organización del trabajo en el sector público es un factor determinante que posibilita la innovación, el intercambio de ideas y el conjunto de competencias necesarias para ejecutar determinadas tareas o cometidos. A medida que varias unidades de innovación empiezan a surgir en distintas instituciones públicas, se espera que el viceministro de Innovación y Modernización desempeñe un papel de liderazgo en la promoción de la innovación en el sector público para respaldar el mejoramiento de los servicios y el uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos.

Sin embargo, el Viceministerio de Innovación y Modernización no puede desempeñar este papel, debido en parte a la falta de recursos humanos y financieros que experimenta desde su creación en 2012, pero principalmente por la falta de una perspectiva y una estrategia comunes de promoción de la innovación en el gobierno, lo que crea una brecha importante en el ecosistema de innovación del sector público dominicano. Reviste la mayor prioridad que el MAP trabaje en la elaboración de una perspectiva común para un gobierno dominicano innovador, y construya capacidades institucionales para coordinar y respaldar la innovación, de manera técnica o financiera, en todo el sector público.

Recuadro 15. Recomendación: Fortalecer los marcos institucionales para facilitar y promover la innovación en el sector público

A corto plazo

- Evaluar las necesidades y brechas en el actual ecosistema de innovación del sector público y elaborar un plan de acción para reforzar la capacidad del sector público para innovar.
- Fortalecer las capacidades operativas y analíticas del Viceministerio de Innovación y Modernización.

A mediano plazo

- Hacer del MAP un centro de innovación para el gobierno central construyendo su capacidad para coordinar y respaldar la innovación en todo el sector público.
- Sensibilizar y respaldar a los altos funcionarios de las instituciones públicas para que entiendan el papel, los modos de trabajar y el monitoreo de las unidades de innovación y apoyen su trabajo por medio de una motivación eficaz.

A largo plazo

- Trabajar con los interesados pertinentes en la elaboración y aplicación de un sistema de monitoreo y evaluación de la innovación en el sector público.

Adoptar un método basado en evidencia para reducir los trámites a fin de crear marcos regulatorios que posibiliten y respalden la innovación del sector público

Las normas innecesarias u obsoletas pueden restringir la capacidad de un funcionario para innovar y asegurar la calidad y la puntualidad en la prestación de servicios. La literatura señala constantemente reglas y procesos que son posibles obstáculos para la innovación del sector público; por ejemplo, los ámbitos de servicio excesivamente regulados, como la medicina o la educación, podrían impedir a los prestadores la elaboración y prestación de servicios más individualizados en terrenos relacionados con el bienestar social general y que se consideran elementos de una sociedad incluyente.

Aun así, De Jong (2016) sostiene que la percepción predominante de las reglas y los procesos como obstáculos para la innovación debe equilibrarse con el papel normativo de la administración como medio para asegurar la continuidad de la burocracia y garantizar controles y responsabilidades adecuados. Es posible que estos controles estén justificados, se relacionen con mecanismos adecuados de responsabilidad y ayuden a mantener la estabilidad burocrática. En este sentido, la burocracia dominicana debe monitorear estrechamente las interrelaciones entre los innovadores públicos y las normas administrativas, produciendo datos cuantitativos y cualitativos que puedan respaldar un método basado en evidencia para reducir los trámites.

Recuadro 16. Recomendación: Crear un método dinámico y basado en evidencia para reducir los trámites y posibilitar servicios innovadores

A corto plazo

- Revisar sistemáticamente el conjunto de normas y elaborar herramientas para aumentar su visibilidad y comprensión por parte de funcionarios e interesados externos.

A mediano plazo

- Elaborar, probar y desarrollar un sistema de monitoreo que ayude a evaluar cuántos funcionarios que buscan innovar las operaciones del sector público interactúan con las normas existentes.

A largo plazo

- Vincular los datos y la información reunidos mediante la aplicación de dicho sistema de monitoreo con las agendas gubernamentales de calidad normativa y simplificación administrativa.

Mejorar el flujo de datos, información y conocimientos para facilitar el surgimiento de instituciones de saber y respaldar el trabajo de los innovadores

Los datos, la información y el conocimiento son componentes esenciales del saber y las instituciones innovadoras, y del entorno de innovación más amplio del sector público (OCDE, 2015). Estos elementos también son críticos para la correcta elaboración de políticas públicas y la prestación eficaz de servicios públicos, al permitir que el sector público afronte con éxito problemas pluridimensionales, como la pobreza persistente. Entrevistas con distintos innovadores del sector público de la República Dominicana revelaron que el flujo de datos e información para la innovación es uno de los mayores retos a los que deben enfrentarse al tratar de entender cuestiones complejas de políticas públicas o prestación de servicios, o al idear nuevos métodos para resolver problemas.

La falta de conocimiento sobre los activos de datos existentes en el sector público dificulta aún más el flujo de datos en las instituciones públicas. Tener un conocimiento claro de la disponibilidad de los datos, y dónde se encuentran en la administración pública, puede mejorar la toma de decisiones y racionalizar los esfuerzos de recopilación de datos mediante un mayor intercambio de la información. En última instancia, aumentar el flujo de datos en el sector público habrá de exigir una mejor gestión de datos y mayores capacidades de intercambio de información que pueden llevar a programas de reducción de la pobreza más estructurados y adaptados, así como a un mejor entendimiento de los retos de competitividad del sector privado.

Desde el punto de vista de la innovación del sector público, el MAP podría desempeñar un papel crítico en el mejoramiento de la gestión de datos y conocimientos en el sector público promoviendo la colaboración y el intercambio de datos, información y conocimientos entre entidades para respaldar una mejor elaboración y aplicación de políticas públicas. En colaboración con entidades como la OPTIC, la Oficina Nacional de Estadística y otras, puede ayudar a localizar los activos de datos existentes e identificar las necesidades de información de las entidades públicas.

La falta de conocimientos o de redes de innovadores puede representar un obstáculo para la innovación del sector público en la República Dominicana. Los retos de política pública suponen la intervención de un número creciente de actores que tratan cuestiones interdependientes, con diversos niveles de complejidad (Dawes, 2015). En este sentido,

los retos de innovación también son retos de conocimiento que deben reunir múltiples y diversos conjuntos de competencias, métodos y modos de colaborar en la búsqueda de nuevas soluciones. El Ministerio de Administración Pública debe fomentar la creación de redes de innovadores para facilitar el aprendizaje y el intercambio de experiencias entre innovadores públicos.

Recuadro 17. Recomendación: Aumentar el flujo de datos, información y conocimientos entre las entidades públicas para crear un entorno propicio para la innovación del sector público

A corto plazo

- Poner en marcha una red de innovadores del sector público para fomentar el aprendizaje y el intercambio de conocimientos entre entidades públicas.
- En colaboración con entidades como la Oficina Nacional de Estadística, el Ministerio de Economía, Planeación y Desarrollo, la OPTIC y el Instituto Nacional de Administración Pública, participar y contribuir a la evaluación del Sistema Nacional de Estadística y los marcos de gobernanza de datos, elaborar un plan de acción para mejorar la producción, el almacenamiento, el intercambio y el procesamiento de datos en el sector público.

A mediano plazo

- Crear conciencia entre las autoridades políticas y los altos funcionarios sobre la pertinencia e importancia de crear una gestión sólida de datos y conocimientos en todo el sector público.
- Fortalecer la gobernanza de las estadísticas y los datos en el sector público dominicano.
- Establecer una brigada de datos dentro del Viceministerio de Innovación y Modernización, que funcione como recurso compartido de capacidades de datos.

A largo plazo

- Elaborar una estrategia de gestión del conocimiento para el gobierno central, aumentando su capacidad para transformar el conocimiento en innovaciones.

Adoptar un método estratégico de gestión de recursos humanos en el sector público dominicano para estimular la innovación

Bajo el liderazgo del MAP, la República Dominicana pudo impulsar una agenda reformista a partir de 2008, estableciendo progresivamente un marco legal integral para el servicio público, que cubre los regímenes de la carrera administrativa (ley 41-08, decreto 524-09 y resolución 81-2010 sobre el reclutamiento del servicio público), la remuneración del sector público (ley 105-13) y marcos de evaluación del desempeño (decreto 525-09). Durante este tiempo el número de funcionarios profesionales ha aumentado, aunque no con suficiente rapidez, las direcciones de recursos humanos se han vuelto obligatorias en todas las entidades públicas y sus equipos han recibido capacitación constante. El MAP también ha establecido el Sistema de Administración del Empleo Público (SASP), lo que ha aumentado su capacidad para monitorear y controlar el sector público (OCDE, 2015)

A pesar de estos logros, las políticas encaminadas a fortalecer el servicio público han enfrentado algunos retos y resistencias persistentes, ya que afectan intereses políticos y financieros de grupos organizados e influyentes. Esta realidad tiende a alinear los incentivos políticos con el *statu quo*, y genera discrepancias con relación al marco legal y normativo existente (OCDE, 2015). La ley 105-13, que buscaba regular los salarios y

remuneraciones del sector público y adoptar un régimen común de sueldos, se enfrentó con una férrea resistencia contra su aplicación plena, en particular por parte de entidades autónomas del gobierno central. Formas parecidas de resistencia han surgido en oposición a los esfuerzos por racionalizar el servicio público y basarlo en méritos, lo que ha dificultado la capacidad del sector público para planear y gestionar su fuerza laboral y contener el aumento de los costos salariales (OCDE, 2015).

La administración basada en el desempeño debe extenderse a los cargos de liderazgo para asegurar una mejor alineación de sus incentivos con la aplicación exitosa de políticas y la prestación eficaz de servicios de los que sean responsables. Este es un elemento decisivo de la gestión de recursos humanos para la innovación, pues el desarrollo de un liderazgo y una cultura institucional adecuados es un factor esencial de motivación para que los empleados públicos innoven. Los altos funcionarios son necesarios para crear una cultura de excelencia, desempeño, apertura e innovación.

Dada la falta de recursos y las deficiencias básicas del servicio público, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) ha concentrado su educación y capacitación continuas en varias competencias fundamentales de administración, planeación estratégica, gestión de recursos humanos y capacitación básica, como la competencia digital. Sin embargo, mientras el sector público se profesionaliza, es importante que conserve su papel en la capacitación de los servidores públicos de todos los niveles de responsabilidad, elaborando ejercicios de formación de capacidades más especializados en temas como el diseño del servicio público, el análisis de datos, la gestión de proyectos y las técnicas para convocar la intervención de partes interesadas, así como cursos de capacitación centrados en el desarrollo de aptitudes de alta dirección.

El fortalecimiento del INAP debe complementarse con la creación de un sistema sólido para determinar las necesidades y la disponibilidad de competencias, lo que permitiría al sector público dominicano tomar acciones estratégicas para atraer, desarrollar y retener servidores públicos calificados con base en los activos existentes. Esto también puede ayudar a las entidades públicas a determinar mejor la manera de colaborar y combinar competencias para mejorar los resultados y resolver problemas concretos.

No está claro de qué manera los marcos existentes de evaluación del desempeño tienen en cuenta la capacidad de innovación o la creatividad, ni cómo repercuten en las perspectivas profesionales de los servidores públicos. Esto podría disminuir la motivación del servicio público para innovar. La revisión actual de las normas de evaluación del desempeño es una oportunidad ideal para insistir aún más en el papel de la innovación en la calidad del servicio público incrementando los incentivos para los innovadores públicos.

Recuadro 18. Recomendación: Administrar los recursos humanos estratégicamente para estimular la innovaciónA corto plazo

- Al revisar sus marcos vigentes de evaluación del desempeño, el gobierno dominicano debe centrarse en fortalecer los aspectos que le permitirían aumentar el potencial de innovación de los servidores públicos.

A mediano plazo

- Fortalecer el papel del INAP en la capacitación de los servidores públicos, incluidos los más altos funcionarios y los de cargos ejecutivos.
- Elaborar estrategias y programas para construir una cultura de apertura y colaboración entre los servidores públicos.
- Vincular más claramente los premios nacionales a la excelencia, como el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el Sector Público, con la innovación del sector público y las comunidades de innovadores en el sector público.
- Elaborar una clasificación y una tipología de las unidades de innovación, las necesidades a las que responden comúnmente, sus actividades habituales y necesidades de competencias, resultados esperados y herramientas de evaluación del desempeño propuestas.

A largo plazo

- Aplicar los marcos y sistemas de evaluación del desempeño institucional que pidan cuentas a las autoridades políticas y los altos funcionarios de la aplicación de las políticas y la prestación de los servicios que son su responsabilidad.
- Elaborar mecanismos cada vez más refinados de monitoreo del empleo público que permitan al Ministerio de Administración Pública formarse una visión clara de las competencias existentes en la administración pública, e identificar las necesidades de competencias en el sector público.

Bibliografía

- Banco Mundial (2014a), “Cuando la Prosperidad no es Compartida. Los Vínculos Débiles entre el Crecimiento y la Equidad en República Dominicana”. Síntesis, http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/reporte_DR.pdf.
- Banco Mundial (2014b), *World Development Indicators (database)* <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> (accessed December 2015).
- Dawes, S. S., Cresswell, A. M., & Pardo, T. A.. (2009). “From "Need to Know" to "Need to Share": Tangled Problems, Information Boundaries, and the Building of Public Sector Knowledge Networks” in *Public Administration Review*, 69(3), 391–402. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/27697881>.
- De Jong, J. (2016) “Rules, procedures, and... Innovation! How governments can deal with real and perceived bureaucratic obstacles” in *OECD Public Sector Innovation Report* (forthcoming).
- Latinobarómetro (2015), Latinobarómetro database, www.latinobarometro.org/latOnline.jsp, (consultado Octubre 2016).
- MEPYD (2014). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de Seguimiento 2013 Republica Dominicana*, MEPYD, Santo Domingo.
- OECD. (2015), *Dominican Republic: Human Resource Management for Innovation in Government*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264211353-en>
- OECD (2016a), *The Governance of Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257993-en>.
- ORELAC/UNESCO (2008), “Student achievement in the Latin America and the Caribbean. Results of the Second Regional Comparative and Explanatory Study (SERCE)” Santiago de Chile, <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001610/161045e.pdf>.

Capítulo 1

Factores contextuales que influyen en la prestación de servicios públicos en la República Dominicana

Este capítulo introduce los factores contextuales que influyen en la prestación de servicios públicos en la República Dominicana. Se ofrece un panorama general del desempeño económico reciente y se discuten los retos para el crecimiento incluyente en el país. Después se trata el papel de los servicios públicos —eje decisivo de las políticas públicas para el crecimiento incluyente—, a lo que sigue una descripción de los principales desafíos que el gobierno enfrenta para aumentar el acceso, la calidad y el alcance de los servicios públicos. También se discuten cuestiones relacionadas con la satisfacción de los ciudadanos, dinámicas demográficas, limitaciones tributarias y las capacidades del sector público. El capítulo termina con una breve introducción al resto del estudio.

Introducción

El acceso equitativo a servicios públicos eficaces, como programas sociales, infraestructura, salud o educación, da a los ciudadanos un medio para vincularse con redes sociales y económicas y, así, acceder a oportunidades. Los gobiernos a lo largo de los países de la OCDE y fuera de la organización, incluida la República Dominicana, trabajan sin cesar en el mejoramiento de la producción y la prestación de servicios públicos para satisfacer las crecientes expectativas de la población, y al mismo tiempo atienden la necesidad de extender el acceso a todos los ciudadanos, sin importar niveles de ingreso, localidades ni otros factores sociales y económicos.

Gracias a su rápido crecimiento económico, que en promedio superó el 5% anual durante los 20 últimos años, la República Dominicana ha llegado a ser un país de ingresos medios. Sin embargo, las ineficiencias en la prestación de servicios públicos, reflejadas en resultados menos que óptimos en aspectos clave de la calidad de vida (p. ej., salud y educación), plantean un reto considerable para la continuidad del desarrollo en el país. Mejorar la prestación, el alcance y la calidad de los servicios públicos será crítico para permitir a la República Dominicana seguir en una trayectoria de crecimiento rápido, y al mismo tiempo lograr resultados más incluyentes.

Este estudio ofrece una evaluación del contexto y los factores decisivos de la prestación de servicios públicos en la República Dominicana. Se centra en incrementar el acceso a servicios oportunos y de calidad para todos los segmentos de la población como medio para facilitar el crecimiento incluyente. Se basa en grandes lecciones aprendidas de distintos países miembros y no miembros de la OCDE. Este punto de vista comparativo se equilibra con una gran recopilación de información y consultas con múltiples actores interesados en la República Dominicana para asegurar que las opciones de políticas públicas son pertinentes y alcanzables.

La República Dominicana ha experimentado un crecimiento sostenido durante muchos años, pero esto no se ha reflejado totalmente en la reducción de la pobreza o la desigualdad

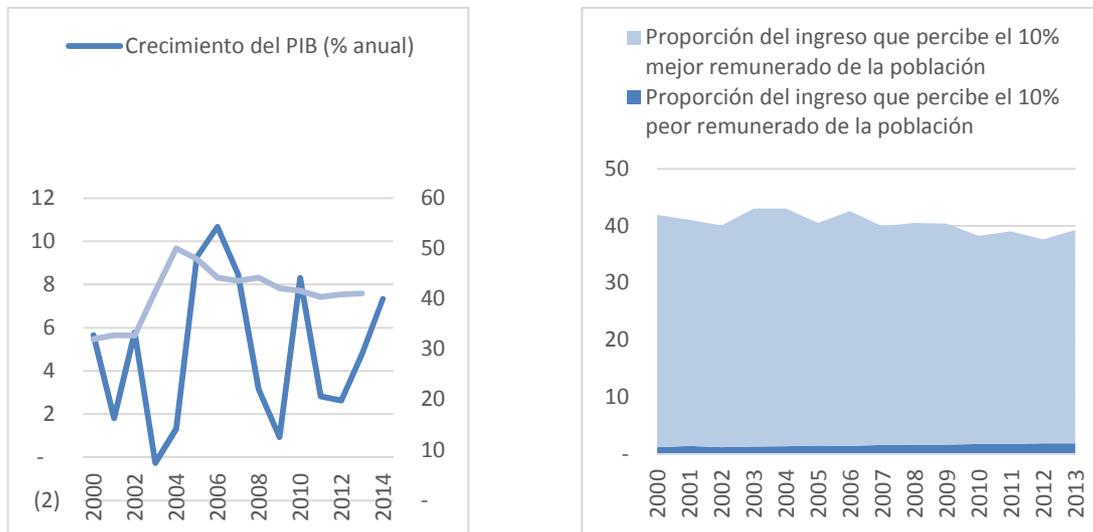
La República Dominicana es un país democrático en la isla de La Española, en la región del Caribe. Es la nación caribeña de mayor tamaño después de Cuba, con una población de unos 10.5 millones de habitantes, 1 millón de los cuales viven en la capital, Santo Domingo. Después de la guerra civil de 1965 y el gobierno autoritario de Joaquín Balaguer (1966-1978), la República Dominicana ha pasado a ser una democracia representativa. El país fue liderado por Leonel Fernández de 1996 a 2012. Danilo Medina, el actual presidente, sucedió a Fernández en 2012 y fue reelegido en mayo de 2016.

La economía de la República Dominicana ocupa el décimo lugar en tamaño en América Latina, y el segundo en la región del Caribe y América Central. Durante las dos últimas décadas ha sido una de las economías de más rápido crecimiento del mundo. El crecimiento del PIB promedió más del 5% anual entre 1992 y 2016, impulsado principalmente por los servicios, las zonas económicas especiales, el comercio y, en tiempos más recientes, la minería. El ingreso per cápita de la República Dominicana ha aumentado en casi 100% durante este periodo, lo que la coloca en la segunda posición en crecimiento en América Latina después de Panamá (113%) y por encima de Perú (83%) y Chile (70%) (OCDE/ CAF/CEPAL, 2015).

Pese a este excepcional desempeño económico, la República Dominicana sigue enfrentando varios retos en la tarea de ayudar a que más personas, de todos los sectores sociales, se beneficien de las mejores condiciones macroeconómicas. El nivel de pobreza aumentó de 32% en 2000 a casi 50% en 2004 debido a una crisis financiera producida por el colapso de tres importantes bancos. Esta crisis produjo altos grados de desempleo e inflación, y movió a alrededor de 1.5 millones de personas debajo de la línea de pobreza. En años recientes, la pobreza disminuyó gradualmente hasta llegar a 32.1% en 2015 (véase la gráfica 1.1). Se calcula que un total de 3 millones de personas viven en la pobreza, y que ésta tiene un acentuado componente rural, pues los pobres constituyen alrededor de la mitad de la población en las zonas rurales.

Gráfica 1.1. PIB, pobreza y desigualdad en la República Dominicana

Pese al gran crecimiento económico, la pobreza se mantiene arriba de 30% (izquierda) y también persiste una gran desigualdad del ingreso (derecha)



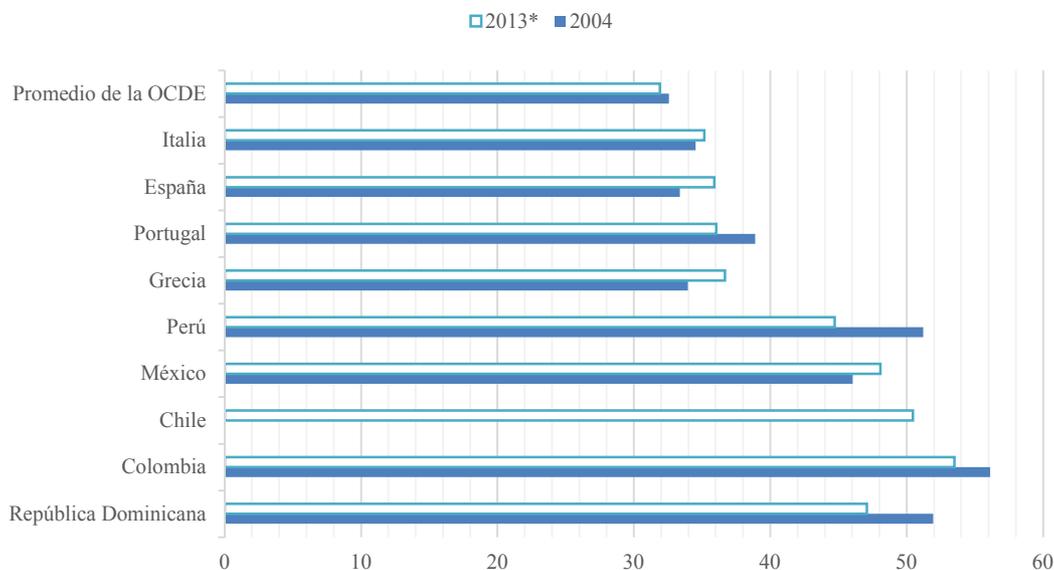
Fuente: Banco Mundial (2016), *World Development Indicators* (base de datos) <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

La proporción del ingreso percibido por el 10% de la población peor remunerada sigue siendo relativamente baja (1.9%) y así se ha mantenido durante más de una década (véase la gráfica 1.1). Esta proporción es menor que la de algunos países de la OCDE (p. ej., en Francia es de 3.07% y en Portugal de 2.21%) y comparable a la de otros (p. ej., España: 1.7%, y México: 1.85%).

A pesar del fuerte crecimiento económico, el desempleo se mantiene al nivel de 2001 (alrededor de 14%). El mayor índice de desempleo (20%) se alcanzó en 2005 (Trading Economics, 2016a), con apenas una pequeña reducción en años recientes. Esto contribuye a la desigualdad del ingreso, que se mantiene elevada en la República Dominicana y supera con mucho el promedio de los países de la OCDE (véase la gráfica 1.2). El coeficiente de Gini, que mide la desviación de la distribución del ingreso entre los hogares de un país a partir de una distribución absolutamente igual, fue de 47.2 en la República Dominicana en 2013. Aunque este número es equiparable al de México (48.0) o Perú (44.7), es muy superior al de otros países como Grecia (34.2) y España (34.2), o al promedio de la OCDE (32.0).

Gráfica 1.2. Grado de desigualdad del ingreso (coeficiente de Gini), 2004-2013 o último año disponible

Aunque la desigualdad del ingreso disminuyó en la República Dominicana, se mantiene arriba del promedio de la OCDE



Nota: El índice de Gini mide hasta qué grado la distribución del ingreso entre los hogares de una economía se desvía de una distribución absolutamente igual. Una curva de Lorenz traza los porcentajes acumulados del ingreso total percibido frente al número acumulado de beneficiarios, empezando por la persona u hogar más pobre. El índice de Gini mide el área entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de igualdad absoluta, expresada como porcentaje del área máxima debajo de la línea. Así, un índice de Gini de 0 representa la igualdad absoluta, mientras que uno de 1 indica la desigualdad absoluta. Datos de 2012 de Perú, Grecia, Portugal, España, Italia y el promedio de la OCDE.

Fuente: Banco Mundial (2016), *World Development Indicators* (base de datos) <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

Promover el crecimiento incluyente es prioritario para los gobiernos, incluido el de la República Dominicana

La OCDE entiende por crecimiento incluyente el crecimiento económico que crea oportunidades para todos los segmentos de la población y distribuye los dividendos de la mayor prosperidad, tanto monetaria como no monetaria, de manera equitativa entre la sociedad (OCDE, 2016a). Este objetivo es importante tanto para países de altos ingresos como para economías de mercado emergentes, donde la desigualdad del ingreso ha alcanzado grados sin precedente. Sin embargo, la desigualdad no se relaciona solo con el ingreso. Las desigualdades de los resultados ajenos a los ingresos, como el nivel educativo, las condiciones de salud y las oportunidades de empleo, han adquirido importancia como factores determinantes del crecimiento y el bienestar de las personas (OCDE, 2015a). En consecuencia, fomentar el crecimiento incluyente es parte importante de la agenda de crecimiento en muchos países, incluida la República Dominicana.

Recuadro 1.1. Cómo concibe la OCDE el crecimiento incluyente

La OCDE entiende por crecimiento incluyente el crecimiento económico que crea oportunidades para todos los segmentos de la población y distribuye los dividendos de la mayor prosperidad, tanto monetaria como no monetaria, de manera equitativa entre la sociedad (OCDE, 2016a).

El empleo, la satisfacción con el trabajo, los resultados de la atención en salud y las oportunidades educativas son factores de peso en el bienestar de las personas, y están condicionados de manera decisiva por el nivel socioeconómico e incluso por la localidad en que se vive. El acceso a servicios de calidad, como educación, salud y justicia, es esencial para romper arraigados ciclos de carencias y para permitir a los grupos marginados beneficiarse de empleos mejor pagados, mejores estándares y una vida satisfactoria. De manera similar, una mejor infraestructura de transporte y vivienda puede estimular el crecimiento y aumentar la inclusión en las ciudades, brindando recursos vitales a zonas económicamente desfavorecidas para que accedan a empleos y educación de alta calidad.

Las disparidades políticas y económicas tienden a reforzarse entre sí. En todos los países de la OCDE ha caído el número de votantes que acuden a las urnas, lo que se relaciona con disparidades socioeconómicas: los adultos que terminaron la educación superior tienen un nivel general de participación 12% superior que aquellos con nivel de educación secundaria, o menor, y los adultos mayores tienen más probabilidad de votar que los jóvenes. Para que el crecimiento incluyente funcione bien se requieren instituciones adecuadas, y los ciudadanos deben sentir que pueden confiar en ellas. Las nuevas tecnologías pueden desempeñar un papel importante para fortalecer la inclusión en la elaboración y aplicación de políticas públicas, al posibilitar nuevas formas de gobernanza colaborativa y participativa.

En este sentido, las bases de la gobernanza para el crecimiento incluyente se vuelven esencial. Las fallas de gobernanza pueden ocasionar una informalidad extendida en el mercado laboral, así como limitar el acceso a la educación o a las redes de seguridad, empleo y seguros de salud formales, todo lo cual es un motor de desigualdad. La capacidad y la calidad del gobierno también tienen fuertes efectos sobre casi todas las medidas normales de bienestar, así como sobre la confianza social y la legitimidad política. Por otra parte, la gobernanza pública, a través de su impacto sobre la calidad del gasto y la inversión públicos, y sobre la eficiencia de la prestación de servicios públicos, puede sostener o minar los efectos de las políticas económicas encaminadas al crecimiento incluyente.

Fuentes:

OCDE (2015a), *All on Board*, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264211353-en>.

OCDE (2016a), *The Governance of Inclusive Growth*, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257993-en>.

Lograr el crecimiento incluyente es prioritario para el gobierno dominicano

La Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 (END)¹ se basa en una visión según la cual “la República Dominicana es un país próspero, donde las personas viven dignamente, apegadas a valores éticos y en el marco de una democracia participativa que garantiza el Estado social y democrático de derecho y promueve la equidad, la justicia social y una sociedad más igualitaria, que gestiona y potencia sus recursos para desarrollarse de forma innovadora, sostenible y territorialmente integrada y se inserta competitivamente en la economía global” (MEPyD, 2010).

La END se basa en cuatro principios: 1) la realización de una nación que sirve a los ciudadanos mediante el Estado de derecho, la transparencia y la eficiencia; 2) una mayor cohesión social, con una reducción sustancial de la pobreza y la desigualdad; 3) el desarrollo de una economía sólida e innovadora, capaz de competir en los mercados

globales, y 4) atender los retos ambientales y el cambio climático (OCDE, 2012). Parte significativa de la estrategia se centra en el crecimiento incluyente. Por ejemplo, se propone reducir la proporción de la población que vive en la pobreza extrema de 10% a 5% entre 2010 y 2020, y aumentar el ingreso bruto anual per cápita de 4 390 USD en 2010 a 7 753 USD en 2020. Además, se insiste en fortalecer los sistemas de salud y educación, promover la infraestructura del transporte, reforzar la red de seguridad social y mejorar la redistribución del ingreso.

La estrategia está alineada con la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030, que propone un conjunto de objetivos que todos los países miembros de las Naciones Unidas, incluida la República Dominicana, se han comprometido a esforzarse por alcanzar (recuadro 1.2). El concepto de desarrollo sostenible está integrado a la END en su totalidad, desde su declaración de la visión hasta los principios que la estructuran: 1) buen gobierno; 2) inclusión social; 3) crecimiento económico, y 4) uso sostenible de los recursos.

Recuadro 1.2. Objetivos de la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030

- Objetivo 1: Erradicar la pobreza en todas sus formas en todas partes
- Objetivo 2: Terminar con el hambre, lograr la seguridad alimentaria y la buena nutrición, y promover una agricultura sostenible
- Objetivo 3: Lograr una cobertura universal de salud y promover el bienestar para todos a cualquier edad
- Objetivo 4: Alcanzar una educación de calidad, incluyente y equitativa, y promover oportunidades de aprendizaje continuo para todos
- Objetivo 5: Conseguir la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas
- Objetivo 6: Garantizar el acceso universal y sostenible al agua potable y al saneamiento
- Objetivo 7: Garantizar el acceso universal a electricidad asequible, confiable, sostenible y limpia
- Objetivo 8: Lograr un crecimiento económico duradero, y un empleo pleno, productivo y digno para todos
- Objetivo 9: Construir una infraestructura recuperable, promover la industrialización incluyente y sostenible, y fomentar la innovación
- Objetivo 10: Reducir la desigualdad entre las personas y los países
- Objetivo 11: Hacer de las ciudades y los asentamientos humanos sitios incluyentes, seguros, recuperables y sostenibles
- Objetivo 12: Garantizar hábitos de consumo y producción sostenibles
- Objetivo 13: Tomar acciones urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos
- Objetivo 14: Mejorar la conservación y el uso sostenible de los recursos oceánicos para el desarrollo sostenible
- Objetivo 15: Proteger, recuperar y promover el uso sostenible de ecosistemas terrestres como bosques, combatir la desertificación; detener e invertir la degradación de la tierra y frenar la pérdida de biodiversidad
- Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e incluyentes para el desarrollo sostenible, dar acceso universal a la justicia y construir instituciones eficaces, responsables e incluyentes a todos los niveles

Recuadro 1.2. Objetivos de la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030 (continúa)

- Objetivo 17: Fortalecer los medios para aplicar y revitalizar la alianzas mundiales para el desarrollo sostenible

Fuente: PNUD (2016), *Sustainable Development Goals*, www.undp.org/content/undp/en/home/sdgoverview/post-2015-development-agenda.html, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (consultado el 12 de junio de 2016).

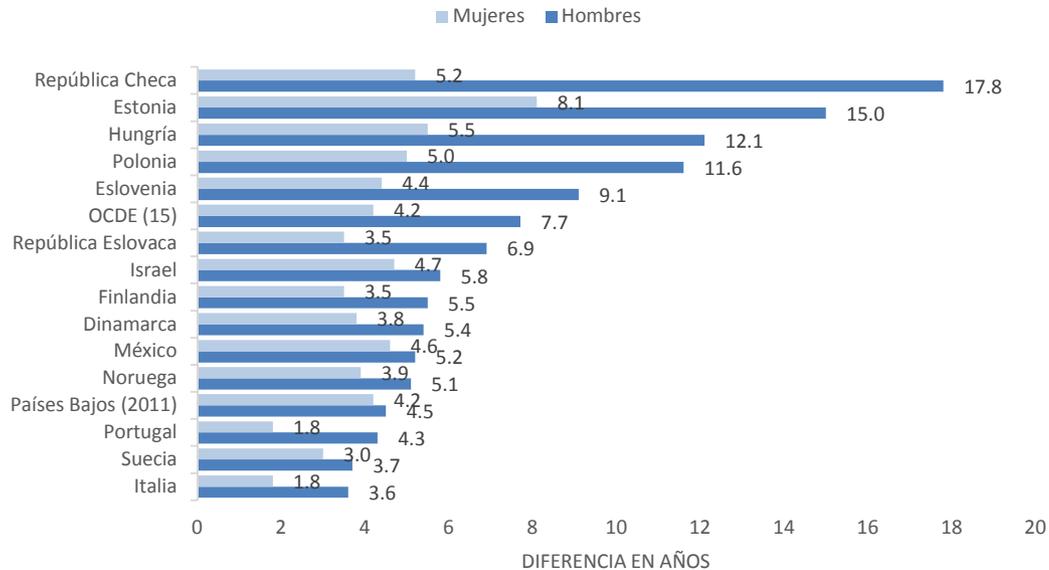
Mejorar los servicios públicos es clave para el crecimiento incluyente

El crecimiento incluyente no puede lograrse sin un sistema eficiente de prestación de servicios. Aunque el ingreso es importante, los resultados de empleo, salud y educación también son factores que inciden en las desigualdades y dependen de manera decisiva de la prestación de servicios públicos accesibles y receptivos. El acceso a los servicios es, pues, esencial para vincular a las personas y las empresas con oportunidades de conseguir empleos mejor remunerados, un nivel de vida más alto y vidas más largas y satisfactorias (OCDE, 2016a).

En muchos países, el acceso a los servicios públicos está marcadamente condicionado por el nivel socioeconómico o el lugar donde se vive. Por ejemplo, los grupos más desfavorecidos a menudo viven menos y tienen dificultad para liberarse de un círculo vicioso de rendimiento educativo insuficiente, escasas competencias laborales y malas perspectivas de empleo. En cambio, las personas de mayor nivel educativo disfrutan mejores perspectivas de empleo y viven más (gráfica 1.3).

Gráfica 1.3. Esperanza de vida y nivel educativo

Diferencia de la esperanza de vida a los 30 años de edad por sexo y nivel educativo (2012 o año más cercano)



Fuente: Base de datos Eurostat (2016) y OCDE

Los servicios públicos también influyen en la confianza de los ciudadanos en el gobierno

La evidencia y los trabajos realizados por la OCDE indican que mejorar la prestación de los servicios públicos puede no solo aumentar la satisfacción con esos servicios, sino el grado de confianza de los ciudadanos en el gobierno. La confianza en el gobierno como proveedor de servicios esenciales desempeña un importante papel en el logro de resultados decisivos de política pública que inciden en el bienestar de los ciudadanos y en el crecimiento sostenible. La falta de confianza en los servicios gubernamentales, por ejemplo los del sector salud, puede influir en la información, las políticas y los servicios existentes para los ciudadanos, lo que puede afectar negativamente sus resultados de salud (OCDE, 2016a).

El mecanismo de transmisión por el que la prestación de servicios puede afectar la confianza en el gobierno se ha designado en la literatura “hipótesis del microdesempeño”. Esto significa que los servicios públicos de mejor calidad pueden aumentar la satisfacción de los usuarios, lo que a su vez puede favorecer la confianza en el gobierno (recuadro 1.3). Entre los elementos que afectan esta confianza no solo se incluyen los aspectos relacionados con la competencia del gobierno en cuanto a la calidad, puntualidad o eficacia de los servicios públicos, sino también aspectos relacionados con los principios que guían la prestación de esos servicios. De manera creciente, componentes como la interacción con los usuarios, que puede producir servicios más individualizados o formas innovadoras de diseño y prestación de servicios, contribuyen a determinar las actitudes asociadas a la confianza reduciendo la brecha entre las expectativas y el desempeño (OCDE, 2016a).

Recuadro 1.3. Relación entre la confianza y la prestación de servicios públicos más eficaces

Estudiando un país en particular, Kampen *et al.* (2003) se centraron en Flandes (Bélgica) y observaron que el mayor efecto sobre la confianza en el gobierno procede de la satisfacción con los servicios públicos. Todos los servicios que se incluyeron en su investigación (p. ej., policía, recolección de basura, educación, transporte) inciden en el grado de satisfacción con el gobierno. Christensen y Laegreid (2005) observaron que los ciudadanos más satisfechos con servicios públicos específicos por lo general tienen mayor grado de confianza en las entidades públicas. Badri *et al.* (2015) confirman esta relación aplicando modelos de ecuaciones estructurales a los datos de la Encuesta de Satisfacción de los Ciudadanos de Abu Dabi. Observan que la calidad de los servicios, la demografía y las expectativas tienen efectos en la satisfacción del ciudadano, y que en última instancia esta satisfacción influye en la confianza en el gobierno.

También se pueden hallar pruebas a nivel sectorial. Meyer *et al.* (2013) observaron que aumentar el acceso a servicios en poblaciones que tienen dificultad para acceder a servicios de salud puede aumentar la confianza en la política de salud. La mayor confianza en la gobernanza de la salud a su vez quizá asegure la propagación y aplicación de la política de salud, y que las inequidades existentes no se perpetúen por falta de confianza en la información y las iniciativas de la política de salud. Además, otros autores (p. ej., Kampen *et al.*, 2003) proponen que una experiencia negativa con un servicio público puede tener un efecto más profundo sobre la confianza en el gobierno que el de una experiencia positiva.

Van de Walle y Bouckaert (2003) advierten que si bien el desempeño de la administración pública tiene cierto efecto sobre la confianza en el gobierno, los grados existentes de confianza en el gobierno también pueden incidir en las percepciones de su desempeño.

Recuadro 1.3. Relación entre la confianza y la prestación de servicios públicos más eficaces (continúa)

Fuentes:

Badri, M., M. Al Khaili y R. L. Al Mansoori, 2015. "Quality of Service, Expectation, Satisfaction and Trust in Public Institutions: The Abu Dhabi Citizen Satisfaction Survey", *Asian Journal of Political Science*, 23(3), pp. 420-447.

Bouckaert, G. y S. Van de Walle, 2003. "Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': difficulties in linking trust and satisfaction indicators". *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), pp. 329-343.

Christensen, T., y P. Lægveid, 2005. "Trust in government: The relative importance of service satisfaction, political factors, and demography", *Public Performance & Management Review*, 28(4), pp. 487-511.

Kampen, J. K., S. Van de Walle y G. Bouckaert, 2003, marzo. "On the relative role of the public administration, the public services and the political institutions in building trust in government in Flanders". En la LXIV Conferencia Nacional de la Sociedad Estadounidense de Administración Pública (ASPA, por sus siglas en inglés) 'The Power of Public Service', Washington, D.C. (pp. 15-18).

Los datos disponibles de la OCDE respaldan los hallazgos de que la satisfacción con los servicios públicos se relaciona positivamente con la confianza en el gobierno. Pese a las dificultades metodológicas para medir la confianza en el gobierno, los hallazgos de encuestas de hogares a gran escala revelan que la satisfacción de las personas con los servicios públicos tiene relación positiva con su confianza en el gobierno, en especial a nivel local (gráfica 1.4).²

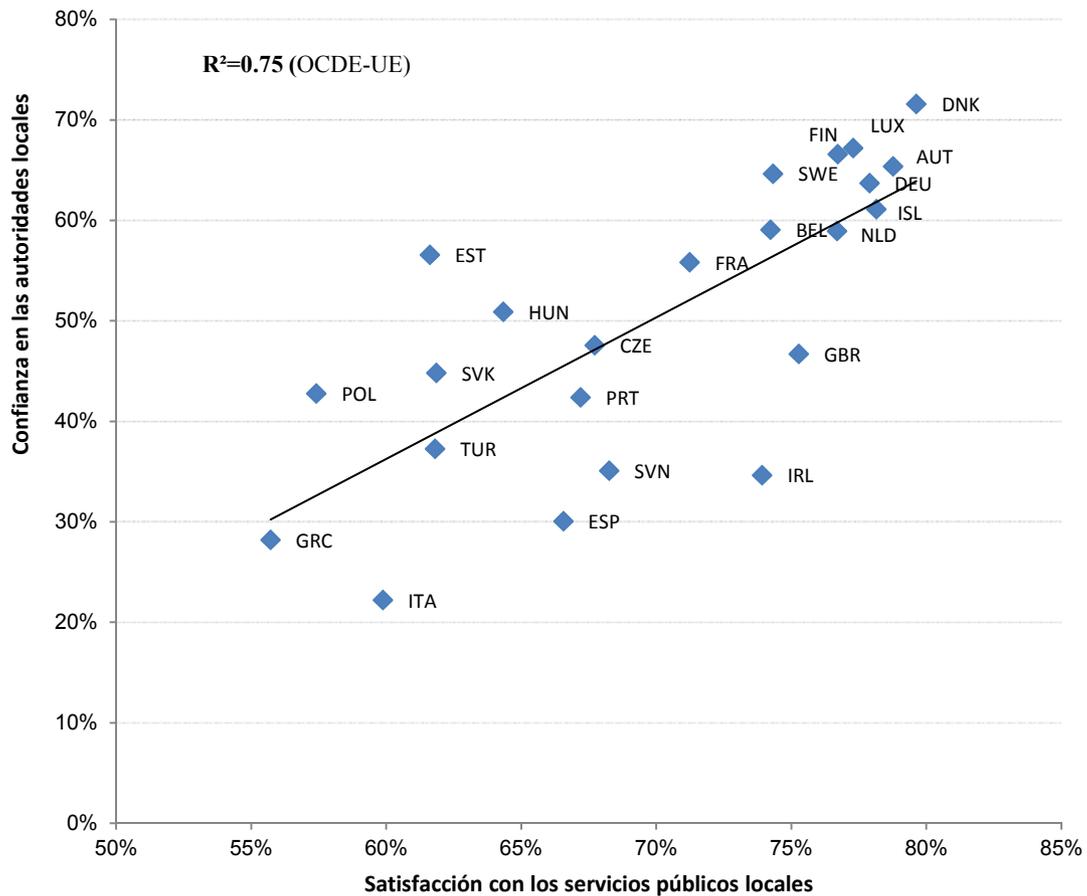
Retos para la prestación de servicios públicos en la República Dominicana

Varios factores particulares al contexto afectan la prestación de servicios públicos en la República Dominicana. En primer lugar, los ciudadanos expresan repetidamente poca satisfacción con la calidad de los servicios y el acceso a ellos en el país, lo que a menudo se refleja en resultados que no son óptimos. En segundo lugar, la actual dinámica demográfica, como el elevado ritmo de crecimiento de la población y el que gran parte de las minorías vivan en la pobreza, aumenta la demanda de servicios. En tercer lugar, los ingresos gubernamentales relativamente escasos, sumados a una baja moral tributaria, restringen los recursos disponibles para que el gobierno mejore los servicios públicos. Por último, pese a una fuerte tendencia hacia la reforma gubernamental, la falta de implementación de la regulación y las dificultades para que las instituciones sectoriales se adapten al nuevo marco institucional, parecen debilitar la eficiencia de la prestación de servicios. Las siguientes secciones describen estos retos en mayor detalle.

Los ciudadanos dominicanos expresan bajos grados de satisfacción con los servicios públicos

En general, los ciudadanos dominicanos al parecer no perciben que los servicios públicos que reciben son de alta calidad, como lo evidencian los grados de satisfacción que expresan. Aunque las personas están relativamente satisfechas con la educación pública, lo están menos con los hospitales públicos, el sistema judicial y la policía. Al parecer casi una cuarta parte de la población está bastante insatisfecha con la calidad de los hospitales públicos, en comparación con un promedio de menos de una décima parte entre todos los países latinoamericanos. Según el Latinobarómetro (2015), alrededor de 27% no está satisfecho con el sistema judicial, y más de 30% no lo están con la policía (véase la gráfica 1.5).

Grafica 1.4. Correlación entre el grado de satisfacción expresado con los servicios locales y la confianza expresada en las autoridades locales en países de la OCDE y de la UE, 2008-2015

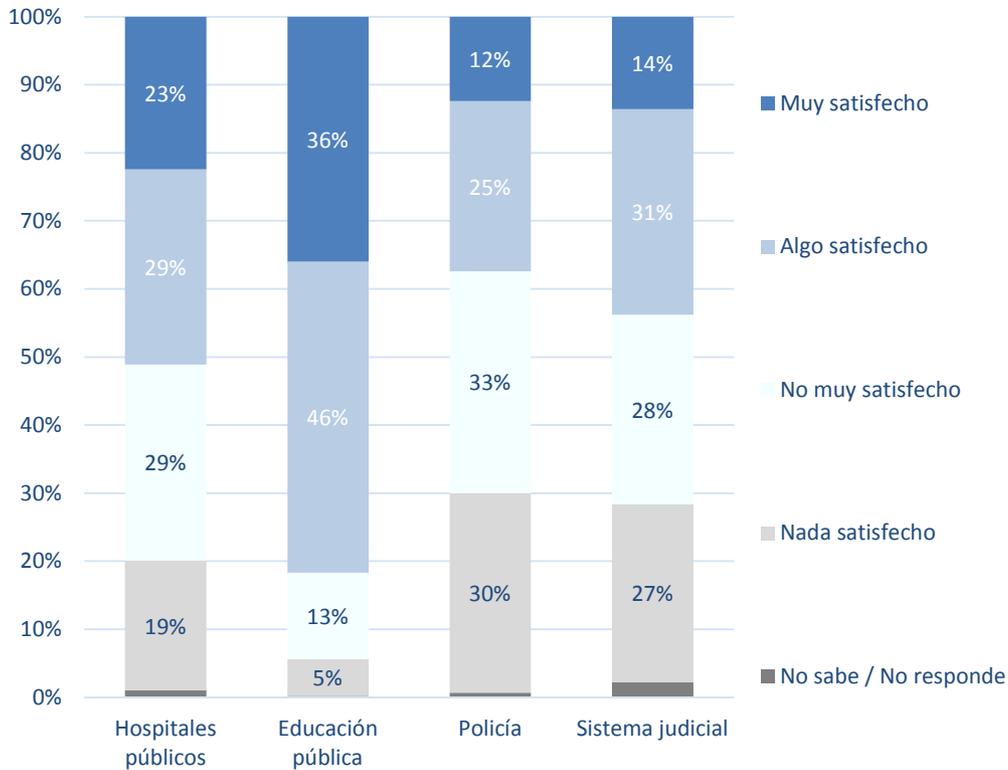


Nota: No hay datos sobre la confianza en las autoridades locales en países de la OCDE no pertenecientes a la UE. Los datos corresponden al porcentaje de encuestados que respondieron “tiendo a confiar” a la pregunta “De cada una de las siguientes entidades, diga si tiende a confiar en ella o tiende a no confiar en ella. Autoridades públicas regionales o locales”. Los datos sobre el grado de satisfacción con los servicios corresponden a un promedio simple de la satisfacción expresada con la salud, la educación, el transporte público, la policía local, la vivienda, la calidad del aire y la calidad del agua. La satisfacción expresada corresponde al % de respuestas afirmativas a las preguntas: “En la ciudad o localidad donde usted vive, ¿está satisfecho o insatisfecho con la disponibilidad de cuidados de la salud de calidad?”; “En la ciudad o localidad donde usted vive, ¿está satisfecho o insatisfecho con el sistema educativo o las escuelas?”; “En la ciudad o localidad donde usted vive, ¿está satisfecho o insatisfecho con los sistemas de transporte público?”; “En la ciudad o localidad donde usted vive, ¿tiene confianza en las fuerzas policiales locales, o no?”; “En la ciudad o localidad donde usted vive, ¿está satisfecho o insatisfecho con la disponibilidad de vivienda de calidad a precios asequibles?”; “En la ciudad o localidad donde usted vive, ¿está satisfecho o insatisfecho con la calidad del aire?”; “En la ciudad o localidad donde usted vive, ¿está satisfecho o insatisfecho con la calidad del agua?”

Fuente: OCDE, con información obtenida de las bases de datos Gallup World Poll (<http://www.gallup.com/services/170945/world-poll.aspx>) y Eurobarometer.

Gráfica 1.5. Satisfacción con los servicios públicos en la República Dominicana, 2015

Aunque los ciudadanos están relativamente satisfechos con la educación pública, lo están menos con los hospitales públicos, el sistema judicial o la policía.



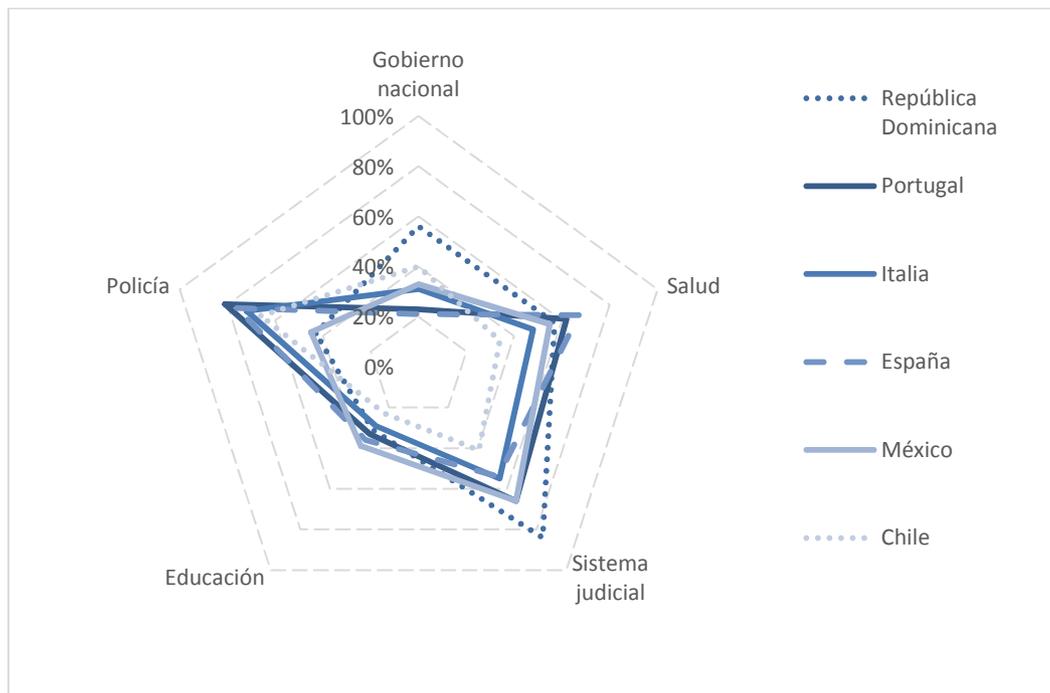
Nota: 1000 encuestados.

Fuente: Latinobarómetro (2015), base de datos Latinobarómetro, www.latinobarometro.org/latOnline.jsp, (consultada en octubre de 2016).

A pesar de los avances y la reforma, la confianza en las instituciones democráticas, como el sistema judicial o la policía, es muy baja, y el grado de satisfacción con estos servicios casi nunca supera el 50% (véase la gráfica 1.6). Esto puede poner en marcha un círculo vicioso de desconfianza y legitimidad debilitada que a su vez limita la posibilidad de subir los impuestos e impide la prestación de servicios más universales (OCDE, 2015b).

Gráfica 1.6. Confianza en las instituciones públicas en países seleccionados

Los ciudadanos de la República Dominicana expresan una confianza relativa en el gobierno nacional y el sistema educativo. Hay poca confianza en las policías locales.



Nota: Los datos se refieren a la proporción de encuestados que respondieron “sí” a la pregunta: “¿Tiene usted confianza en esta institución?”

Fuente: cálculos de la OCDE fundamentados en la base de datos Gallup World Poll, <http://www.gallup.com/services/170945/world-poll.aspx>.

Los actores interesados señalan que cuando los dominicanos tienen los medios para pagar soluciones privadas, a menudo abandonan los servicios públicos. En la República Dominicana la prestación privada de servicios como salud, educación, electricidad e incluso seguridad es grande en comparación con las economías de la OCDE. Esta sección describe tres servicios que ilustran algunos de los problemas de la prestación de servicios públicos en la República Dominicana: 1) educación; 2) salud, y 3) electricidad.

Durante las dos últimas décadas, la República Dominicana gastó alrededor de 2% del PIB en educación, lo que la coloca en el último lugar de América Latina. El escaso gasto en educación, sumado a algunas inversiones ineficientes, ha producido una brecha entre la infraestructura disponible (p. ej., el número de aulas y maestros) y la cambiante dinámica demográfica. Más aún, el sistema educativo de la República Dominicana tradicionalmente se ha caracterizado por elevadas tasas de repetición, bajos índices de terminación de ciclos de enseñanza, y un escaso número de horas de clase en las escuelas públicas. Las proporciones de alumnos con respecto a maestros en escuelas de más de 500 alumnos es muy alta, de 78 a 1, y estas escuelas representan 68% de la matriculación total en escuelas públicas (Deutsche Welle, 2016)

El cuadro 1.1 resume la educación en la República Dominicana, en la Región de América Latina y en la OCDE. La proporción de población con educación superior (% de

población mayor de 25 años) es inferior al promedio regional de América Latina y considerablemente menor que el de la OCDE. Lo mismo puede decirse del promedio de años de escolaridad. Apenas poco más de 10% de la población total ha terminado la educación secundaria, lo que coloca a la República Dominicana en el último lugar de América Latina. El índice de alfabetismo (total de adultos, % de personas de 15 años de edad en adelante) se mantiene en un relativamente bajo 91% (Banco Mundial, 2015).

Cuadro 1.1. Educación en la República Dominicana, la región de América Latina y el Caribe (ALC) y la OCDE

La educación en la República Dominicana aún se encuentra muy por debajo de los estándares de la OCDE.

	República Dominicana	ALC	OCDE
Proporción de la población con educación superior (% de la población de 25 años en adelante)	11%	14%	28%
Proporción de la población con educación secundaria (% de la población de 25 años en adelante)	23%	23%	35%
Promedio de años de escolaridad total	7.46	8.29	11.39

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL (2015), *Latin American Economic Outlook 2016: Towards a New Partnership with China*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246218-en>.

Sánchez y Senderowitsch (2012) sostienen que el sector de la educación en la República Dominicana adolece de una prestación deficiente de servicios públicos, lo que da lugar a una oferta privada que es más el resultado de una reacción a las deficiencias de la educación estatal que una alternativa de alta calidad. Incluso entre el 20% más pobre de la población, casi 13% de los hogares utilizan escuelas privadas (Fritz *et al.*, 2014). La consecuencia es un resultado ineficiente en el que los pobres resultan los más golpeados, ya que tienen que gastar una muy alta proporción de sus ingresos en una solución privada para la educación.

Recientemente se han dedicado esfuerzos a corregir estos problemas. En 2015, en particular, el sector de la educación se benefició de un aumento considerable de financiamiento como consecuencia de un movimiento social que exigió que el 4% del PIB se destinara a la educación. Los recursos se dedican a la construcción de nuevas aulas, la capacitación de maestros y la expansión del acceso a la educación inicial y básica con la iniciativa de prolongación de la jornada escolar Tanda Extendida.

Una situación parecida se puede observar en el sector de la salud, donde los ciudadanos tienden a buscar soluciones privadas antes que usar los servicios públicos. Por lo general los ciudadanos perciben como insatisfactoria la calidad de la salud pública. Alrededor de la mitad de la población no está satisfecha con los hospitales públicos

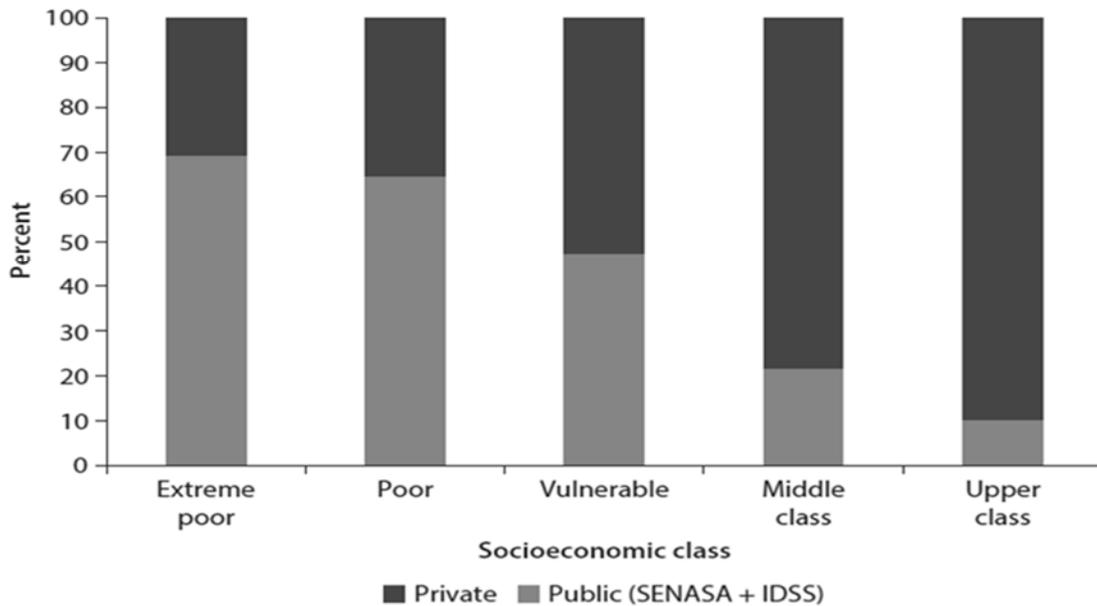
(Latinobarómetro, 2015), y las tasas de mortalidad materna y perinatal se mantienen muy por encima de los promedios regionales.

El gasto público dominicano en salud promedió 1.5% del PIB entre 2005 y 2011, el más bajo de América Latina. El Estado financia alrededor de 36% del gasto total en salud, mientras que el gasto en desembolsos particulares asciende a 56% y los seguros privados cubren apenas 8% (Sánchez y Senderowitsch, 2012).

La mayoría de las personas de clases media y alta optan por los proveedores privados de atención de salud. Aunque la proporción de los asegurados en el sector privado aumenta drásticamente en proporción con el ingreso (las personas más ricas prefieren la atención privada), incluso los hogares que viven en pobreza extrema buscan seguros privados (véase la gráfica 1.7), y resultan desproporcionadamente afectados por la necesidad de buscar atención médica privada. Los desembolsos particulares representan más de 60% del gasto total, y la compra de medicinas es una pesada carga para los estratos más pobres de la población (Carneiro *et al.*, 2015).

Gráfica 1.7. Seguro de gastos médicos por clase socioeconómica en la República Dominicana

La proporción de los seguros privados aumenta drásticamente a la par que el ingreso. Sin embargo, incluso los hogares que viven en pobreza extrema buscan seguros privados.



Nota: Se usan las cifras de "ingreso total de la ocupación primaria" de la ENIGH (Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares) con fines de análisis. La población se clasifica según las franjas de ingreso seleccionadas en el emblemático informe más reciente sobre la clase media en América Latina y el Caribe (Ferreira *et al.*, 2013): en pobreza extrema, \$0.00-\$2.50 USD al día; pobres, \$2.50-4.00 USD al día; vulnerables: \$4.00-\$10.00 USD al día; clase media \$10.00-50.00 USD al día; clase alta, de \$50.00 USD en adelante al día (paridad de poder de compra). El IDSS es el Instituto Dominicano de Seguros Sociales; el SeNaSa es el Seguro Nacional de Salud de la República Dominicana

Fuente: Fritz *et al.* (2014), cálculos del personal del Banco Mundial con base en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México, ENIGH, 2007, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/Encuestas/Hogares/regulares/Enigh/Enigh2010/tradicional/>.

El gasto gubernamental en atención de la salud, en particular en los hospitales, debe basarse cada vez más en criterios de eficiencia, rentabilidad y sostenibilidad. Las entrevistas realizadas por la OCDE en la República Dominicana destacaron que quizá haya demasiados hospitales en el país, muchos de ellos situados en aldeas donde tener un hospital no es sostenible financieramente. Las mejoras del marco de gobernanza y coordinación, que se tratan en el capítulo 2, ayudarían a enfrentar algunos de estos retos.

Recuadro 1.4. El sistema de salud y seguridad social en la República Dominicana

El sistema de seguridad social de la República Dominicana prevé tres modalidades de seguro social: un régimen plenamente subsidiado, orientado en última instancia a toda la población pobre, de alrededor de 4 millones de personas, pero que a fines de 2011 apenas alcanzaba a unos 2.3 millones; un sistema contributivo entre empleador y empleado, obligatorio para los servidores públicos, y un régimen voluntario, parcialmente subsidiado, concebido originalmente para cubrir a quienes ejercen el autoempleo y a los profesionales, pero que todavía no se aplica.

Fuente: Fritz *et al.* (2014), cálculos del personal del Banco Mundial con base en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México, ENIGH, 2007, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/Encuestas/Hogares/regulares/Enigh/Enigh2010/tradicional/>.

El sector de la electricidad es otro ejemplo de la limitada eficacia de los servicios públicos en la República Dominicana debido al poco confiable suministro de electricidad, los apagones y los pasados esfuerzos fallidos por mejorar el sistema. Según el Latinobarómetro (2015), más de 40% de los ciudadanos dominicanos están “no muy satisfechos” o “nada satisfechos” con la calidad de la electricidad. En consecuencia, los ciudadanos han empezado a depender de proveedores privados y a instalar sistemas de respaldo contra los frecuentes cortes del servicio. Esto promueve la desigualdad económica y social, ya que los hogares pobres no pueden pagar sistemas de respaldo y o se quedan sin un abasto confiable, o tienen que gastar una proporción considerable de sus ingresos en soluciones privadas. Encima de estos problemas microeconómicos, el enorme déficit del sector de la electricidad crea desequilibrios macroeconómicos, ya que absorbe el gasto público destinado a programas sociales y otros servicios públicos.

Estos ejemplos muestran que la deficiente calidad de los servicios públicos plantea un reto fundamental al desarrollo incluyente en la República Dominicana, al dividir a la sociedad entre los que pueden pagar una solución privada y los que no. Las limitadas políticas redistributivas y los altos índices de informalidad ocasiona que los servicios públicos queden fuera del alcance de una gran proporción de la población. También se ha propuesto que los servicios públicos deficientes pueden restringir el desarrollo del sector privado (véase el recuadro 1.5).

Recuadro 1.5. Los servicios públicos deficientes restringen el desarrollo del sector privado

Los servicios públicos deficientes pueden limitar el potencial de desarrollo del sector privado en la República Dominicana. La demanda insatisfecha de servicios públicos de calidad es uno de los retos decisivos que han surgido en tiempos recientes como restricciones para el desarrollo en la República Dominicana, así como en la región de América Latina y el Caribe (OCDE/CAF/CEPAL, 2015). Entre otros retos se incluyen una emergente clase media todavía vulnerable y desigualdades persistentes.

Recuadro 1.5. Los servicios públicos deficientes restringen el desarrollo del sector privado (continúa)

Para promover aún más el desarrollo económico de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), así como de compañías más grandes, en todas las regiones de la República Dominicana, es necesario prestar mejores servicios públicos que puedan satisfacer las demandas de capital humano del sector privado. Por ejemplo, un gran porcentaje de las empresas informan sobre dificultades para contratar trabajadores debidamente capacitados en la República Dominicana (véase el cuadro 1.2).

Cuadro 1.2. Estructura de la economía y competencias en la República Dominicana, la región de ALC y la OCDE

Un gran porcentaje de las empresas informan de dificultades para contratar trabajadores debidamente capacitados en la República Dominicana

	República Dominicana			ALC			OCDE		
	Agricultura	Industria	Servicios	Agricultura	Industria	Servicios	Agricultura	Industria	Servicios
Empleo por ocupación, % de total, último año disponible	15%	18%	68%	14%	21%	65%	5%	23%	71%
Porcentaje de empresas que informan de dificultades para contratar trabajadores calificados, último año disponible	36%			36%			17%		

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL (2015), *Latin American Economic Outlook 2016: Towards a New Partnership with China*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246218-en>.

La limitada satisfacción con los servicios públicos también puede estar relacionada con las grandes disparidades de la calidad de una parte a lo largo del país. La República Dominicana está dividida en 31 provincias heterogéneas (que comprenden 155 municipios) y el Distrito Nacional, donde se encuentra la capital. Las provincias son unidades políticas y administrativas que facilitan la delegación de autoridad del gobierno central al nivel intermedio. Cada provincia tiene un gobernador civil designado por el poder ejecutivo central y que lo representa. Cada provincia consta de dos o más municipios, que a su vez funcionan como unidades políticas y administrativas (OCDE, 2015b). Algunos actores interesados durante las entrevistas realizadas por la OCDE señalaron que la prestación de servicios públicos sigue fragmentada y que la calidad de los servicios varía de una región a otra. Una de las razones de la escasa coherencia y calidad de los servicios públicos en distintas partes del país podría ser el número

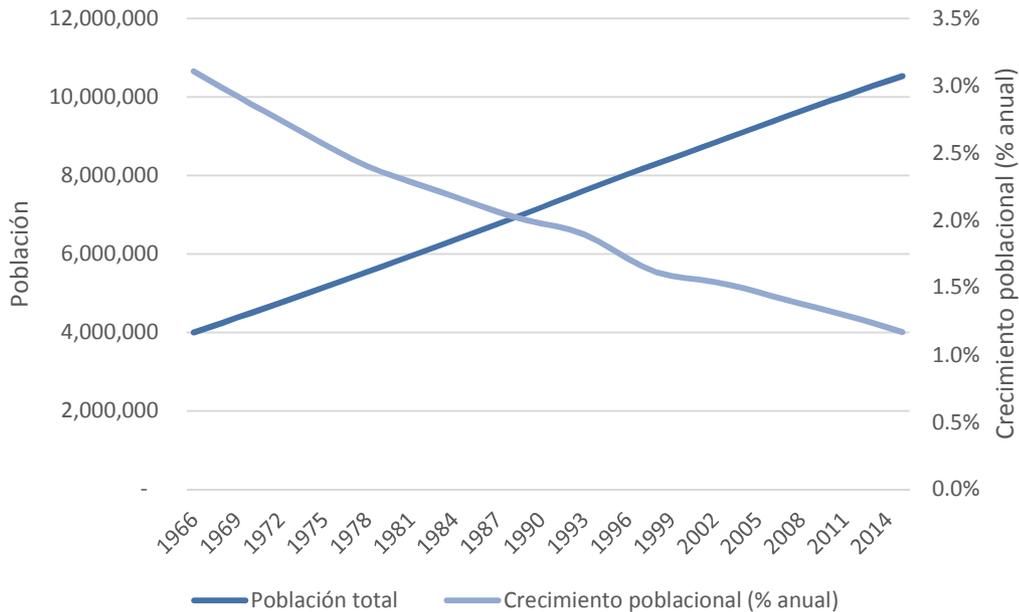
relativamente grande de provincias y municipios, dada la superficie relativamente pequeña del país.

Las tendencias demográficas plantean un reto para la prestación de servicios públicos

La demografía y la migración plantean retos adicionales para la prestación de servicios en la República Dominicana. La población ha aumentado considerablemente en las décadas recientes: de 3.3 millones de habitantes en 1960 a 10.6 millones en 2015. Aunque el crecimiento de la población ha decaído lentamente, aún supera el 1.3% al año (véase la gráfica 1.8), muy por encima del promedio de la OCDE de 0.5%. Al alto ritmo de crecimiento se suman flujos de inmigración relativamente grandes (sobre todo de Haití), factores que crean una gran demanda de servicios públicos.

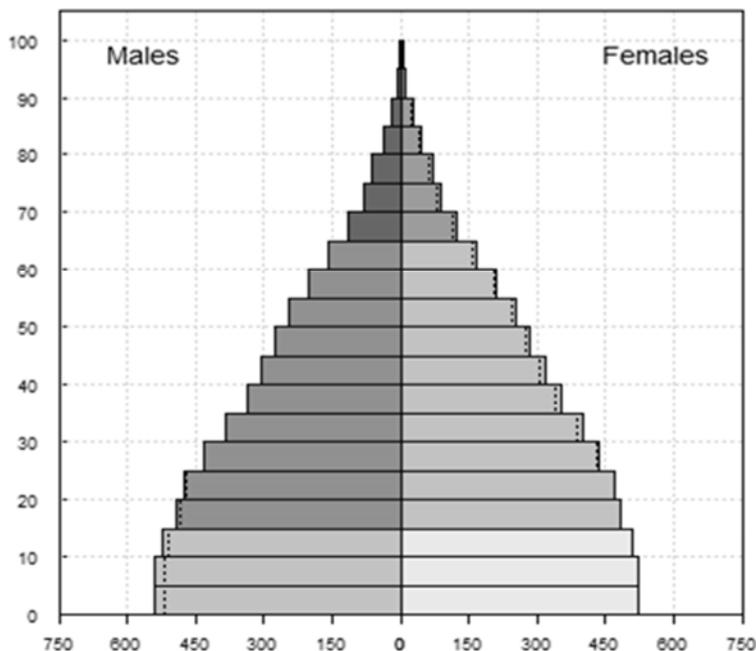
Gráfica 1.8. Población histórica y ritmo de crecimiento demográfico de la República Dominicana

La población en la República Dominicana ha aumentado considerablemente en las décadas recientes: de 3.3 millones de habitantes en 1960 a 10.6 millones en 2015



Fuente: Banco Mundial (2016), *World Development Indicators* (base de datos) <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

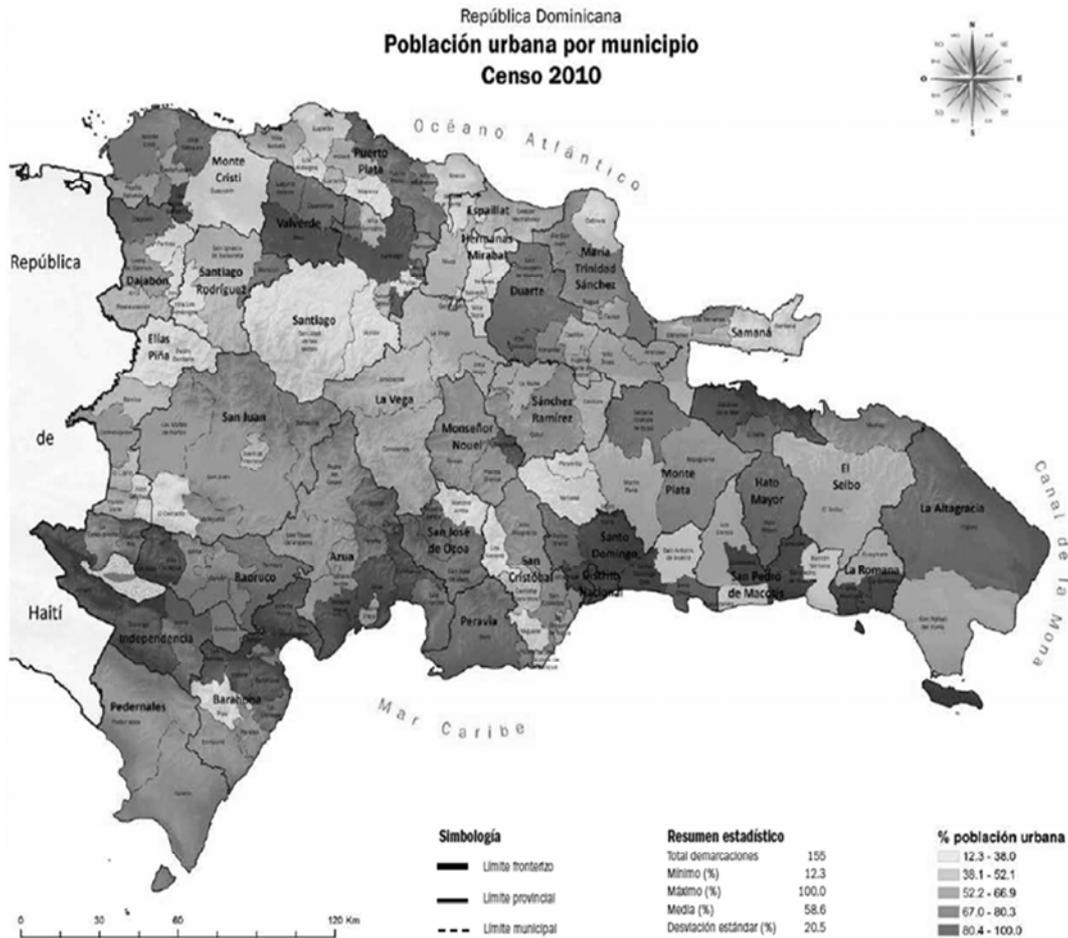
El rápido crecimiento de la población ocasiona una acentuada pirámide poblacional, común en los países en vías de desarrollo, con altos índices de natalidad y mortalidad y una esperanza de vida relativamente corta. Un gran porcentaje de la población dominicana es menor de 15 años (29.5%), en comparación con el promedio de la OCDE de 18.4%. Esta dinámica poblacional supone una pesada carga para que el gobierno provea servicios públicos y oportunidades de trabajo que hay en el mercado.

Gráfica 1.9. Pirámide de población de la República Dominicana, 2015

Fuente: ONU (2015), *World Population Prospects: The 2015 Revision*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York.

La dinámica urbana también plantea retos para la prestación de servicios del gobierno. La población migra con rapidez de las zonas rurales a las ciudades, principalmente en busca de trabajos y mayores ingresos. Por ejemplo, en 1990 la población urbana representaba el 55% del total, mientras que en 2014 ascendía a 78% del total. Más aún, el crecimiento de la población urbana se ha mantenido arriba del 2% anual (Trading Economics, 2016b), y se espera que en Santo Domingo, la capital, aumente en 42% entre 2012 y 2030 (Euromonitor International, 2013). Esto contribuirá a que la región esté aún más densamente poblada (véase la gráfica 1.10) y creará mayor demanda de servicios públicos en la capital y las zonas aledañas. Como la migración no suele ser planificada, ocasiona una elevada densidad de población y asentamientos irregulares en algunas zonas, y promueve una alta concentración de comunidades marginadas. De hecho, la dinámica urbana exagera la vulnerabilidad de estos grupos, que a menudo también enfrentan un acceso limitado a los servicios públicos.

Gráfica 1.10. Densidad de población, 2010



Fuente: Oficina Nacional de Estadística (2015), *Atlas: Situación poblacional de la República Dominicana en los censos 1920–2010*, República Dominicana, <http://www.one.gob.do/Categoria/Publicaciones/847>.

Otras dinámicas demográficas son importantes para la prestación de servicios en la República Dominicana, en particular desde el punto de vista del acceso por parte de los grupos desfavorecidos. Como ya se dijo, la República Dominicana comparte la isla de La Española con Haití, que es un país considerablemente más pobre. Mientras que el PIB per cápita de la República Dominicana (en dólares de los Estados Unidos a valor corriente a paridad de poder adquisitivo [PPA] corriente) es de 13 300, en Haití es de apenas 1 730. Además de la pobreza generalizada, los periodos de inestabilidad política e incertidumbre económica, y algunos factores exógenos, como el terremoto de 2010 en Haití, han alentado la emigración a la República Dominicana. Aunque los cálculos varían, hay más de 700 000 personas de ascendencia haitiana, incluida una generación nacida en la República Dominicana. Una encuesta realizada por la Oficina Nacional de Estadística (ENI, 2012) calculó el número de migrantes haitianos en 458 233, u 87.3% del total de migrantes en el país. Además, la encuesta indica que había 209 912 personas de ascendencia haitiana.

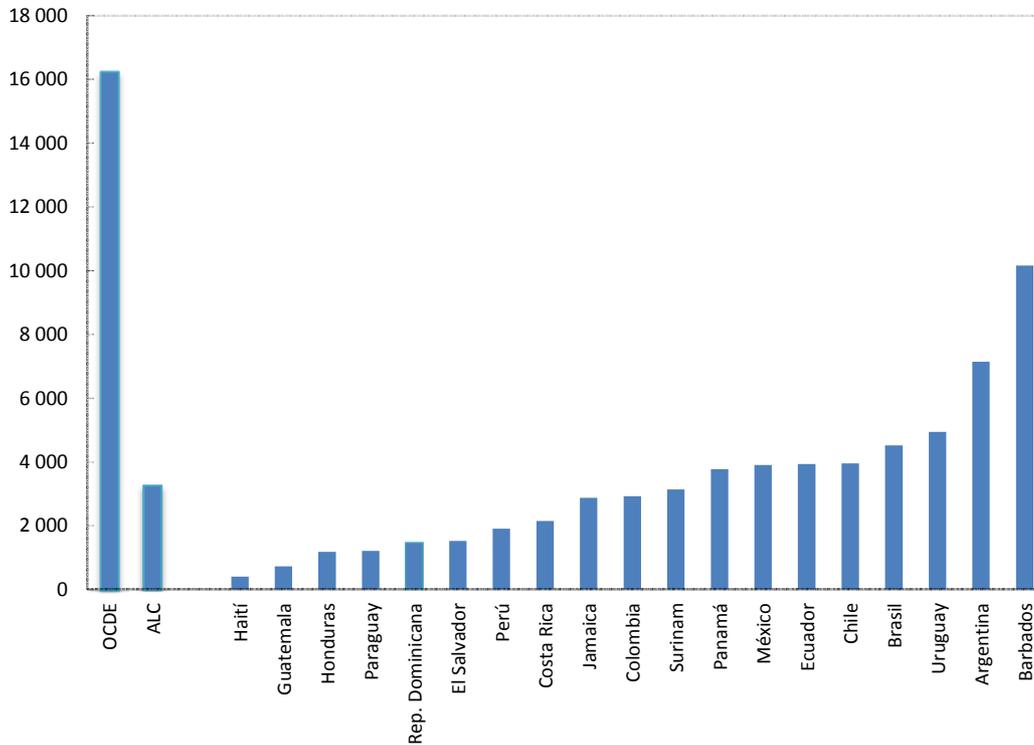
Muchas de estas personas viven en las zonas fronterizas y tienen dificultad para acceder a servicios públicos como educación o salud. Estos grupos no solo sufren de escasos ingresos y baja calidad de vida, sino de exclusión social. Como suelen carecer de actas de nacimiento y documentos de identidad, cerca de 20% de las familias más pobres no se benefician de la mayoría de los programas de asistencia social y tienen dificultad para acceder a los servicios públicos. Aunque el problema de la identificación suele analizarse en función de las disputas de nacionalidad y el reconocimiento de los derechos de las personas de ascendencia haitiana, también afecta a los dominicanos más pobres (aunque en menor medida), especialmente en las zonas rurales. El registro tardío de los nacimientos solía ser difícil y costoso si se trataba de una persona pobre que vivía lejos de una oficina del registro civil, que usualmente están en las ciudades. Aunque los sucesivos gobiernos han hecho esfuerzos para atender este problema, sigue parcialmente sin resolver.

Los escasos recursos fiscales restringen la calidad de los servicios públicos

Tradicionalmente, la prestación de servicios en América Latina y el Caribe (ALC) está limitada por la escasez de recursos públicos, el clientelismo y posiblemente la corrupción. Estos retos suelen reducir la disposición de las personas a pagar impuestos, lo que limita los recursos para los servicios públicos y el crecimiento incluyente. A este respecto, la República Dominicana tiene un gasto per cápita excepcionalmente reducido en comparación con los promedios de la OCDE y ALC (véase la gráfica 1.11).

Gráfica 1.11. Gasto gubernamental general per cápita (2011), USD PPA

El gasto gubernamental general per cápita es muy bajo en la República Dominicana en comparación con los promedios de la OCDE y ALC



2011 USD PPA

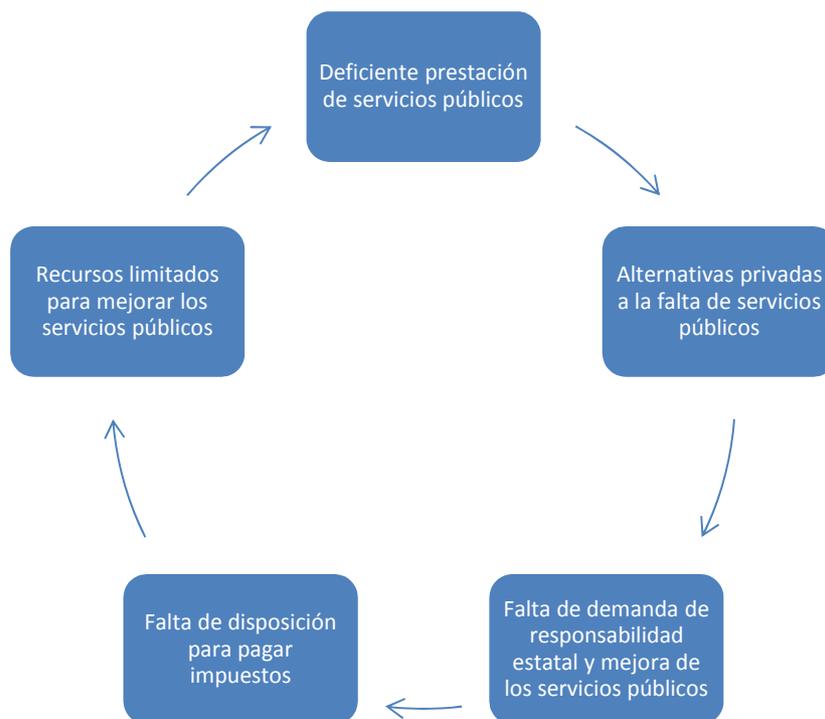
Nota: Datos de los países de ALC: FMI, World Economic Outlook Database (FMI WEO) (octubre de 2013). Datos del promedio de la OCDE: OECD National Accounts Statistics (base de datos).

Fuente: OCDE/BID (2014), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2014: Towards Innovative Public Financial Management*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209480-en>.

Si la educación, salud y otros servicios públicos no son provistos con alta calidad, la población de clase media tiende a considerarse contribuyente neta desde el punto de vista fiscal, lo que le resta disposición para financiar al sector público (OCDE, 2010). Al parecer la República Dominicana ha caído en un desequilibrio de ineficiencia caracterizado por una estrecha base impositiva y escasas políticas redistributivas, que afecta negativamente la prestación de servicios públicos (véase la gráfica 1.12). La prestación de servicios públicos de baja calidad obliga a las personas a buscar soluciones privadas, y por lo mismo les preocupa menos lo que el gobierno ofrece. El país ocupa el penúltimo lugar en moral tributaria en la región, y todo indica que la sociedad tolera la evasión de impuestos. Aunque el porcentaje medio de los habitantes de la región de ALC que dicen que la evasión fiscal “nunca se justifica” es de 45%, en la República Dominicana representa menos de 30% (Fritz *et al.*, 2014). Esto limita los recursos del gobierno, lo que ocasiona una deficiente prestación de servicios públicos.

Gráfica 1.12. Círculo vicioso de recursos limitados y malos servicios públicos en la República Dominicana

Los servicios públicos deficientes estimulan a buscar alternativas privadas a quienes pueden pagarlas, lo que reduce la demanda de responsabilidad estatal y la mejora de los servicios públicos, y desalienta la disposición a pagar impuestos, lo que limita los recursos para la mejora de los servicios.



Fuente: Basado en Fritz *et al.* (2014), Cálculos del personal del Banco Mundial con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México, ENIGH, 2007, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/Encuestas/Hogares/regulares/Enigh/Enigh2010/tradicional/>.

Otros factores de la baja disposición de las personas a pagar impuestos puede ser el alto grado de percepción de corrupción en todo el sector público, como repetidamente demuestran las encuestas internacionales. Por ejemplo, según el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (Transparencia Internacional, 2015), la República Dominicana ocupa el puesto 103 en una lista de 167 países.

En consecuencia, el recaudo fiscal se mantiene apenas en 13% del PIB en la República Dominicana, muy inferior al promedio de la OCDE de 34.1% y al de ALC de 20.1% (OCDE/BID, 2014). Como el sistema tributario es una herramienta esencial a fin de adquirir suficientes recursos para pagar la educación, el salud, la infraestructura y otros servicios que los ciudadanos necesitan (OCDE, 2013), estos recursos limitados restringen el potencial para mejorar la calidad y el alcance de los servicios públicos, y buscar así resultados de crecimiento más incluyentes.

En este contexto, adoptar reformas para aumentar los ingresos fiscales resulta extremadamente difícil si no se acompaña de acciones específicas y creíbles para mejorar la eficacia, eficiencia y transparencia del Estado en el gasto de esos ingresos (OCDE,

2013). El cuadro 1.6 resume los hallazgos de la OCDE (2013) sobre la política fiscal en la República Dominicana, incluida la referente a los servicios públicos.

Recuadro 1.6. Fortalecer la política fiscal para mejorar los servicios públicos en la República Dominicana

El informe de la OCDE *Fiscal policy for development in the Dominican Republic* expone algunos de los retos para la política fiscal y los servicios públicos en la República Dominicana. El informe concluye que el sistema tributario dominicano está muy fragmentado, lo que dificulta la administración tributaria y facilita la evasión legal e ilegal de impuestos. La prevalencia de exenciones fiscales, en particular, reduce las bases impositivas y dificulta mucho la administración tributaria (OCDE, 2013).

El impuesto al valor agregado de la República Dominicana es la principal fuente de ingresos fiscales, pero gran parte de impuesto se desaprovecha a través de exenciones y evasión fiscales. Se ha demostrado que las exenciones generales de impuestos benefician más a los miembros más ricos de la sociedad. La base impositiva podría ampliarse para simplificar el sistema tributario y aumentar los ingresos del Estado, y se podrían emplear mecanismos de transferencia directa para mitigar los impactos a quienes son más vulnerables en el aspecto financiero.

El impuesto sobre la renta individual en la República Dominicana es progresivo, pero la gran cantidad de ingresos no gravables le resta más progresividad de lo que debería. Alrededor de 90% de los asalariados están exentos del impuesto sobre la renta. En otras palabras, nueve de cada diez posibles contribuyentes de impuesto sobre la renta no están obligados a pagarlo porque su ingreso gravable no llega al umbral que marca la ley. Sin embargo, aunque la mayoría de los hogares de clase media no están sujetos al impuesto sobre la renta, a menudo terminan pagando servicios de atención en salud y educación privados a causa de las deficiencias de los servicios públicos.

La moral tributaria de los ciudadanos es muy baja en la República Dominicana. La falta de transparencia y la mala percepción de la calidad de la política fiscal desalientan la moral tributaria. La gran complejidad del régimen fiscal y los constantes cambios realizados generan incertidumbre en los actores económicos, mientras que la calidad del gasto público se percibe como deficiente. La mala percepción del gobierno y de los servicios públicos también reduce la disposición de la población a pagar impuestos. Una disposición disminuida a pagar impuestos conlleva un problema adicional: el de asignar y financiar prioridades del gasto. La Estrategia Nacional de Desarrollo expone políticas de desarrollo hasta 2030, y los ingresos fiscales tienen que aumentar para financiar esas políticas. Si los servicios públicos se perciben como de baja calidad, se socava la moral tributaria, y si se pagan menos impuestos, se abre una brecha entre los ingresos necesarios para gastar en desarrollo y los ingresos recaudados. Esto pone en marcha un círculo vicioso en el que las prioridades de la política de desarrollo no corresponden a las finanzas públicas a mediano y a largo plazos.

Fuente: OCDE (2013), "Fiscal policy for development in the Dominican Republic", *Making Development Happen*, núm. 2, OECD Publishing, París, <http://www.oecd.org/dev/americas/Fiscal%20policy%20for%20development%20in%20the%20Dominican%20Republic.E-Book.pdf>.

Las debilidades del marco de gobernanza e institucional subyacente suponen un reto aún mayor para la prestación de servicios públicos

Un marco de gobernanza eficaz, y los correspondientes esquemas institucionales, constituyen el núcleo de un sistema de prestación de servicios satisfactorio. La experiencia de la OCDE muestra que si bien la inversión en la prestación de servicios es importante, lo que a menudo importa aún más es un sistema con incentivos integrados en todos los órdenes de gobierno para posibilitar mayores beneficios. La eficacia del marco

institucional en el gobierno de la prestación de servicios públicos se caracteriza por cuatro capacidades: 1) definir la visión que guiará las prioridades y la planeación y la aplicación de las acciones en el ámbito sectorial; 2) traducir esta visión en objetivos concretos respaldados por un marco normativo adecuado; 3) institucionalizar la coordinación, y 4) posibilitar la evaluación de los resultados y los esfuerzos de responsabilidad y entrega de cuentas.

Los efectos de la crisis bancaria de 2003-2004 obligaron al gobierno a repensar el marco de gobernanza para la prestación de servicios. A fin de fortalecer el gobierno central (GC) y crear sistemas sólidos, coherentes e interrelacionados, se promulgaron leyes de administración pública, planeación, presupuesto y administración financiera. Además de reformas relacionadas con el GC, el gobierno centró su atención en una reorganización institucional de los sectores sociales para mejorar la coordinación y la prestación de los servicios sociales. En 2005 el gobierno estableció el plan Solidaridad como programa de transferencias condicionales de efectivo. Más adelante adoptó el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) para aumentar su focalización, y creó la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS) a fin de racionalizar el uso de los subsidios.

A pesar de estos esfuerzos, persisten retos para lograr la aplicación y puesta en marcha del marco institucional existente, y quizá los retos de coordinación que quedan exijan reformas adicionales.

Aunque la arquitectura institucional está en condiciones de funcionar, la falta de reglamentación, así como las dificultades de las entidades del sector para adaptarse al nuevo marco institucional, han socavado las nuevas medidas. Por otra parte, los mecanismos de coordinación existentes carecen de definiciones y práctica operativas, mientras que las iniciativas de monitoreo y evaluación son relativamente nuevas y no están plenamente integradas al proceso de toma de decisiones. Además, persisten preocupaciones acerca de la falta de profesionalización en el máximo nivel directivo, y de que en ciertos casos los funcionarios designados políticamente prevalezcan sobre los servidores públicos. Al parecer, la sociedad civil tiene apenas una voz limitada en la elaboración, aplicación y evaluación de la prestación de servicios públicos.

En consecuencia, optimizar la prestación de servicios plantea cuestiones fundamentales de gobernanza, entre ellas la necesidad de una capacidad sólida de medición del desempeño y de información, y la competencia para participar en revisiones operativas estratégicas del gasto de los programas, a fin de identificar la programación no prioritaria que podría alterarse o descontinuarse para crear un margen de maniobra presupuestal que permita satisfacer las necesidades de gasto más prioritarias y emergentes. Fomentar la participación de la sociedad mediante iniciativas pertinentes puede mejorar considerablemente la elaboración, la monitoreo y la evaluación de los servicios públicos. Recientemente se aplicaron varios conceptos interesantes. Un buen ejemplo de la participación ciudadana es la reciente iniciativa (desde 2012) Veedurías Ciudadanas. Estas comisiones se dedican principalmente a velar por el uso de los recursos por parte de ciertas instituciones, y se ha reconocido su utilidad para obtener incrementos de eficiencia en algunos de los insumos para la prestación de servicios. Sin embargo, es necesario trabajar más para aumentar la participación de los ciudadanos en el sistema de prestación de servicios públicos.

Mejorar la calidad, el alcance y el acceso a los servicios públicos es un importante eje de política pública para el crecimiento incluyente en la República Dominicana

El gobierno ha adoptado una serie de reformas para mejorar la calidad de los servicios públicos y el acceso a ellos. En años recientes se han tomado medidas importantes para alcanzar a las personas que viven en la pobreza: se ha extendido la cobertura de las redes de seguridad social, y las transferencias fiscales para la educación y la salud se han dirigido mejor. La cobertura también se ha ampliado considerablemente en cuanto a servicios básicos como el Servicio Nacional de Salud y medicamentos esenciales. Un esfuerzo de especial importancia se lleva a cabo en el sector de la educación, donde el incremento de recursos para la educación primaria y secundaria permitió la construcción de aulas para reducir la sobrepoblación de las escuelas y fomentar el aprendizaje. Además, fortalecer el marco institucional que guía la planeación y la prestación de servicios sigue siendo una prioridad para el gobierno.

Varios ejes de política pública pueden ayudar a la República Dominicana en sus esfuerzos por mejorar la prestación de servicios para promover el crecimiento incluyente. Este estudio explora en particular el papel que un gobierno digital más eficiente, la simplificación administrativa y la innovación del sector público, junto con un marco de gobernanza propicio, pueden desempeñar en la profundización de los esfuerzos que se están realizando.

NOTAS

¹ En 2012 esta estrategia se convirtió en la Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo de República Dominicana 2010-2030.

² Si se usa una medida compuesta de la satisfacción general con servicios críticos (incluidos cuidado de la salud, educación, policía, transporte público, vivienda, calidad del aire y calidad del agua), se observa una correlación positiva entre la satisfacción con los servicios públicos y la confianza en los gobiernos locales ($R^2=0.75$) en países de la OCDE y la UE durante el periodo 2008-2015 y con el gobierno nacional ($R^2=0.65$).

Bibliografía

- Badri, M., M. Al Khaili y R. L. Al Mansoori, 2015. "Quality of Service, Expectation, Satisfaction and Trust in Public Institutions: The Abu Dhabi Citizen Satisfaction Survey", *Asian Journal of Political Science*, 23(3), pp. 420-447.
- Bouckaert, G., y S. Van de Walle, 2003. "Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': difficulties in linking trust and satisfaction indicators", *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), pp. 329-343.
- Carneiro, F. G., A. Iwulska, J. D. Reyes y M. E. Sánchez-Martín, 2015. "Resilient Growth, Persisting Inequality: Identifying Potential Factors Limiting Shared Prosperity in the Dominican Republic", *World Bank Other Operational Studies 21499*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Christensen, T., y P. Læg Reid, 2005. "Trust in government: The relative importance of service satisfaction, political factors, and demography. *Public Performance & Management Review*, 28(4), pp. 487-511.
- Deutsche Welle (2016), *Dominican Republic revamps failing education system*, www.dw.com/en/dominican-republic-revamps-failing-education-system/a-17625149.
- ENI (2012), *Primera Encuesta Nacional de Inmigrantes en la República Dominicana*, Santo Domingo, República Dominicana, abril de 2013.
- Euromonitor International (2013), *Dominican Republic in 2030: The Future Demographic*, <http://www.euromonitor.com/medialibrary/PDF/Future-Demographic-Dominican-Republic.pdf>.
- Eurostat (2016), *Population of the year*, Comisión Europea, Bruselas.
- Fritz, V., B. Levy y R. Ort (2014), *Problem-Driven Political Economy Analysis: The World Bank's Experience*, Directions in Development, Public Sector Governance, The World Bank, Washington DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16389>.
- Banco Mundial (2016), *World Development Indicators* (base de datos), <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016), estadísticas de población, México.
- Latinobarómetro (2015), base de datos, <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>, (accessed October 2016).
- Kampen, J. K., S. Van de Walle y G. Bouckaert, 2003, marzo. "On the relative role of the public administration, the public services and the political institutions in building trust in government in Flanders". En la LXIV Conferencia Nacional de la Sociedad Estadounidense de Administración Pública (ASPA, por sus siglas en inglés) 'The Power of Public Service', Washington, D.C. (pp. 15-18).
- Kaufmann D., A. Kraay y M. Matruzzi (2010), *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, indicadores accesibles en www.govindicators.org.
- MEPyD (2015), *Tasa de pobreza monetaria general en RD baja a 32.1%, según metodología oficial*, Ministerio de Economía, Planeación y Desarrollo de la República Dominicana,

Santo Domingo, <http://economia.gob.do/mepyd/noticias/tasa-de-pobreza-monetaria-general-en-rd-baja-a-32-1-segun-metodologia-oficial/>.

MEPyD (2010), *Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030*, Ministerio de Economía, Planeación y Desarrollo de la República Dominicana, Santo Domingo, www.economia.gob.do/eWeb/Archivos/Libros/Anteproyecto_de_Ley_de_END_RD_2010_2030.pdf

OCDE (2016a), *The Governance of Inclusive Growth*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257993-en>.

OCDE (2015a), *All on Board*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264211353-en>.

OCDE (2015b), *Dominican Republic: Human Resource Management for Innovation in Government*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264211353-en>.

OCDE (2013), “Fiscal policy for development in the Dominican Republic”, *Making Development Happen*, núm. 2, OECD Publishing, París, http://www.oecd.org/dev/americas/Fiscal_policy_for_development_in_the_Dominican_Republic.E-Book.pdf.

OCDE (2012), *Reviews of National Policies for Education: Higher Education in the Dominican Republic 2012*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177055-en>.

OCDE (2010), *Perspectivas Económicas de América Latina 2011: En qué medida es clase media América Latina*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2011-es>.

OCDE /CAF/CEPAL (2015), *Latin American Economic Outlook 2016: Towards a New Partnership with China*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246218-en>.

OCDE /BID (2014), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2014: Towards Innovative Public Financial Management*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209480-en>.

Oficina Nacional de Estadística (2015), *Atlas: Situación poblacional de la República Dominicana en los censos 1920–2010*, República Dominicana, <http://www.one.gob.do/Categoria/Publicaciones/847>.

ONU (2015), *World Population Prospects: The 2015 Revision*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York.

PNUD (2016), *Sustainable Development Goals*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (consultado el 12 de junio de 2016) www.undp.org/content/undp/en/home/sdoverview/post-2015-development-agenda.html.

Sánchez y Senderowitsch (2012), “The Political Economy of the Middle Class in the Dominican Republic Individualization of Public Goods, Lack of Institutional Trust and Weak Collective Action”, documento de trabajo núm. 6049, *Policy Research*, www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/04/24/000158349_20120424091546/Rendered/PDF/WPS6049.pdf.

Trading Economics (2016a), Dominican Republic Unemployment Rate, <http://www.tradingeconomics.com/dominican-republic/unemployment-rate>.

Trading Economics (2016b), *Urban population growth (annual %) in Dominican Republic*,
<http://www.tradingeconomics.com/dominican-republic/urban-population-growth-annual-percent-wb-data.html>.

Transparencia Internacional (2015), *Corruption Perception Index*,
<http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>.

Capítulo 2

El contexto de la gobernanza de la prestación de servicios en la República Dominicana

Este Capítulo presenta los esquemas de gobernanza que guían y dan forma a la prestación de servicios públicos en la República Dominicana, y que sientan las bases para que otros ejes de política pública sean plenamente eficaces, como el gobierno digital, la innovación del sector público y la simplificación administrativa. Describe el marco institucional vigente que regula la prestación de servicios y las numerosas reformas emprendidas desde hace 50 años. Se discuten los retos para realizar todo el potencial del presente entorno institucional, incluidos los referentes a la coordinación y la coherencia del gobierno en conjunto y la integración de los sistemas de información existentes, como los que recopilan información para retroalimentar con base en experiencias de usuarios y beneficiarios; la construcción de capacidades, y la estructura administrativa. Se aborda también el papel del Ministerio de Administración Pública (MAP) como líder institucional natural. El Capítulo concluye con recomendaciones para mejorar los cimientos de la gobernanza de la prestación de servicios en la República Dominicana.

Introducción

Las crecientes desigualdades y los grados de vulnerabilidad que afectan a los hogares pobres a raíz de la crisis financiera mundial han desviado la atención de la sociedad hacia el logro del crecimiento incluyente; es decir, un desarrollo que crea oportunidades para todos los segmentos de la población y distribuye los dividendos de la mayor prosperidad, tanto monetaria como no monetaria, de manera equitativa entre la sociedad (OCDE, 2016). El doble reto de alcanzar un crecimiento más fuerte y resultados más incluyentes centra una atención en la capacidad de los gobiernos para elaborar y aplicar políticas que creen las condiciones propicias para que los ciudadanos prosperen; por ejemplo, a través de mejores resultados de salud y oportunidades de educación (OCDE, 2016).

Al poner las oportunidades al alcance de las personas, los servicios públicos desempeñan un papel fundamental en el logro de resultados de crecimiento incluyente. El acceso a servicios de calidad, como educación, cuidado de la salud o transporte, es esencial para romper ciclos arraigados de carencias socioeconómicas. Los mejores resultados en estos aspectos esenciales (desde el nivel educativo hasta la esperanza de vida y la vivienda) constituyen uno de los impulsores más potentes de crecimiento económico a largo plazo.

A pesar de los considerables avances, mejorar la accesibilidad, calidad y eficiencia de los servicios públicos sigue siendo un reto compartido para los países miembros, y no miembros, de la OCDE. Parte de este reto se relaciona con factores sociales, demográficos e incluso geográficos (como se describe en el Capítulo 1 con relación a la República Dominicana), pero no exclusivamente. Aún falta desarrollar plenamente el potencial de los factores de política pública que influyen en la eficiencia, eficacia y accesibilidad de los servicios públicos, como el gobierno digital, la innovación o la simplificación administrativa. Para que estas políticas tengan éxito, un sólido marco de gobernanza debe respaldar los esquemas institucionales que moldean la planeación, aplicación, evaluación y mejora continua de los servicios públicos. Esto es así en particular tratándose de los ámbitos desligados de los ingresos asociados con la solución de desigualdades pluridimensionales, como las de la salud o la educación.

La OCDE entiende por gobernanza pública “el sistema de procesos y herramientas estratégicos, así como instituciones, reglas e interacciones para la elaboración eficaz de políticas públicas” (OCDE, 2016). Las fallas del sistema de gobernanza pueden menoscabar la capacidad del gobierno para lograr el crecimiento incluyente, y exacerbar desigualdades pluridimensionales. Por ejemplo, las fallas del mecanismo de focalización de un programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC) pueden generar más desigualdad al no compensar el costo de los hogares más pobres para acceder a servicios de salud y educación. Para evitar esto, los gobiernos deben moverse hacia un enfoque de gobierno en conjunto para aprovechar al máximo “la toma de decisiones informada y alinear la visión, los incentivos y los mecanismos de aplicación durante todo el ciclo de elaboración de políticas públicas” (OCDE, 2016). Al hacerlo así, los gobiernos también fortalecen el marco institucional que sostiene el contrato social, validando su propia legitimidad para gobernar y estableciendo cimientos sólidos para un mayor grado de confianza en las instituciones.

En el contexto del aumento de la accesibilidad, calidad y eficiencia de los servicios públicos, el marco de la OCDE sobre la gobernanza del crecimiento incluyente constituye una útil referencia de bloques de construcción elementales para un enfoque de gobierno

en conjunto de la planeación, elaboración, prestación y evaluación de los servicios públicos (recuadro 2.1).

Recuadro 2.1. Elementos guía de un marco de gobernanza para el crecimiento incluyente

Un rasgo distintivo del crecimiento incluyente es la multidimensionalidad, que reúne consideraciones relacionadas y no relacionadas con los ingresos en la definición de los resultados que se buscan. Esto exige capacidad de los gobiernos para hacer frente a la complejidad en la elaboración de políticas públicas, evaluar los efectos de las políticas desde puntos de vista más amplios, e identificar los aspectos de complementariedad y transigencia dentro de una misma política y sus objetivos y entre unas y otras. La definición correcta de necesidades y expectativas, junto con mecanismos eficaces de coordinación administrativa y de políticas, se vuelven pilares esenciales para lograr el crecimiento incluyente.

Se pueden señalar cuatro capacidades básicas en el ciclo de elaboración de políticas públicas para el desarrollo incluyente. La primera es la definición de una visión de gobierno en conjunto para orientar la identificación de objetivos y resultados medibles, a menudo reflejados en indicadores nacionales clave (INC). Los sistemas sólidos de información son esenciales para centrarse en las necesidades y los grupos de población precisos, incluidas las consideraciones de lugar.

La segunda fase se centra en hacer operativa la visión, que por lo general está encarnada en un plan, programa de gobierno o pacto de coalición nacional de desarrollo a mediano plazo. Como los resultados de crecimiento incluyente son visibles durante un periodo plurianual, las políticas y acciones prioritarias se reflejarán idealmente en un marco de gasto a mediano plazo (MGMP), que puede dar forma a la dinámica anual del ciclo presupuestal, tendiendo así puentes entre la planeación a corto y a mediano plazos y entregando los recursos para cumplir la visión compartida. Varias herramientas pueden ayudar a los gobiernos a entablar negociaciones y entender los impactos distributivos (entre distintos grupos sociales y localidades) a fin de financiar las medidas prioritarias de crecimiento incluyente. Entre estas se cuentan los estudios de impacto normativo, una evaluación previa más compleja del gasto corriente, y proyectos de inversión para calcular sus implicaciones financieras a largo plazo, así como informes de evaluaciones posteriores de gasto e impacto. Los mecanismos de coordinación y desempeño concebidos para dirigir la acción gubernamental hacia resultados compartidos (por encima de la compartimentación administrativa) son factores críticos, aunque todavía no cobran suficiente fuerza en muchos países de la OCDE. De manera similar, las formas innovadoras de prestación de servicios, incluida una mayor colaboración entre los usuarios, proveedores y profesionales, pueden ayudar a adaptar mejor los servicios y su accesibilidad, también para los grupos desfavorecidos.

La última fase del ciclo se centra en la evaluación de las políticas a fin de verificar sus efectos sobre el crecimiento incluyente e identificar lecciones pertinentes para el siguiente ciclo de elaboración de políticas. La disponibilidad de información granular, comparable, puntual y utilizable, así como su empleo en toda la administración pública con fines de toma informada de decisiones y rendición de cuentas, es y seguirá siendo cada vez más importante.

Durante todo el ciclo de elaboración de políticas públicas, la apertura y participación de los actores interesados pueden aprovecharse al máximo a fin de informar más la toma de decisiones y producir políticas y servicios más justos, receptivos y cercanos a las necesidades de los ciudadanos.

Fuente: OCDE (2016), *The Governance of Inclusive Growth*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>.

En el contexto de la República Dominicana, mejorar el acceso, calidad y eficiencia de los servicios públicos mediante apoyos de gobernanza más sólidos surge como un impulsor decisivo de resultados de crecimiento más incluyente. Como se mencionó en el Capítulo 1, en las dos últimas décadas la República Dominicana creció a mayor ritmo que

América Latina y el Caribe, mostrando un mejor desempeño que la mayoría de los países de esta región. Entre 1992 y 2014 el ritmo de crecimiento del país promedió 5.5%, mientras que el ritmo medio de crecimiento regional fue de 3.1%. A pesar del aumento de crecimiento, la pobreza en la República Dominicana no ha disminuido proporcionalmente (Arias y Guzmán, 2009; Grupo del Banco Mundial, 2014a). Entre 2000 y 2011 poco menos de 2% de la población ascendió en la clasificación de ingresos, en contraste con un promedio de 41% en la región de ALC (Grupo del Banco Mundial, 2014b).

Para combatir esto, los gobiernos han puesto cada vez más atención en los programas de promoción social, en particular en los ámbitos de la salud y la educación. A raíz del impacto fiscal de la crisis bancaria de 2003-2004, la República Dominicana firmó un acuerdo de derecho de giro con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que incluía un considerable ajuste fiscal. A fin de mitigar el impacto de este ajuste fiscal sobre los pobres, las sucesivas administraciones se han centrado en proteger a la población más vulnerable. Entre otras iniciativas fundamentales, en 2005 el gobierno estableció el programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC) Solidaridad. Más tarde adoptó el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) para mejorar la focalización, y creó la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS) para racionalizar el uso de los subsidios.

Además de estos esfuerzos, se ha dedicado particular atención a la reforma del marco de gobernanza para la prestación de servicios a fin de poder hacer más con menos. Se promulgaron leyes de administración pública, planeación, presupuesto y administración financiera. El gobierno también acometió la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2030, que el Congreso aprobó en calidad de ley en diciembre de 2012. Además, el gobierno se ha dedicado a una reorganización institucional de los sectores sociales para mejorar la coordinación y la prestación de los servicios sociales.

Como se explora en las siguientes secciones del presente capítulo, estas reformas han tenido resultados mixtos, principalmente debido a la falta de disposiciones de promulgación, así como a duplicidades y fragmentación. El MAP y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) no han podido consolidar su papel como entidades gobernantes del sistema de la administración pública (en el caso del MAP) y del sistema de planeación e inversión pública (en el caso del MEPyD), y la mayoría de las instituciones sectoriales y los gobiernos locales tienen dificultad para asimilar el nuevo marco institucional. Por ejemplo, pese a los esfuerzos para unificar las regiones para efectos de planeación, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud siguen funcionando cada uno conforme a estructuras regionales propias, lo que dificulta la coordinación territorial de las políticas. Por otra parte, por razones de prestación de servicios, el Ministerio de la Presidencia ha llegado a ser una importante entidad que encabeza la aplicación de varios programas considerados de gran prioridad por la Oficina Presidencial. Aunque esto ha hecho que se presente la oportunidad de aumentar la eficiencia y la eficacia a corto plazo, a mediano plazo podría debilitar reformas recientes y fomentar redundancias en el sector público. Aumentar la consolidación de estos esfuerzos será un eje de política decisivo para transformar el crecimiento económico sostenido en beneficios de condiciones de vida pluridimensionales, en todas las regiones y grupos de población.

Este capítulo se divide en cuatro secciones. La primera describe la evolución del marco de gobernanza para la prestación de servicios en la República Dominicana, con atención particular a las recientes reformas. La segunda sección ofrece un panorama general y una evaluación de estas reformas y el actual marco de gobernanza para la prestación de servicios. La tercera sección explora el mandato y el papel que el MAP podría desempeñar en el mejoramiento de la prestación de servicios en la República Dominicana. La cuarta sección presenta las conclusiones y recomendaciones del capítulo.

El contexto de la gobernanza de la prestación de servicios en la República Dominicana

Evolución y olas de reformas

Recuadro 2.2. Resumen de las olas de reformas en la República Dominicana

En los últimos 50 años la República Dominicana ha llevado a cabo varios procesos de reforma que han transformado el gobierno central y los mecanismos para la coordinación, aplicación y evaluación de las políticas públicas. Parte central de las reformas fue la creación del Consejo Nacional de Desarrollo, la Secretaría Técnica de la Presidencia, las Oficinas Institucionales de Programación y los Consejos de Desarrollo Provincial (recuadro 2.2).

Primera ola de reformas (1965)

El objetivo de la primera ola fue organizar el gobierno central y el sistema de planeación a raíz de la transición a la democracia. La reforma creó las siguientes estructuras:

- Consejo Nacional de Desarrollo: Principal órgano de coordinación de las políticas del gobierno, encargado de elaborar las políticas económicas y sociales y definir las directrices para la preparación, monitoreo y evaluación de los planes de desarrollo sectorial. Estaba integrado por el presidente, los ministros, el jefe de la Secretaría Técnica y el gobernador del Banco Central.
- Secretaría Técnica de la Presidencia: Cuerpo consultivo del presidente y el Consejo Nacional de Desarrollo, responsable de coordinar la producción y evaluación de los planes de desarrollo sectorial; coordinar la preparación, ejecución y evaluación del presupuesto público, y garantizar una administración pública eficiente. Cuatro oficinas dependían de la secretaría:
 - Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN): Órgano rector del sistema de planeación, responsable del proceso de planeación y el presupuesto de la inversión pública.
 - Oficina Nacional de Estadística (ONE): Oficina responsable de producir estadísticas para la toma de decisiones.
 - Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES): Órgano rector del sistema presupuestal, responsable de preparar, monitorear y evaluar el presupuesto del sector público.
 - Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP): Oficina responsable de regular el servicio público.
- Oficinas Institucionales de Programación: Oficinas consultivas de altos funcionarios, responsables de preparar, revisar, monitorear y evaluar los planes sectoriales. Estas unidades eran el enlace entre el sistema central y los sectores.

La primera ola creó una estructura para centralizar el proceso de planeación, pero en la práctica la falta de interrelación entre los sistemas de planeación y presupuesto como consecuencia de grandes gastos discrecionales debilitó esta estructura. Por otra parte, la Secretaría Técnica carecía de la capacidad política para coordinar las cuatro oficinas que dependían de ella.

Recuadro 2.2. Resumen de las olas de reformas en la República Dominicana (continúa)

Segunda ola de reformas (mediados de la década de los noventa)

El objetivo de la segunda ola de reformas era descentralizar el sistema de planeación y dar voz a las comunidades locales. La reforma creó los Consejos de Desarrollo Provincial, cuerpos deliberativos de nivel

provincial con representación política y de la sociedad civil. Su principal función era coordinar, junto con el gobierno central, la elaboración, aplicación y monitoreo de los proyectos y las políticas pertinentes para lograr la cohesión territorial. Los Consejos de Desarrollo Provincial tenían la siguiente estructura:

- Dirección: cuerpo responsable de definir las directrices de las políticas asociadas con el proceso de planeación. La dirección incluía a todos los miembros del consejo.
- Comité Coordinador: cuerpo responsable de organizar las asambleas de la Dirección, definir y monitorear el programa de trabajo anual del consejo, y establecer la metodología y la información de partida para preparar el Plan de Desarrollo Provincial Participativo.
- Comisiones Sectoriales: Comisiones creadas por el Consejo para contribuir al proceso de planeación y aplicación de intervenciones sectoriales pertinentes a la provincia. Estas comisiones ejercían la representación regional de los sectores.
- Oficinas de Planeación Provincial: Cuerpos responsables de elaborar, planear, aplicar y monitorear los planes y programas considerados importantes por los consejos. Estas oficinas estaban afiliadas a la ONAPLAN y brindaban asistencia técnica a todas las instituciones sectoriales con representación en el territorio.

La segunda ola de reformas articuló un sistema sólido de planeación territorial, pero sus efectos se debilitaron debido a la falta de capacidad al nivel provincial de articular un proceso de planeación y crear los vínculos necesarios entre los sectores y el territorio.

Tercera ola de reformas (2004- 2012)

El objetivo de la tercera ola era reestructurar el papel del gobierno central y articular mejor los sistemas de planeación, presupuesto y administración pública, incluida la creación de mecanismos de desempeño y acciones correctivas. La tercera ola de reformas trajo los siguientes cambios:

- El Consejo Nacional de Desarrollo se transformó en el Consejo de Ministros, que conservó las funciones del órgano anterior y adquirió otras nuevas para reflejar las nuevas herramientas de planeación.
- La Secretaría Técnica de la Presidencia se fusionó con la ONAPLAN para crear el Ministerio de Economía, Planeación y Desarrollo (MEPyD). El mandato de coordinación del MEPyD se fortaleció y se crearon nuevas herramientas de planeación para articular una visión a largo plazo (END) y alinear planes a mediano plazo con el presupuesto (PNPSP).
- La ONAPRES y la Tesorería Nacional se fusionaron para crear el Ministerio de Hacienda. Al mismo tiempo una nueva Ley Orgánica de Presupuesto adoptó el presupuesto orientado a resultados y restringió el gasto presidencial discrecional eliminando la cuenta 1401.
- Se crearon cuatro Gabinetes de Coordinación de Políticas para contribuir a la articulación de las políticas públicas en los siguientes ámbitos: 1) social; 2) institucional; 3) económico, y 4) infraestructura y medio ambiente.
- La ONAP se transformó en el Ministerio de Administración Pública. El ministerio adquirió el rango de órgano rector del nuevo sistema de administración pública con el

Recuadro 2.2. Resumen de las olas de reformas en la República Dominicana (continúa)

expreso mandato de fortalecer el desempeño institucional y la prestación de servicios.

- Se añadieron herramientas y actores nuevos para la planeación territorial y el gobierno empezó a organizar el territorio en Regiones de Desarrollo como un primer esfuerzo para crear Regiones Únicas de Planificación.
- Las Oficinas Institucionales de Programación se transformaron en las Unidades Institucionales de Planificación y Desarrollo.

Fuentes: Ley 55 que crea el Consejo Nacional de Desarrollo. Decretos presidenciales 613-96 y 312-97 que crean y reglamentan los Consejos de Desarrollo Provincial. Decreto presidencial 1082-04 que crea el Gabinete de Coordinación de Políticas. Ley Orgánica de Presupuesto (núm. 423-06). Ley de Planificación e Inversión Pública (núm. 498-06) y decreto presidencial 493-07 que la reglamenta. Ley Orgánica de la Administración Pública (núm. 247-12). Decretos presidenciales 685-00 y 710-04 que crean y modifican, respectivamente, las regiones de planificación.

El marco de gobernanza vigente

El marco de gobernanza vigente es resultado de la tercera ola de reformas, que adoptó elementos nuevos y puso al día los existentes para fortalecer la coordinación de las políticas, aumentar la rendición de cuentas y promover el mejoramiento del desempeño institucional (véase el recuadro 2.2, arriba). El principio de esta ola se remonta a la creación de los Gabinetes de Coordinación de Políticas (decreto presidencial 1082-04) y la promulgación de varias leyes como: 1) Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público No. 423-06; 2) Ley de Planificación e Inversión Pública No. 498-06, y 3) Ley Orgánica de la Administración Pública No. 247-12. Al nivel del gobierno central se crearon varios órganos de coordinación que se detallan a continuación.

El Consejo de Ministros es el principal órgano de coordinación del ejecutivo. Discute y aprueba las políticas y los programas, planes y proyectos sectoriales y territoriales, así como las iniciativas presentadas por los órganos rectores del sistema de planeación y presupuesto. El consejo está compuesto por el presidente, el vicepresidente y los ministros (recuadro 2.3)

Recuadro 2.3. Facultades que competen al Consejo de Ministros

- Proponer, deliberar y aprobar las políticas públicas, así como los planes y proyectos nacionales, territoriales y sectoriales.
- Proponer acciones para la aplicación eficiente de planes, proyectos y políticas.
- Proponer acciones para aumentar la eficiencia de la administración pública.
- Discutir y proponer leyes y reglamentos nuevos.
- Discutir la evaluación de los planes y políticas nacionales, regionales y sectoriales.

Fuente: Ley Orgánica de la Administración Pública No. 247-12

Los Gabinetes de Coordinación de Políticas son órganos de coordinación que facilitan la elaboración, planeación, aplicación, monitoreo y evaluación de las políticas en los siguientes ámbitos: social, institucional, económico y de infraestructura y medio ambiente. El ámbito social es coordinado por el vicepresidente; el institucional, por el

ministro de la Presidencia; el económico, por el ministro de Economía, Planificación y Desarrollo, y el de infraestructura y medio ambiente, por el ministro de Obras Públicas. Los gabinetes también incluyen las dependencias adscritas a cada ámbito, lo que da por resultado un gran número de integrantes. Por ejemplo, más de 25 instituciones están comprendidas en el Gabinete de Coordinación de la Política Social (recuadro 2.4).

Recuadro 2.4. Composición del Gabinete de Coordinación de la Política Social

Miembros

- Secretaría de Estado de Educación, Secretaría de Estado de Salud, Secretaría de Estado de Trabajo, Secretaría de Estado de Deportes y Recreación, Secretaría de Estado de la Mujer, Secretaría de Estado de la Juventud, Secretaría de Estado de Cultura y Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.

Entidades afiliadas

- Consejo Nacional de la Seguridad Social
- Dirección General de Desarrollo de la Comunidad
- Dirección General de Desarrollo Fronterizo
- Consejo Nacional de Asuntos Urbanos
- Instituto Nacional de la Vivienda
- Instituto de Auxilios y Vivienda
- Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo
- Consejo Nacional de Discapacitados
- Consejo Nacional de Drogas
- Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia
- Consejo Presidencial del Sida (COPRESIDA)
- Dirección General de Migración
- Instituto de Estabilización de Precios
- Comedores Económicos
- Instituto de Formación Técnico Profesional
- Programa de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMIPYME)
- Programa de Medicamentos Esenciales (PROMESE)
- Fondo de Promoción de Iniciativas Comunitarias (PROCOMUNIDAD)
- Plan Presidencial de Lucha contra la Pobreza

Fuente: Decreto presidencial 1082-04 que crea e integra los Gabinetes de Política Institucional, de Política Económica, de Política Social y de Política Medioambiental y Desarrollo Físico.

Se ha concedido particular importancia a la adopción de herramientas específicas para guiar el proceso de planeación, entre ellas 1) establecer la visión mediante la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), y 2) traducir la visión en planes a mediano plazo que vinculan las prioridades y los recursos por medio del Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) (recuadro 2.5).

Recuadro 2.5. Herramientas de planeación en la República Dominicana

El **Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP)** es una herramienta que permite traducir la END en un marco de planeación plurianual (por lo general de cuatro años). Comprende: 1) políticas, programas y proyectos prioritarios que el sector público ha de implementar; 2) reformas de la administración pública y políticas de recursos humanos; 3) políticas para promover el sector privado; 4) acciones prioritarias en cuanto a la cooperación internacional, y 5) información sobre necesidades financieras. Está concebido para alinearse con el marco de gasto a mediano plazo y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) coordina su preparación.

Los **planes regionales** representan el aspecto territorial del PNPSP. Incluyen: 1) una matriz de las políticas institucionales y sectoriales que han de implementarse en el territorio; 2) los principales retos para el desarrollo de la región; 3) objetivos de desarrollo regional a mediano plazo; 4) el mecanismo para la coordinación institucional y sectorial; 5) funciones y responsabilidades de los principales actores interesados; 6) asignación de recursos por parte del sector privado, y 7) un presupuesto consolidado de todas las entidades públicas participantes en la región. Los planes regionales se basan en las regiones de planeación definidas por el MEPyD, y se preparan en coordinación con los gobiernos locales. El MEPyD tiene a su cargo coordinar la preparación de los planes regionales.

Entre los **planes sectoriales e institucionales** se cuentan las políticas y los programas, proyectos y planes que los sectores e instituciones han de aplicar a mediano plazo. Los planes sectoriales comprenden: 1) la agenda estratégica del sector; 2) los principales retos para el desarrollo; 3) los objetivos a mediano plazo; 4) las estrategias de aplicación; la estrategia de financiamiento; 6) las funciones y compromisos del sector público, y 7) los compromisos referentes a la estrategia de movilización de recursos. Los planes institucionales se componen de: 1) análisis institucionales; 2) políticas, programas y proyectos institucionales; 3) perfiles de los productos institucionales y resultados que se esperan, y 4) un cálculo de las necesidades financieras.

Fuentes: Ley de Planificación e Inversión Pública 498-06 y decreto presidencial 493-07 que la reglamenta.

Las reformas también han transformado los órganos que rigen el sistema de planeación e inversión, los sistemas de administración financiera y presupuestos, y la administración pública. El MEPyD se volvió el órgano rector del sistema de planeación e inversión y el de monitoreo y evaluación. Actualmente, el MEPyD está encargado de coordinar la preparación, monitoreo y evaluación de la END, los PNPSP y los planes regionales, provinciales y sectoriales. Además, define las directrices para la preparación, monitoreo y evaluación de los planes institucionales y municipales que son responsabilidad de las Unidades Municipales de Planificación y Desarrollo (véase el recuadro 2.6).

Recuadro 2.6. Unidades Institucionales y Municipales de Planificación y Desarrollo

Unidades Institucionales de Planificación y Desarrollo (UIPyD) asesoran a los altos funcionarios (p. ej., ministros o directores) en la elaboración, aplicación, coordinación, monitoreo y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos. Entre sus responsabilidades están:

- Realizar estudios prospectivos sobre los objetivos y resultados que la institución debe alcanzar a mediano y largo plazos.
- Coordinar la elaboración del Plan Institucional y el Plan de Inversión Pública de la institución.
- Colaborar con las unidades de programación de presupuesto.
- Monitorear la aplicación de los proyectos y programas.
- Evaluar el impacto de los planes institucionales.
- Elaborar y evaluar los proyectos de inversión pública.
- Evaluar la estructura institucional de la entidad y proponer medidas para racionalizar los procesos.

Las **Unidades Municipales de Planificación y Desarrollo** desempeñan las mismas funciones que la que las institucionales, pero a nivel municipal. La coordinación entre el MEPyD y estas unidades se describe a continuación:

- El Consejo de Ministros equipa al MEPyD con directrices generales cada vez que una nueva administración entra en funciones. Estas directrices definen el programa a mediano plazo —por lo común de cuatro años— del gobierno.
- El MEPyD transforma las directrices generales en directrices de planeación y evaluación, cerciorándose de que se alinean con la END. Estas directrices se comparten con las unidades institucionales y municipales.
- Las unidades institucionales y municipales elaboran sus planes institucionales y municipales para los siguientes cuatro años, conforme a las directrices.
- Con los planes institucionales y municipales se entabla un diálogo con el MEPyD para priorizar las intervenciones basadas en la disponibilidad de recursos. Las intervenciones priorizadas se incluyen en el PNPSP, lo que garantiza los recursos para su aplicación.

Fuente: Ley de Planificación e Inversión Pública 498-06 y decreto presidencial 493-07 que la reglamenta.

El MAP pasó a ser el órgano rector de la administración pública y el coordinador del sistema de fortalecimiento institucional. Actualmente es responsable de elaborar, coordinar, aplicar, monitorear y evaluar los planes y proyectos para dotar a la administración pública de mayor transparencia, eficiencia y eficacia. Colabora con las Unidades Institucionales de Planificación y Desarrollo para racionalizar los procesos, mejorar la calidad de los servicios públicos y promover una cultura de gestión del cambio.

Al mismo tiempo, el Ministerio de Finanzas se convirtió en el órgano rector de la gestión financiera y el sistema presupuestal. Actualmente es responsable de preparar el marco de gasto a mediano plazo y coordinar la preparación de presupuestos orientados a resultados desempeño y productividad. Además, la tercera ola de reformas creó tres

estructuras para coordinar intervenciones a los niveles regional, provincial y municipal. Estas estructuras, designadas Consejos de Desarrollo Regional, Provincial y Municipal, están encargadas de proponer estrategias de desarrollo, así como priorizar y monitorear la inversión pública en sus respectivos ámbitos territoriales (véase el recuadro 2.7).

**Recuadro 2.7. Consejos de Desarrollo Regional, Provincial y Municipal:
composición y articulación**

Composición de los Consejos de Desarrollo Regional:

La representación se basa en la idea de regiones únicas de planeación, lo que supone que cada entidad está representada por un funcionario que actúa en representación de las provincias que integran cada región única de planeación. Sin embargo, todavía falta crear las regiones únicas de planeación en la República Dominicana. Actualmente hay en el Congreso un proyecto de ley que propone la creación de cinco regiones únicas. El consejo consta de los siguientes miembros:

- Un gobernador provincial
- Un senador y un miembro de la Cámara de Diputados
- Un alcalde en representación de todos los municipios que integran cada región única de planeación
- Un representante de los consejos empresariales y/o cámaras de comercio y producción
- Un representante de las instituciones de educación superior
- Un representante de las asociaciones profesionales
- Un representante de cada asociación de agricultores, consejo vecinal y organización de la sociedad civil

Composición de los Consejos de Desarrollo Provincial:

- Un gobernador provincial
- Senador de la provincia y miembros de la cámara de diputados de la provincia
- Alcaldes de todos los municipios de la provincia
- Un representante de los consejos empresariales y/o cámaras de comercio y producción de la provincia
- Un representante de las instituciones de educación superior de la provincia
- Un representante de las asociaciones profesionales de la provincia
- Un representante de cada asociación de agricultores, consejo vecinal y organización de la sociedad civil

Composición de los Consejos de Desarrollo Municipal:

- Alcalde del municipio
- Presidente del cuerpo legislativo (Sala Capitular) del municipio
- Jefes de las juntas municipales
- Un representante de los consejos empresariales y/o cámaras de comercio y producción
- Un representante de las asociaciones profesionales del municipio
- Un representante de cada asociación de agricultores, consejo vecinal y organización de la sociedad civil

Articulación de los Consejos de Desarrollo:

- el Consejo de Desarrollo Municipal recopila las exigencias y propuestas generadas en
-

Recuadro 2.7. Consejos de Desarrollo Regional, Provincial y Municipal: composición y articulación (continúa)

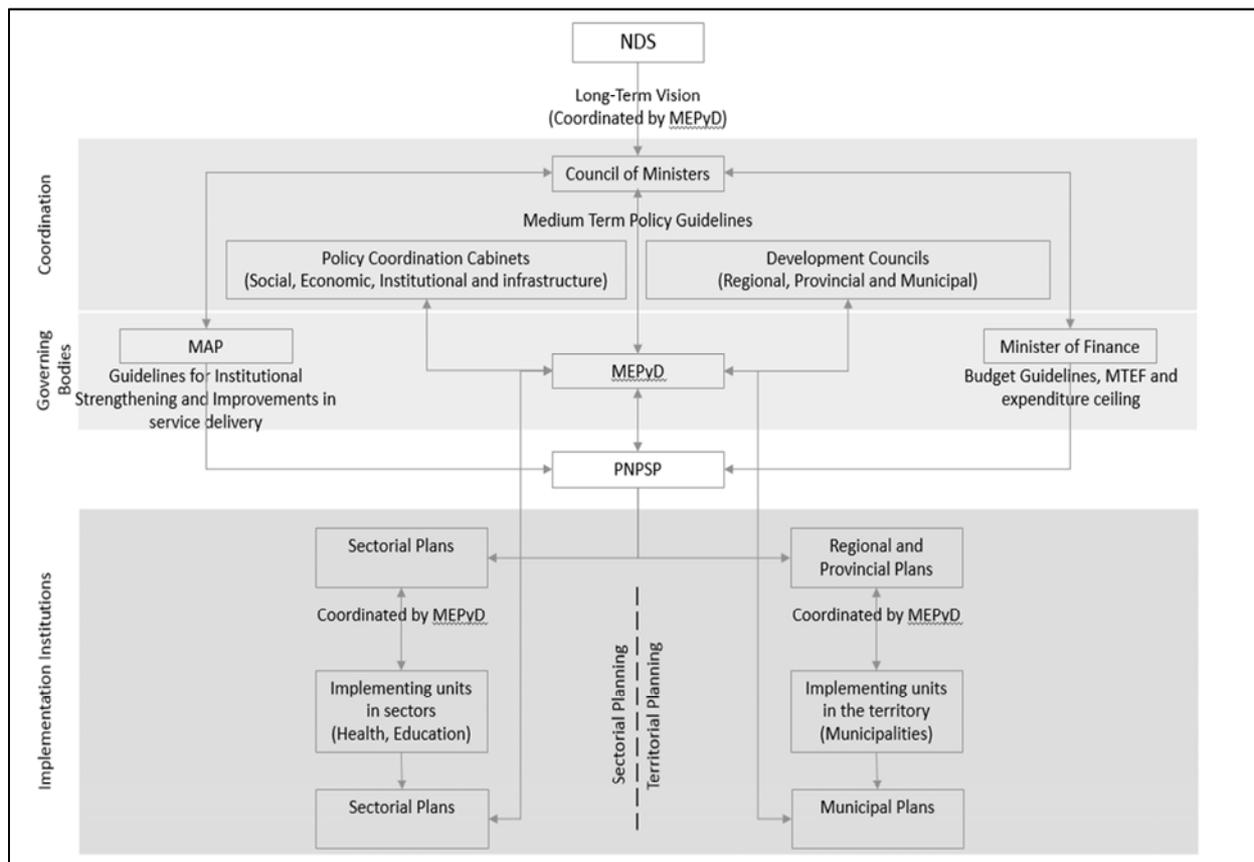
un proceso participativo y las transmite al Consejo de Desarrollo Provincial. Este consolida la información y la remite al viceministro de Planificación

- del MEPyD. Como último paso, las exigencias y propuestas se dan a conocer a todas las entidades del sector público como aportaciones para su propia planeación.

Fuente: Ley de Planificación e Inversión Pública 498-06 y decreto presidencial 493-07 que la reglamenta.

Las reformas han dejado una sólida red de instituciones encargadas de la planeación y la coordinación a los niveles central y subnacional, así como instrumentos concebidos para canalizar el proceso de planeación y coordinación. La gráfica 2.1 es una representación simplificada del marco de gobernanza existente para la prestación de servicios en la República Dominicana, mientras que el recuadro 2.8 resume el proceso.

Gráfica 2.1. Marco de gobernanza para la prestación de servicios



Fuente: Creada por el equipo de la OCDE para este informe.

Recuadro 2.8. Resumen del marco de gobernanza para la prestación de servicios

Conforme a los reglamentos vigentes se pueden resumir los siguientes pasos:

- La END define la visión a largo plazo del país.
- El Consejo de Ministros define las directrices generales para el PNPSP cuatrienal.
- El MEPyD elabora las directrices del PNPSP teniendo en cuenta el END y las directrices establecidas por el Consejo de Ministros.
- El MEPyD transmite las directrices del PNPSP con las Unidades Institucionales de Planificación y Desarrollo de los sectores.
- Las Unidades de Planificación y Desarrollo preparan los planes estratégicos y los dan a conocer al MEPyD.
- El MEPyD consolida el PNPSP teniendo en cuenta las aportaciones de los sectores, el Ministerio de Finanzas (directrices y límites máximos presupuestales) y el MAP (políticas relacionadas con el sistema de administración pública).
- El MEPyD somete el PNPSP a la aprobación del Consejo de Ministros.
- Una vez aprobado el PNPSP, el MEPyD lo da a conocer al sector para que se actualicen los planes institucionales.
- El MEPyD coordina los planes sectoriales regionales y provinciales
- Al mismo tiempo, el Ministerio de Finanzas empieza a preparar el presupuesto anual.
- Una vez aprobado el presupuesto, se activan los mecanismos de monitoreo. Al final del ciclo presupuestal, se revisa el PNPSP, si es necesario, y el proceso vuelve a comenzar.

Fuente: OCDE, con base en los reglamentos vigentes.

Retos del marco de gobernanza vigente para la prestación de servicios

Como se describe en la última sección, los sucesivos gobiernos de la República Dominicana han emprendido importantes reformas encaminadas a fortalecer la capacidad de planeación, coordinación y prestación de servicios, con atención particular a la protección social. Estos esfuerzos han tenido por resultados: la consolidación de un sistema de planeación sólido, incluidos la END y el PNPSP; una importante red de instituciones que apuntalan la gobernanza de la prestación de servicios, incluidos el MAP y el MEPyD; una gran atención a la protección social, y una serie de instrumentos decisivos para ofrecer información esencial que puede aprovecharse a fin de mejorar los servicios, incluido el SIUBEN.

Sin embargo, los efectos de estas reformas aún están lejos de alcanzar todo su potencial. En primer lugar, aunque la arquitectura institucional está preparada, la falta de normas de promulgación, así como las dificultades de las instituciones sectoriales para adaptarse al nuevo marco institucional, han debilitado las nuevas medidas. En segundo lugar, las instituciones y entidades responsables de la coordinación de las políticas no están funcionando como tales, ya sea por consideraciones de economía política o por un

enfoque que da prioridad a la aplicación. En tercer lugar, las iniciativas de monitoreo y evaluación son relativamente nuevas y no están plenamente integradas al proceso de toma de decisiones. En cuarto lugar, los sistemas que integran los distintos niveles de rendición de cuentas no están interconectados.

Esta sección ofrece un panorama de algunos de los retos decisivos en torno a los principales bloques de construcción de un marco de gobernanza para la prestación de servicios, concretamente la planeación, el establecimiento de la visión, coordinación, prestación, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.

Establecimiento de la visión, planeación e identificación de exigencias

Definir la visión a largo plazo de un país es parte fundamental del ciclo de políticas públicas para el crecimiento incluyente. La visión permite al gobierno dar a conocer en términos llanos sus objetivos a largo plazo y ofrece un marco general para la coordinación de las políticas identificando las acciones prioritarias y los elementos de complementariedad entre los distintos sectores. La visión refleja el consenso político de la sociedad y legitima un programa de políticas que puedan seguir sucesivas administraciones.

Sin embargo, la visión por sí sola no basta. Una visión integral del gobierno en conjunto debe ser específica e incluir resultados e indicadores para medir el avance en el logro de los objetivos a largo plazo. Algunos países eligen indicadores nacionales clave (INC) como primer paso para poner en marcha la visión y dar a conocer la suma de objetivos del gobierno en conjunto.

Para volverse operativa, la visión integral tiene que traducirse en estrategias por sectores junto con los presupuestos que las acompañan. Los procesos de planeación y presupuesto brindan una oportunidad para priorizar las intervenciones a través de un método eficiente y eficaz que permita identificar concesiones de políticas basadas en las repercusiones y en la disponibilidad de recursos. Estos procesos son fundamentales porque garantizan que las aportaciones están alineadas y sirven a la visión del gobierno en conjunto.

La República Dominicana definió su visión en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. El MEPyD coordinó la preparación de la estrategia después de realizar consultas con todos los sectores y encargar varios documentos de políticas (p. ej., el Informe Atalli) para informar la elaboración de la estrategia. El Congreso aprobó la estrategia en enero de 2012 (Ley 1-12), validando el primer esfuerzo de planeación nacional de esta magnitud. La END está estructurada en cuatro pilares, cada uno de los cuales tiene varios objetivos generales y específicos (recuadro 2.9). Estos objetivos están vinculados con acciones de políticas e INC que motivan y guían las intervenciones del sector público. Por ejemplo, en el caso de la educación, una de las acciones de política subraya la necesidad de proporcionar una infraestructura adecuada (p. ej., escuelas) para garantizar el acceso a la educación primaria y secundaria. En el caso de la salud, una de las líneas de acción destaca la necesidad de fortalecer el mecanismo de afiliación al seguro público de salud.

Recuadro 2.9. Estrategia Nacional de Desarrollo 2030

La visión de la END define a la República Dominicana como un Estado democrático y social que promueve la equidad, la igualdad de oportunidades y la justicia social, además de administrar sus recursos de manera eficiente, innovadora, sostenible y equilibrada. La estrategia está dividida en cuatro pilares, con objetivos, líneas de acción e indicadores generales y específicos

Pilar 1: Un Estado democrático y social con instituciones éticas, transparentes y eficientes que garantizan la seguridad y promueven la igualdad y el desarrollo nacional y local. Entre los objetivos de este pilar están: 1) una administración pública orientada a resultados, eficiente y transparente, y 2) el Estado de derecho y la seguridad de los ciudadanos.

Pilar 2: Una sociedad con igualdad de oportunidades donde la educación, salud, vivienda digna y los servicios básicos se garantizan a la población para promover la reducción de la pobreza y la cohesión territorial. Entre los objetivos de este pilar están: 1) una educación de calidad para todos; 2) vivienda digna, y 3) seguro de salud y seguridad social integrales.

Pilar 3: Una economía integrada, innovadora, diversificada, orientada a la calidad y ambientalmente sostenible que crea y redistribuye la riqueza, estimula el crecimiento sostenible, crea empleos y está vinculada con los mercados locales y mundiales. Entre los objetivos generales de este pilar están: 1) una economía articulada, innovadora y ambientalmente sostenible que promueva el crecimiento económico sostenible y mercados laborales, y 2) la creación de empleos suficientes y dignos.

Pilar 4: Una sociedad con prácticas sostenibles de producción y consumo, que ejerce una gestión equitativa y eficiente de la protección y los riesgos ambientales, y que promueve la adaptación al cambio climático. Entre los objetivos generales de este pilar están: 1) la administración sostenible del ambiente, y 2) una gestión de riesgos eficiente para minimizar las pérdidas humanas, económicas y ambientales.

Fuente: Ley No. 1-15 de la Estrategia Nacional de Desarrollo.

El PNPSP 2013-2016 es el primer esfuerzo para secuenciar y poner en marcha la END. El principal insumo del PNPSP es el plan cuatrienal de la administración (2012-2016) conocido como Objetivos Presidenciales (recuadro 2.10). El plan comprende una serie de productos, políticas y acciones para lograr los resultados a mediano plazo asociados con los INC. Por ejemplo, en el caso de la educación, el PNPSP especifica cuántas aulas deben construirse y repararse entre 2013 y 2016. En el caso de la salud, especifica el número de personas que deben estar afiliadas al seguro público de salud.

Recuadro 2.10. Metas Presidenciales seleccionadas (2012-2016)**Educación**

- Eliminación del analfabetismo en 2015
- Construcción de 29 000 aulas
- Capacitación de 11 430 nuevos maestros, y otorgamiento de certificación de algún tipo a 12 500 maestros
- Revisar y actualizar los planes de estudios para mejorar el nivel de calidad del sistema educativo nacional
- Cumplimiento del 100% del calendario escolar
- Tanda extendida para 80% de los estudiantes en educación inicial y básica

Salud

- Reducción de la mortalidad materna a 50 por cada 100 000 partos de niños vivos y la mortalidad perinatal a 15 de cada 1 000 partos de niños vivos
- Creación de un fondo de gasto de salud de emergencia para las personas no afiliadas al Seguro Familiar de Salud
- Centralizar las compras de medicamentos a través de PROMESE/CAL
- Dotar al 100% de los municipios de una Farmacia del Pueblo
- Eliminación progresiva de los pagos de cuotas en los hospitales públicos

Protección social

- Registrar a la población que tenga discapacidades
- Aumentar en 200 000 a los hogares beneficiarios de Progresando con Solidaridad
- Crear el programa Quisqueya sin Miseria
- Erradicar el trabajo infantil y sus peores formas
- Incorporar a 1.3 millones de pobres al régimen subsidiado de seguridad social
- Mejorar y/o reconstruir 80 000 hogares

Fuente: MEPyD (2012), Plan Nacional Plurianual del Sector Público, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Santo Domingo, República Dominicana.

La República Dominicana ha seguido muchas buenas prácticas adoptadas por los países de la OCDE para definir y difundir una visión del gobierno en conjunto (recuadro 2.11). Los ciudadanos fueron incluidos en el proceso, y el gobierno encomendó la elaboración de documentos técnicos para informar el debate, incluyendo simulaciones de impactos para evaluar la congruencia de los objetivos de la estrategia. Todas estas medidas ayudaron a reunir apoyo y dieron impulso a la estrategia para que se convirtiera en ley.

Cuando en agosto de 2012 entró en funciones una nueva administración, el MEPyD comenzó la coordinación y preparación del primer PNPS 2012-2016. Una revisión del

PNPSP indica que a pesar de los esfuerzos por incluir toda la información referente a planes, programas y políticas, persisten considerables brechas en cuanto al presupuesto del plan. Los únicos programas presupuestados en el PNPSP son los que se consideran especiales. Estos programas representaban apenas 12% del presupuesto total para 2013.

Recuadro 2.11. Observaciones y tendencias del gobierno central 2014: visión, liderazgo e innovación

El éxito de un gobierno depende de su capacidad para definir una visión del país, la cual refleja un mandato electoral y suele concebirse para aumentar el bienestar, la prosperidad y la competitividad internacional de la nación. En los años que siguieron a la crisis económica, las preocupaciones presupuestales predominaron en la mayoría de los países, desplazando otras consideraciones. Sin embargo, los gobiernos buscan de manera creciente ser más previsores y estratégicos, y hoy en día la mayoría de los miembros de la OCDE cuentan con algún documento de visión. Esta tiene distintos aspectos interrelacionados, entre ellos una previsión a largo plazo del país, que por lo común va más allá de las metas de crecimiento para referirse a objetivos de bienestar y sostenibilidad, así como una representación de lo que el gobierno quiere alcanzar.

El gobierno ya no tiene el monopolio para definir la visión. Aunque los esfuerzos para reunir las opiniones de los ciudadanos implican el riesgo de crear expectativas que no se puedan cumplir, estas visiones de abajo hacia arriba pueden ayudar a validar y legitimar las políticas públicas. La visión depende de dos factores decisivos: la confianza y la comunicación. Si los ciudadanos no confían en el gobierno, tampoco confiarán en su visión. Tomar medidas para fortalecer la confianza en el gobierno de manera más general ayudará a asegurar mayores acuerdos para apoyar las metas estratégicas. La comunicación y la apropiación del mensaje también importan. Si la visión cuenta con un discurso fuerte, se vincula con las vidas de los ciudadanos y se comunica

bien, puede ayudar a generar apoyo para las reformas difíciles. Un problema particular que enfrentan los encargados de la elaboración de políticas públicas es que el proceso de reforma y su traducción en beneficios reales para los ciudadanos suelen ser demasiado lentos, lo que reduce la confianza y el entusiasmo generados por las visiones a más largo plazo.

Fuente: OCDE (2014), "Vision, leadership, innovation: Driving public policy performance", XXXIII Reunión de Altos Funcionarios de Gobiernos Centrales, OECD Publishing, París, <http://www.oecd.org/gov/summary.pdf>.

Se pueden identificar varios retos asociados con la definición de la visión y su puesta en práctica. Estas pueden ayudar a sacar mayor provecho del potencial de los instrumentos actuales para cumplir su función de planeación y coordinación. Puede mejorarse en particular la secuencia de las herramientas de planeación entre los procesos de planeación centrales y sectoriales. La mayoría de los planes institucionales y sectoriales precedieron la preparación de la END y el PNPSP (p. ej., Plan Decenal de Educación 2008-2018, Plan Estratégico del Ministerio de Salud 2010-2014) y no se adaptaron para reflejar las nuevas directrices del gobierno.

Además, la escasa capacidad de las Unidades Institucionales de Planificación y Desarrollo debilita el proceso de planeación. No obstante los esfuerzos por capacitar al personal de estas unidades, todavía carecen de capacidad para adaptarse al enfoque de planeación de gobierno en conjunto establecido por la reforma. En cambio, siguen empleando un enfoque de compartimentación. Además, la interrelación entre la planeación y el presupuesto es débil, por lo cual el PNPSP y el marco de gasto a mediano plazo no están plenamente integrados.

Aunque algunos de estos retos y, en particular, la vinculación entre planeación y presupuesto, son comunes a varios países de la OCDE, también existen las buenas

prácticas. Por ejemplo, Francia y Nueva Zelanda integran los procesos de planeación y presupuesto incluyendo los INC en su ley de presupuesto (Francia) o en el proceso de toma de decisiones sobre las asignaciones presupuestales (Nueva Zelanda) (recuadro 2.12).

Recuadro 2.12. Indicadores nacionales clave y decisiones de gasto: Francia y Nueva Zelanda

El desempeño de **Francia** no se limita al producto interno bruto (PIB) y el uso de los INC: la ley integral de presupuesto (*Loi organique relative aux lois des finances* o LOLF) agrupa el gasto público por “misiones”, que reúnen los programas de políticas afines y, a su vez, se asocian con objetivos e indicadores de desempeño. Los esfuerzos de reforma continua se centran en racionalizar los indicadores para aclarárselos a los parlamentarios y al público.

Al mismo tiempo, aprovechando el trabajo de la Comisión Stiglitz-Sen-Fitoussi sobre la medición del crecimiento económico y el progreso social, en 2015 Francia promulgó una ley que exige al gobierno presentar indicadores de riqueza y bienestar distintos del PIB al presentar el presupuesto anual. El objetivo es promover el debate sobre los impactos de las políticas. Las autoridades francesas actualmente planean aplicar un resumen gráfico que contenga un conjunto restringido de INC comparables internacionalmente sobre los tres siguientes temas:

- Indicadores de desarrollo económico, como los flujos de inversión extranjera directa hacia Francia (OCDE), y la “facilidad para hacer negocios” (Banco Mundial).
- Indicadores de progreso social, como la esperanza de vida sana a los 65 años por sexo (OCDE), el porcentaje de jóvenes de entre 18 y 24 años sin certificación académica y que no reciben capacitación laboral (France Stratégie/Eurostat), y brechas de pobreza (Banco Mundial).
- Indicadores de desarrollo sostenible, como la emisión de gases de efecto invernadero por unidad de PIB (Agencia Europea de la Energía/Eurostat).

La misión de la Tesorería de Nueva Zelanda es “promover una mejor calidad de vida para los neozelandeses”, lo que el Marco de Nivel de Vida interpreta y aplica. El marco comprende cinco grandes aspectos agrupados en tres temas principales (prosperidad, inclusión y sostenibilidad), que se emplean de manera sistemática como base para formular las recomendaciones y la evaluación de las políticas públicas:

- Prosperidad:
 - Crecimiento económico potencial – mayores ingresos, un crecimiento más fuerte y asignaciones eficientes de recursos
- Inclusión:
 - Sostenibilidad para el futuro – capital físico y humano y sostenibilidad del medio ambiente
 - Equidad – distribución entre la sociedad y oportunidades para que las personas mejoren sus condiciones de vida
- Sostenibilidad:
 - Cohesión social – instituciones centrales que apuntalan la sociedad, la identidad social, la confianza y las relaciones
 - Capacidad de adaptación – posibilidad de sobreponerse a las adversidades sistémicas inesperadas

Fuentes: OCDE (2016), *The Governance of Inclusive Growth*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>.

Stiglitz *et al.* (2012), “Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress”, www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf.

Identificación y evaluación de necesidades

La elaboración e implementación eficaces y eficientes de políticas públicas no puede ocurrir si el gobierno no entiende las necesidades de la población, sobre todo en relación con el crecimiento incluyente. La información sobre el número y la localización de las instituciones de servicios (p. ej., escuelas e instalaciones de cuidado de la salud), sus características geográficas, los comentarios de los usuarios, las redes de transporte y los costos económicos es necesaria para identificar las brechas que reducen la accesibilidad a los servicios. La identificación de las demandas es fundamental para entender lo que el gobierno tiene que hacer, para quiénes y dónde. Esta información es vital para el proceso de priorización y para elaborar los mecanismos de focalización a fin de llegar a los usuarios más difíciles de alcanzar y lograr la cohesión territorial.

La República Dominicana tiene varios instrumentos que permiten la identificación y la evaluación de necesidades, entre ellos el Atlas de pobreza, el SIUBEN, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR).

El **Atlas de pobreza** es un sistema de mapas que representa la pobreza monetaria y multidimensional en el territorio con base en las metodologías de línea de pobreza (LP) e índice de calidad de vida. El Atlas de pobreza presenta la información clasificada en cuatro niveles: nacional, provincial, municipal y por “parajes” (localidades). La producción del atlas es responsabilidad del MEPyD. Hasta la fecha se han producido tres atlas. El primero, producido en 1997, cuenta con 72 mapas y se usó para elaborar un programa generalizado de transferencia social dirigido a zonas geográficas. El segundo, producido en 2005 y con 437 mapas, se empleó para elaborar mecanismos de focalización a fin de identificar los hogares pobres y eliminar los subsidios generales. El tercero se produjo en 2014 e incluye 2 900 mapas con información clasificada que cubre por primera vez todo el territorio. Además de medir la pobreza monetaria y multidimensional, la tercera versión del atlas incluye medidas de pobreza que emplean una versión ampliada de la metodología de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Esta metodología se centra en determinar el nivel de pobreza de un hogar con base en las deficiencias de la vivienda.

El **SIUBEN**, una institución dependiente de la vicepresidencia, produce la información socioeconómica y demográfica necesaria para mejorar la identificación de los sectores sociales con base en una metodología de prueba de determinación de medios económicos. Entre las responsabilidades del SIUBEN están las siguientes: 1) identificar, definir, registrar y priorizar los hogares pobres identificados por el Atlas de pobreza, que podrían ser de interés para la elaboración de políticas públicas; 2) actualizar y mantener la base de datos de hogares pobres que reúnen los requisitos para recibir asistencia, con base en su índice de calidad de vida; 3) ponerse de acuerdo con la sociedad civil para incluir o excluir hogares del programa de transferencias monetarias condicionadas; 4) garantizar un flujo de información actualizada sobre las condiciones socioeconómicas de los hogares, y 5) producir y difundir información a partir del análisis de las condiciones socioeconómicas de los hogares.

ENHOGAR es una encuesta anual concebida para reunir información específica exigida por los encargados de la elaboración de políticas públicas. Por ejemplo, la encuesta de 2013 se centró en las personas con discapacidades y la de 2012 en el sistema de protección social. La **ENIGH** es una encuesta que se aplica cada 10 años y ayuda a entender la evolución de los hábitos de consumo y gasto de los hogares. Ambas encuestas son responsabilidad de la Oficina Nacional de Estadística.

Para respaldar la coordinación de estos instrumentos, y para sistematizar la producción, la recopilación y el análisis de los datos relacionados con la pobreza, el gobierno creó el Comité Técnico Interinstitucional para la Medición de la Pobreza (decreto presidencial 112-15) en 2015. Este comité también es responsable de evaluar los efectos de las políticas que atienden la pobreza. El comité está compuesto por el MEPyD, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo, el Banco Central, el Gabinete de Coordinación de la Política Social, el Consejo Nacional de Seguridad Social y la Oficina Nacional de Estadística.

Estas herramientas pueden asistir de manera considerable al gobierno para dirigir mejor los servicios según las necesidades de los distintos grupos de población y localidades, en particular con la creación del Comité para la Medición de la Pobreza, que ayuda a coordinar la interacción entre las herramientas. El Atlas de pobreza ha mejorado considerablemente desde que se produjo la primera versión. Hoy en día ofrece datos clasificados de la totalidad del territorio, lo que brinda una oportunidad para mejorar aún más la focalización de la política social, en particular en los “parajes” de las zonas rurales que no se incluyeron en las versiones anteriores del Atlas. El SIUBEN funciona de manera similar a la del *Cadastro Único* de Brasil y ha construido una base de datos que sirve para informar la elaboración de políticas públicas y vincular la evaluación de necesidades y la identificación de los usuarios con el proceso de planeación. Las encuestas ENIGH y ENHOGAR están en vías de sistematización y desempeñan un importante papel, cuando menos al nivel de la planeación central, en la elaboración de políticas relacionadas con redes de seguridad.

Sin embargo, aún falta lograr la integración plena entre estas herramientas, la evaluación de necesidades, la identificación de usuarios y el proceso de planeación. Con excepción del programa de transferencias monetarias condicionadas, Progresando con Solidaridad (PROSOLI), el SIUBEN no se emplea para informar la política social. Por ejemplo, no hay evidencia de que la información reunida relativa a brechas de atención en salud o educación se emplee de manera sistemática por parte del Ministerio de Salud ni el Ministerio de Educación para determinar las intervenciones.

Coordinación del gobierno

La coordinación eficiente es decisiva para asegurar que las respuestas de las políticas sean integrales o se apoyen recíprocamente, y promueve la propiedad compartida de los resultados. La aptitud para coordinar distintas entidades públicas, de modo que se supere la compartimentación administrativa o institucional, contribuye a la eficacia del gobierno para mejorar los resultados en pro de las personas. Por el contrario, los fracasos de planeación y coordinación pueden producir redundancias y duplicidades, aumentar la carga administrativa, y reducir los grados de participación de los empleados y de eficiencia y eficacia, lo que afecta negativamente la manera en que los ciudadanos evalúan a sus gobiernos.

A medida que los retos de política pública que los gobiernos enfrentan se vuelven cada vez más complejos y multidimensionales, y las formas de intervención para atenderlos implican un abanico creciente de actores, los gobiernos de la OCDE han identificado la necesidad de reforzar la función del gobierno central como medida prioritaria para estructurar y coordinar las acciones gubernamentales de forma más eficaz y eficiente.

En el contexto de alinear los servicios públicos para alcanzar los resultados que se esperan, adoptar una perspectiva de gobierno en conjunto surge como prioridad para la República Dominicana (recuadro 2.13). Una perspectiva de gobierno en conjunto alinea los distintos sectores y unidades administrativas hacia la focalización y el logro de resultados integrales, trascendiendo la compartimentación administrativa, alentando el reforzamiento mutuo de las políticas y evitando la duplicidad.

Recuadro 2.13. Qué es el enfoque de gobierno en conjunto

Las perspectivas de “gobierno integral” o “gobierno en conjunto” se asocian con el deseo de asegurar la coordinación horizontal y vertical de la actividad gubernamental para aumentar la coherencia de las políticas, hacer mejor uso de los recursos, promover y capitalizar las sinergias y la innovación que surgen de una perspectiva de múltiples participantes, y prestar servicios públicos con eficiencia a ciudadanos y empresas. Exige que las entidades públicas, sin importar su tipo o nivel, colaboren trascendiendo los límites de sus carteras para lograr objetivos compartidos y ofrezcan respuestas gubernamentales integrales a los asuntos de políticas públicas. Un enfoque así se aplica a los métodos de trabajo, tanto formales como informales, y a la elaboración, aplicación y gestión de políticas, programas y prestación de servicios. La mayor coordinación e integración —el fundamento en que descansa el “gobierno en conjunto”— no es nuevo en la administración pública. Sin embargo, recibe cada vez más atención en la medida que los gobiernos reaccionan a la compartimentación y fragmentación que, en algunos casos, se han exacerbado a causa de las reformas de la nueva gestión pública (NGP), así como a las asimetrías surgidas de la descentralización estructural al nivel central, la mayor complejidad de los retos de política y la necesidad de aumentar la eficiencia.

El término “gobierno en conjunto” es amplio y se aplica tanto al orden y sector de políticas del gobierno central como a los órdenes subnacionales (regionales y locales). También incluye la relación entre el gobierno y los actores externos. Evaluar si un enfoque de “gobierno en conjunto” está o no en marcha depende de muchos factores. Tres maneras interrelacionadas de calcular la integralidad son: 1) medir hasta qué punto se siguen los elementos de buenas prácticas; 2) participar en un diálogo con los actores interesados y constatar si ellos notan una diferencia, y 3) evaluar los resultados que pueden ser más adecuados para apreciar los efectos de un enfoque de “gobierno en conjunto”, en contraposición a los procesos que hay detrás de éste (Pollitt, 2003). Los académicos que estudian los enfoques de gobierno en conjunto identifican por lo menos tres lecciones: en primer lugar, no existen soluciones únicas para todos los casos, y quizá las perspectivas horizontales no sean aptas para todo el sector público en todas las situaciones. En segundo lugar, suele haber un elemento “participativo” en la iniciación y promoción de enfoques de gobierno integral, por lo que debe dejarse un margen para esta posibilidad porque puede fortalecer la integralidad. En tercer lugar, hacer que una cultura de trabajo de gobiernointegral arraigue es un esfuerzo a largo plazo. Lleva tiempo elaborarla, aplicarla y arraigarla; por lo mismo, debe ser “patrimonio” de todo el gobierno y la administración pública, y no ser vista como iniciativa de un solo partido político.

Fuentes:

OCDE (2011), *Estonia: Towards a Single Government Approach*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104860-en>.

Christensen, T., y P. Laegreid (2006), “The Whole-of-Government Approach: Regulation, performance, and public sector reform”, documento de trabajo núm. 6, Centro Stein Rokkan de Estudios Sociales.

Management Advisory Committee (2004), *Connecting Government: Whole-of-Government Responses to Australia's Priority Challenges*, Australia.

Pollitt, C. (2003), “Joined-Up Government: A Survey”, *Political Studies Review*, vol. 1.

Apalancar el gobierno central

La principal entidad del gobierno central para la coordinación de las políticas públicas en la República Dominicana es el Consejo de Ministros, El Consejo cuenta con dos apoyos: el Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Economía, Planificación y

Desarrollo. El primero es el Secretariado Técnico del consejo y está encargado de alinear al gobierno para lograr los objetivos del programa cuatrienal de la administración. El segundo es responsable de traducir el programa cuatrienal del gobierno en el PNPS

El Consejo de Ministros se adoptó por primera vez con la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2012, y todavía no funciona plenamente. En la práctica, se reúne para discutir el monto de las asignaciones ministeriales durante la preparación del presupuesto, mientras que la coordinación de las políticas de alto nivel suele realizarse en reuniones de cada miembro con el ministro de la Presidencia. Hay dos elementos adicionales que disminuyen el potencial del Consejo de Ministros para llegar a ser el máximo órgano de coordinación del gobierno: 1) la falta de claridad sobre cómo debe ser su operación, y 2) la tendencia del Ministerio de la Presidencia a poner más atención en la aplicación de los proyectos que en su función de coordinación.

Estos factores plantean varios retos importantes en cuanto a la coordinación. En primer lugar, la falta de normas de promulgación que describa la función del consejo, lo que crea brechas considerables entre la concepción y la aplicación de la reforma. En el caso del Consejo de Ministros, la legislación faltante reduce el potencial de esta entidad de coordinación, y lo relega a la discusión de los presupuestos. En segundo lugar, la ausencia de esta función central de coordinadora se agrava en un contexto de débiles incentivos institucionales para romper la compartimentación administrativa, incluida la atención que se pone de manera preponderante en la aplicación de proyectos específicos y no en la coordinación del gobierno en conjunto por parte del Ministerio de la Presidencia.

Queda más por hacer en cuanto a la coordinación y alineación de prioridades. Esta alineación es fundamental para asegurar que se alcance una perspectiva de gobierno en conjunto para el crecimiento incluyente, en particular si se toma en cuenta la necesidad de lograr resultados integrales en un contexto de recursos limitados. Tener un gobierno central (GC) fuerte, capaz de dirigir una visión compartida por las unidades administrativas y los órdenes de gobierno es esencial para superar la compartimentación administrativa normal y establecer mecanismos de rendición de cuentas que creen incentivos a fin de acrecentar la cooperación dentro de los sectores y entre ellos. El uso compartido de la información actualizada y objetiva que puedan ofrecer las herramientas existentes en la República Dominicana puede representar grandes avances en el logro de este objetivo.

Coordinación sectorial: gabinetes ministeriales y los Gabinetes de Coordinación de Políticas

Según el marco legal, la coordinación sectorial en la República Dominicana es responsabilidad de dos entidades: los gabinetes ministeriales y los Gabinetes de Coordinación de Políticas. Los gabinetes ministeriales ayudan a los ministros a coordinar, planear, monitorear y evaluar las políticas, programas y proyectos que entran en su jurisdicción. Estos gabinetes constan de todos los viceministros y los jefes de las dependencias sujetas al ministerio respectivo. Los Gabinetes de Coordinación de Políticas son responsables de coordinar las entidades y los ministerios en un conjunto de políticas (p.ej., el sector social).

No hay evidencia que indique que los gabinetes ministeriales se hayan puesto en marcha. Esto puede deberse a la falta de una tradición de coordinación en las entidades descentralizadas y afiliadas que tradicionalmente han funcionado fuera del ámbito de los ministerios. Además, no hay disposiciones claras sobre la manera en que los gabinetes

ministeriales deben interactuar con los Gabinetes de Coordinación de Políticas. De los cuatro Gabinetes de Coordinación de Políticas que existen, solo el Gabinete de Coordinación de la Política Social opera. Aun así, las funciones de coordinación de este gabinete están disminuidas por tres razones principales. En primer lugar, su función de coordinación cedió su lugar a una función sobre todo de aplicación cuando se le encomendó la responsabilidad de ejecutar programas sociales esenciales que se gestionan fuera del ámbito de los ministerios competentes. En segundo lugar, los mecanismos de coordinación e información correctiva con los ministerios competentes, como el de Educación y el de Salud, no están plenamente elaborados. En tercer lugar, la adopción de la Dirección General de Programas Especiales (DIGEPEP), entidad con sede en el Ministerio de la Presidencia provista de un mandato de coordinación, creó duplicidades y redundancias con las funciones del Gabinete de Coordinación de la Política Social, lo que incentivó aún más una función de aplicación más estrecha.

Es esencial la racionalización de los mecanismos de coordinación vigentes al nivel sectorial, conforme a las buenas prácticas (recuadro 2.14). Esto podría lograrse, ante todo, reduciendo los marcos institucionales específicos (p. ej., dando contenido a los gabinetes ministeriales y a los Gabinetes de Coordinación de Políticas, y aclarando la función de la DIGEPEP para evitar duplicidades). En segundo lugar, haciéndolos plenamente operativos con las acciones normativas necesarias. En tercer lugar, haciéndolos ágiles y receptivos a las necesidades de coordinación que a menudo suprimen la compartimentación de las políticas. Por ejemplo, el Ministerio de Obras Públicas desempeña un importante papel en el programa de construcción de escuelas, pero no es parte del Gabinete Social.

Recuadro 2.14. Comités ministeriales en Chile

Los comités ministeriales de Chile son entidades de coordinación interministerial, creados por decreto presidencial, con un objetivo específico que exige la intervención de múltiples ministerios para cumplirse. Están compuestos por varios ministerios, y las decisiones se toman por un proceso de votación. Si hay empate, el voto del ministro que preside el comité lo deshace. Cada comité suele tener una Secretaría Ejecutiva, compuesta por los viceministros competentes, que se reúne una vez al mes para monitorear la aplicación de las decisiones tomadas por el comité. Además, la División de Coordinación Interministerial del Ministro de la Presidencia es responsable de brindar apoyo técnico.

Fuente: Preparado por la OCDE con información del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Estos cambios, respaldados y posibilitados por directrices e instrucciones claras del gobierno central, incluida una función reestructurada del Consejo de Ministros y mayor claridad en cuanto a la articulación entre la DIGEPEP y otros mecanismos de coordinación, supondrían un gran avance para minimizar las actuales fallas de coordinación y las posibles duplicidades, sobre todo en el sector social (recuadro 2.15)

Recuadro 2.15. Riesgos de duplicidad y fragmentación en el sector social

La fragmentación y la duplicidad son dos de las características que debilitan la coordinación, eficiencia y eficacia de la política social en la República Dominicana. Conforme al decreto presidencial que creó los Gabinetes de Coordinación de Políticas, hay por lo menos 28 entidades al nivel nacional responsables de elaborar, poner en marcha, monitorear, evaluar y configurar políticas públicas. Muchas de estas entidades comparten responsabilidades parecidas, con pequeñas diferencias que a menudo no justifican la existencia de estructuras administrativas paralelas. Estas duplicidades pueden ocasionar ineficiencias en el gasto social,

Recuadro 2.15. Riesgos de duplicidad y fragmentación en el sector social *(continúa)*

así como complicar la capacidad de coordinación del ya rebasado Gabinete de Coordinación de la Política Social.

Se pueden encontrar ejemplos de debilidades de coordinación y posibles duplicidades en los ámbitos de vivienda y política de protección de los niños, entre otros.

Política de vivienda: El Instituto Nacional de la Vivienda (INVI) y el Instituto de Auxilios y Viviendas (INAVI) prestan servicios parecidos asociados con la vivienda gubernamental, entre ellos la construcción y el financiamiento. No está claro si estos dos institutos necesitan estructuras administrativas independientes, si hay mecanismos de coordinación y cuál es su grado de eficacia, ni su articulación en el contexto del Gabinete de Coordinación de la Política Social.

Política de protección de los niños: Actualmente hay dos programas dedicados a la promoción de los derechos de los niños: el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI) y el programa Quisqueya Empezamos Contigo. Según el marco legal, el primero rige el sistema nacional de protección de los niños y el segundo presta servicios para promover los derechos de los niños. En la práctica, ambas instituciones ofrecen servicios parecidos, lo que aumenta los riesgos de descoordinación y duplicidad.

Fuentes: Decreto presidencial 1082-04 (2004), Decreto presidencial No. 536-05 (2005), Decreto presidencial No. 491-12 (2012), <http://www.conani.gob.do>, <http://www.invi.gob.do> y <http://www.inavi.gob.do>.

Coordinación territorial

La Ley de Planificación e Inversión Pública creó varias herramientas para mejorar el proceso de coordinación al nivel territorial, incluidos planes municipales, provinciales y regionales, así como consejos de desarrollo al nivel municipal, provincial y regional.

Hasta la fecha el gobierno de la República Dominicana ha logrado importantes avances en la identificación de las disparidades territoriales en el país por medio del Atlas de pobreza y el SIUBEN. Aun así, dada la falta de disposiciones de promulgación y de las regiones únicas de planificación, falta mucho por hacer para alcanzar la coordinación al nivel territorial. Las entidades siguen usando sus propias estructuras de regionalización para planear a ese nivel, lo que dificulta dirigir un enfoque de gobierno integral con el uso de una unidad de planeación común. Por ejemplo, el Ministerio de Educación tiene 18 regiones de planeación, y el Ministerio de Salud, nueve.

La Ley de Planificación e Inversión Pública creó los Consejos de Desarrollo Regional, Provincial y Municipal para coordinar y asesorar la preparación de planes regionales, provinciales y municipales. Estos consejos no existen en la práctica, con algunas excepciones al nivel municipal. Con todo, ha habido cierto avance asociado con la preparación de planes municipales, principalmente debido al apoyo técnico de la comunidad internacional, el Ministerio de Administración Pública y la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), una organización no gubernamental que promueve el desarrollo y la democracia municipales. De los 155 municipios y 231 distritos municipales, se han preparado solo 36 planes de desarrollo municipal, lo que representa menos de 10% de los planes que deben prepararse.

Una evaluación de la estructura de varios de estos planes revela que su grado de profundidad varía de un municipio a otro. No obstante, la mayoría de los planes están

bien estructurados e incluyen un perfil de los proyectos de inversión en el municipio, programas municipales con sus respectivos presupuestos y análisis de fuerzas, debilidades, oportunidades y amenazas. Aunque algunos de los planes se refieren a la END 2030, a parecer no están alineados con la estrategia. Una posible explicación es que los planes municipales se prepararon antes de la aprobación de la END 2030.

Dada la naturaleza multidimensional de las desigualdades y la necesidad de lograr resultados integrales, es importante que el proceso de planeación e implementación de las políticas públicas se realice en un espacio homogéneo. La falta de un esquema de regionalización que ayude a coordinar acciones en el territorio de manera eficaz debilita la coordinación al nivel territorial y no permite que una unidad territorial sea el ámbito unificador para la coordinación de las políticas. Actualmente hay en el Congreso un proyecto de ley que propone cinco regiones únicas de planificación que deben llevar a armonizar los esquemas regionales sectoriales. Esta propuesta se basa en la experiencia en Colombia de las regiones administrativas y de planificación especial que integran varios departamentos en una unidad administrativa para facilitar la coordinación de políticas y los resultados integrales.

Hay también un aspecto de secuenciación de la planeación que permitiría mejorar la coordinación entre el sistema de planificación central y la planificación municipal. Cuando se preparó la END, muchos planes municipales ya se habían elaborado y por esto no tuvieron en cuenta las directrices de política de la estrategia. Sin embargo, cabe esperar que los planes municipales que se preparen una vez que las nuevas administraciones municipales entren en funciones en 2016 estén alineados con la END.

La República Dominicana es un país muy centralizado, con más de 50% de la población concentrada en siete de las 32 provincias. Esto significa que muchas de las Unidades Municipales de Planificación y Desarrollo carecen de las competencias técnicas necesarias para cumplir las exigencias del nuevo proceso de planeación. Además, la mayor parte de la capacitación impartida se ha centrado en las Unidades Institucionales de Planificación y Desarrollo, mientras que la capacitación para las Unidades Municipales de Planificación y Desarrollo no se ha desplegado plenamente. Conforme al Programa de Apoyo a la Sociedad Civil y Autoridades Locales (PASCAL), solo 40 gobiernos municipales han recibido capacitación, lo que representa 10% de los gobiernos municipales y de distritos municipales que deben participar en la preparación de los planes de desarrollo municipales.

El caso especial de los programas sociales críticos

La crisis bancaria de 2003-2004 tuvo repercusiones internas que obligaron al gobierno a repensar el marco de gobernanza para la prestación de servicios sociales. La reforma se centró en mitigar el impacto de la crisis en los hogares pobres, con atención especial a los ámbitos de la salud y la educación.

En 2005, el decreto presidencial 536-05 creó el programa Solidaridad, bajo el cual el gobierno consolidó los tres programas autónomos de asistencia social más emblemáticos administrados por la Oficina Presidencial: 1) Comer es Primero, que otorgaba transferencias monetarias mensuales a hogares pobres para comprar alimentos; 2) Incentivo a la Asistencia Escolar, que concedía transferencias monetarias a familias pobres con hijos de entre 6 y 16 años para resarcir los costos de materiales educativos, y 3) Dominicanos con Nombre y Apellido, que facilitaba asistencia monetaria para cubrir el costo asociado con el trámite de obtención del documento nacional de identidad. El

decreto también delegó la responsabilidad de Solidaridad y el nuevo Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) al Gabinete de Coordinación de la Política Social.

En 2012 Solidaridad se fusionó con Progresando (decreto presidencial 488-12), un programa administrado por la Oficina de la Primera Dama, lo que dio por resultado a PROSOLI. Además, el gobierno creó la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS) para gestionar los mecanismos de transferencias monetarias y subsidios. El gobierno también adoptó Quisqueya sin Miseria como estrategia para aumentar la eficacia de la política social. Esta estrategia tiene tres componentes principales: 1) el Plan Nacional de Alfabetización Quisqueya Aprende Contigo, un programa que aspira a eliminar el analfabetismo en el país; 2) el Plan Quisqueya Empieza Contigo, dedicado a dar acceso a servicios para la primera infancia (0 a 5 años), y 3) Quisqueya Somos Todos, que se propone aumentar la productividad de las comunidades locales y elaborar Planes Integrales de Desarrollo Local. Para gestionar Quisqueya, la nueva administración creó (decreto presidencial 491-12) la Dirección General de Programas Especiales (DIGEPEP), adscrita al Ministerio de la Presidencia. El Recuadro 2.16 resume las responsabilidades de esta nueva entidad.

Recuadro 2.16. Responsabilidades seleccionadas de la DIGEPEP

- Concebir intervenciones y promover la coordinación institucional para reducir la pobreza.
- Promover la formulación e implementación de los Planes Integrales de Desarrollo Local.
- Promover acciones concentradas y coordinadas de todas las instituciones para respaldar Quisqueya sin Miseria.

Monitorear y evaluar las actividades relacionadas con Quisqueya sin Miseria.

Fuente: Decreto presidencial 491-12 que crea la Dirección General de Programas Especiales.

La consolidación de programas de redes de seguridad, primero bajo Solidaridad y después bajo PROSOLI, seguía la tendencia en la región, en particular los programas *Bolsa Familia* de Brasil y Oportunidades de México. No obstante, como estos programas se consolidaron bajo el Gabinete de Coordinación de la Política Social, y no bajo los ministerios competentes, surgieron varios problemas de coordinación. En primer lugar, la naturaleza del Gabinete de Coordinación de la Política Social se reorientó hacia la implementación, lo que dejó un vacío de coordinación en el sector.

Por otra parte, la creación de la DIGEPEP generó una duplicidad de funciones con el Gabinete de Coordinación de la Política Social y con otras entidades adscritas al gabinete. Actualmente el gobierno tiene dos entidades que coordinan programas asociados con la reducción de la pobreza. El Gabinete de Coordinación de la Política Social es responsable de PROSOLI, y la ADESS, de coordinar la aplicación de la estrategia Quisqueya sin Miseria. Además, hay una redundancia en las intervenciones de la ADESS y otras entidades adscritas al Gabinete de Coordinación de la Política Social.

Por ejemplo, el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia y Quisqueya Empieza Contigo están dirigidos a la misma población y ofrecen servicios parecidos.

Estos programas también se gestionan de manera independiente a partir de esfuerzos complementarios dirigidos al nivel sectorial por los ministerios correspondientes (es decir, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud). La República Dominicana podría beneficiarse de mayores esfuerzos de consolidación y racionalización, como ha ocurrido en otros países de la región (recuadro 2.17).

Recuadro 2.17. Enfoques de coordinación de programas sociales críticos

Bolsa Família (Brasil) y Oportunidades (México) son dos de los ejemplos más exitosos de programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) del mundo. El éxito de estos programas descansa en un sólido mecanismo de coordinación subyacente.

Bolsa Família y Oportunidades dependen del Ministerio/Secretaría de Desarrollo Social. En ambos casos la centralización fue resultado de un proceso de consolidación de varios programas autónomos de protección social al nivel federal. Por ejemplo, en el caso de Brasil, *Bolsa Escola*, *Bolsa Alimentação*, *Cartão Alimentação* y *Auxílio-Gás* se consolidaron en *Bolsa Família* y se transfirieron al Ministerio de Desarrollo Social.

En ambos casos, los programas disponen de fuertes órganos de coordinación técnica que facilitan la coordinación vertical y horizontal. Por ejemplo, en el caso de México, el órgano de coordinación es la Comisión Nacional de Desarrollo Social. La comisión, presidida por el secretario de Desarrollo Social, cuenta entre sus miembros a los secretarios de Educación, Salud, Trabajo, Agricultura y Medio Ambiente, así como a los funcionarios locales responsables de las políticas de desarrollo social en cada estado, y un representante de las asociaciones nacionales de municipios. Según el marco institucional, la principal responsabilidad de la comisión es coordinar los programas, políticas e inversiones necesarios para lograr los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social.

En el caso de Brasil, la coordinación a los niveles federal, estatal y municipal es responsabilidad de la *Comissão Intergestores Tripartite* (Comisión Interinstitucional Tripartita) del Sistema Unificado de Asistencia Social. La comisión está encabezada por el Ministerio de Desarrollo Social y es responsable de coordinar las intervenciones asociadas con *Bolsa Família* a los niveles federal, estatal y municipal. Para ello existe un protocolo que establece los procedimientos necesarios para garantizar el aspecto de suministro de los programas asociados con *Bolsa Família*.

Fuentes: Gob (2016), sitio web Gob, www.gob.mx/sedesol.

Ministerio de Desarrollo Social y Combate del Hambre (2016), sitio web Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, <http://www.mds.gov.br> (consultado en octubre de 2016).

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2004), Ley General de Desarrollo Social de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, recuperada en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf.

OIT (2014), *Coordination institutionnelle et socle de protection sociale: Expériences en Amérique latine: Argentine, Brésil, Chili, Mexique, Uruguay*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

Grupo del Banco Mundial (2004), *Brazil's Bolsa Família Programme*, Conferencia sobre Pobreza de Shangái: resumen del caso, http://web.worldbank.org/archive/website00819C/WEB/PDF/CASE_-63.PDF.

Monitoreo y evaluación

El monitoreo y la evaluación permiten al gobierno poner a prueba los efectos de las políticas hacia el logro del crecimiento incluyente, y hacer las correcciones necesarias para garantizar que se cumplen los objetivos deseados. Aunque la función de monitoreo y evaluación existía en la República Dominicana (tradicionalmente en el monitoreo de la ejecución presupuestal) desde 1965, no fue sino hasta tiempos recientes (decreto

presidencial 267-15) cuando se adoptó el sistema nacional de monitoreo y evaluación (recuadro 2.18).

Recuadro 2.18. El nuevo sistema nacional de monitoreo y evaluación

El decreto presidencial 267-15 presenta una serie de instrumentos que serán parte de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación. Entre ellos están una Agenda Nacional de Evaluación y mecanismos de rendición de cuentas que comprenden un Informe Anual de Avance de la END y el PNPS, así como informes institucionales, entre ellos sobre los planes sectoriales, institucionales y regionales y las prioridades presidenciales

El decreto también establece una comisión para gobernar el sistema, presidida por el Viceministerio de Planificación del MEPyD y que comprende: 1) el Viceministerio de Coordinación y Gestión Gubernamental del Ministerio de la Presidencia; 2) El Viceministerio de Presupuesto de Ministerio de Finanzas, 3) el Viceministerio de Monitoreo de Servicios Públicos del Ministerio de Administración Pública, y 4) la Oficina Nacional de Estadística (ONE)

Fuente: Decreto presidencial 267-15 que regula el Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación.

Un aspecto fundamental del sistema nacional de monitoreo y evaluación, adoptado en 2016, consiste en fortalecer el flujo de información desde los sectores y las regiones al gobierno central, interconectando todos los sistemas de monitoreo y evaluación disponibles en las entidades públicas. Actualmente funcionan varios sistemas dedicados al monitoreo y la evaluación, aunque no están integrados:

- El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), dirigido por el MEPyD, define un conjunto de reglas, instrumentos y procedimientos encaminados a ordenar el proceso de la inversión pública. El sistema comprende la planeación de la información, el análisis técnico, el monitoreo y la evaluación de los proyectos de inversión en el sector público.
- El Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF) permite al Ministerio de Finanzas monitorear las prácticas de gestión financiera de las entidades del sector público, y administrar mejor los recursos a través de la Cuenta Única de la Tesorería. Para los ciudadanos, mejora la transparencia y la rendición de cuentas al dar información actualizada sobre el gasto público. Hay 245 instituciones del sector público incorporadas al SIGEF, pero 65 todavía están fuera.
- El Sistema de Gestión para la Gobernanza (SIGOB) es un sistema de gestión en línea que mantiene a la Oficina de la Presidencia al tanto de los avances y obstáculos relacionados con los 118 objetivos presidenciales. El SIGOB también facilita la coordinación con los funcionarios responsables de cada objetivo a través de un sistema de objetivos intermedios y alarmas.

En la práctica, y conforme al sistema de planeación descrito antes, hoy en día funcionan dos procesos de monitoreo centrados en resultados que no están plenamente integrados: uno se refiere a la implementación de la END, dirigido por el MEPyD y que produce un informe anual codificado con colores, y el otro a las prioridades presidenciales (recuadro 2.19).

Recuadro 2.19. SIGOB-METAS: La gestión de metas y objetivos en Colombia

Inspirado en la iniciativa SINERGIA de Colombia, el SIGOB es un sistema para programar y gestionar metas y objetivos directamente vinculados con las metas presidenciales. Tiene los siguientes objetivos: 1) mantener a la Oficina de la Presidencia al tanto de los avances y restricciones de las metas; 2) influir en la implementación de programas y proyectos pertinentes a las metas mediante un sistema de alarmas; 3) organizar el flujo de trabajo mediante equipos operativos; mantener a los ciudadanos al tanto del avance de las metas.

La red de administración que hay detrás del SIGOB está compuesta por:

- **Responsable de la meta:** es el núcleo técnico de la meta presidencial y responsable del monitoreo e implementación de las acciones asociadas con las metas y la información correspondiente.
- **Coordinador institucional:** es responsable de coordinar todas las acciones asociadas con las metas presidenciales en el ámbito de la institución, y de mantener a los altos funcionarios al tanto del avance.
- **Responsable superior:** se encarga de monitorear el avance asociado con las metas presidenciales a nivel global, y decide sobre las acciones para mitigar los riesgos.
- **Comité de Metas Presidenciales:** es el mecanismo de rendición de cuentas del sistema que mantiene a la Oficina de la Presidencia al tanto del avance de las metas y cualquier riesgo transversal asociado.

Fuente: Ministerio de la Presidencia de la República Dominicana (2016), Metas Presidenciales, <http://minpre.gob.do/metaspresidenciales-rd/>, (consultado en octubre de 2016).

Mientras avanza el nuevo sistema nacional de monitoreo y evaluación, sería deseable centrar la atención en integrar los sistemas dispersos y construir capacidad. Se podría fortalecer el SIGOB para que cumpla esa función, siguiendo los pasos de la iniciativa SINERGIA (recuadro 2.20), en primer lugar extendiendo su alcance para que incluya los objetivos de la END; en segundo lugar adoptando un componente de evaluación; en tercero, extendiendo la cobertura institucional, y, en el futuro, integrando un aspecto territorial.

Recuadro 2.20. Monitoreo del desempeño del gobierno: la iniciativa SINERGIA de Colombia

Colombia ha concebido y perfeccionado un sistema integral de información para monitorear y evaluar cómo alcanza el país sus principales metas. Este sistema le ha permitido discutir sus prioridades e identificar sus mayores retos. A través de SINERGIA, Colombia ha integrado toda la información de distintas entidades y sectores, con indicadores diversos y directrices y objetivos claros. A través de un conjunto completo de indicadores, el gobierno ha creado tableros de instrumentos y semáforos fáciles de usar para mostrar la información.

SINERGIA está encabezada por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, del Departamento Nacional de Planeación. Todos los gobiernos subnacionales deben poner en marcha SINERGIA para alinear las intervenciones de política pública y agendas de inversión municipales y departamentales con las del Plan Nacional de Desarrollo (este componente de monitoreo se llama SINERGIA TERRITORIAL. SINERGIA mide el avance y las metas de los proyectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo mediante tres herramientas principales:

El SISMEG (monitoreo) es un conjunto de indicadores de desempeño que miden la producción y los resultados de las políticas como los concibe el Plan Nacional de Desarrollo.

Recuadro 2.20. Monitoreo del desempeño del gobierno: la iniciativa SINERGIA de Colombia (continúa)

El sistema se construye con arreglo a una estructura piramidal de tres niveles principales: estratégico, sectorial y de gestión. Los indicadores estratégicos están en la cúspide y se relacionan con los principales pilares del gobierno establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. A estos siguen el presidente y el Consejo de Ministros. Los indicadores sectoriales describen metas específicas por sectores y son vigilados por el presidente y cada ministro en reuniones bilaterales y en cada ministerio. Por último, los indicadores de gestión son indicadores normalizados que se miden en todas las entidades para determinar la eficiencia institucional.

- El SISDEVAL (Sistema Nacional de Evaluaciones) es un sistema para evaluar los resultados de las políticas públicas y los programas principales puestos en marcha en el marco del Plan Nacional de Desarrollo. Cada año un comité del Departamento Nacional de Planeación elige las políticas que se van a evaluar y el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) las aprueba. Las políticas son evaluadas por un consultor reconocido y experimentado para garantizar la objetividad y transparencia del proceso. Desde la creación del SISDEVAL, el número de evaluaciones aumentó considerablemente, de una evaluación en 2003 a 32 en 2011.
- Encuestas: periódicamente se realizan encuestas de alcance nacional para comparar la percepción pública con los resultados gubernamentales. Los resultados de las encuestas son públicos y se pueden encontrar en el sitio web del SISDEVAL. Las encuestas miden la percepción de la manera en que el gobierno alcanza las metas que se ha planteado.

El seguimiento es fácilmente accesible a través de SINERGIA. La presidencia, el gobierno y los ciudadanos pueden observar el desempeño gubernamental. Es una herramienta esencial para crear confianza en el gobierno.

Fuente: OCDE (2013), Colombia: Implementing Good Governance, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>.

Se requieren esfuerzos de construcción de capacidades para lograr una implementación plena

Un asunto crítico que puede menoscabar la aplicación del nuevo sistema de monitoreo y evaluación es la falta de capacidad de las Unidades Institucionales de Planificación y Desarrollo. Conforme al nuevo marco institucional, estas unidades son responsables de realizar el monitoreo y evaluación de las políticas, los programas y los proyectos de sus sectores.

Sin embargo, estas unidades, con pocas excepciones en los sectores de la educación y la salud, no tienen recursos para realizar el monitoreo y la evaluación, y cuando los tienen, por lo general enfocan su actividad en programas específicos, principalmente a causa de su necesidad de cumplir con los requisitos de instituciones financieras internacionales. Por otra parte, dado que no todos los planes sectoriales e institucionales están en marcha, es difícil que estas unidades determinen las agendas de monitoreo y evaluación, lo que transfiere muchas de estas responsabilidades a los ministerios competentes (p. ej., el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo) o a la Oficina Nacional de Estadística (ONE), que ya están rebasados en cuanto a recursos.

Será necesario fortalecer la capacidad de la ONE. Las estadísticas y los indicadores son elementos fundamentales para el monitoreo y la evaluación, ya que dan la información cuantitativa que servirá como marco de referencia para medir el avance alcanzado y los efectos de la aplicación de las políticas. Si la calidad de las estadísticas que se están produciendo no es técnicamente correcta y no sigue ciertas normas, la

información que resulte del proceso de monitoreo y evaluación no bastará para hacer los ajustes necesarios a la aplicación de las políticas ni para extraer lecciones significativas para la elaboración de políticas nuevas. En el caso de la República Dominicana, pese a los recientes esfuerzos para normalizar la producción de estadísticas en ciertos ámbitos, la ONE sigue enfrentando retos asociados con la insuficiencia de recursos y de influencia política para coordinar el Sistema Nacional de Estadística, entre ellos: 1) capacidad para coordinarse con otras entidades públicas en cuanto a la producción de estadísticas; 2) disposiciones de promulgación, metodología y normalización para sistematizar la producción de estadísticas, y 3) apoyo de entidades públicas que no comprenden la importancia de las estadísticas.

Actualmente, la ONE trabaja en el mejoramiento de la producción de estadísticas en los ámbitos de la economía, agricultura, educación, medio ambiente, salud y seguridad social. Sin embargo, también enfrenta retos de organización interna, incluidos: 1) un presupuesto inestable y posiblemente insuficiente; 2) un alto índice de rotación de personal y falta de técnicos calificados para satisfacer las exigencias de la información estadística; 3) falta de una política de remuneración clara; 4) un sistema incongruente de evaluación del desempeño, y 5) falta de un programa de capacitación vinculado con el desarrollo profesional. También hay problemas de aplicación asociados con la falta de recursos disponibles para fortalecer el Sistema Nacional de Estadística.

Para alcanzar el pleno potencial de la reforma nacional del monitoreo y la evaluación, será decisivo priorizar la interrelación entre los sistemas disponibles (el SNIP, el SIGEF y el SIGOB). Como se ha explicado, el monitoreo y la evaluación son elementos clave para garantizar el desarrollo incluyente, pues hacen aportaciones fundamentales para asegurar que las políticas aplicadas están logrando los resultados que se desean. El Ministerio de Administración Pública, como órgano rector del sistema de coordinación y fortalecimiento institucional, ha creado ciertas herramientas para evaluar el desempeño, pero al parecer estos esfuerzos carecen de articulación con los sistemas gubernamentales existentes, asunto que se abordará en la siguiente sección. En el caso de la República Dominicana, el monitoreo y la evaluación han sido principalmente prácticas independientes que no están plenamente integradas al ciclo de políticas ni al enfoque de gobierno en conjunto.

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es importante para el crecimiento incluyente por varias razones, incluidas la creación de incentivos para la coordinación horizontal a fin de lograr resultados integrales, y la protección de la población desatendida contra los intereses organizados de grupos poderosos. Esta sección tratará de cuatro tipos de rendición de cuentas que importan para mejorar la prestación de servicios en la República Dominicana: 1) la rendición de cuentas vertical al gobierno central de responder de los objetivos de las políticas y los resultados respectivos; 2) la responsabilidad interna del fortalecimiento institucional; 3) la responsabilidad ante el consumidor del mejoramiento de la calidad de los servicios, y 4) la responsabilidad social de construir confianza y fortalecer la transparencia.

Rendición de cuentas vertical

La alineación institucional garantiza que todos los aspectos de las acciones de un gobierno se centren en la realización de su objetivo, desde el punto de vista tanto

estratégico (las gestiones para lograr la visión del gobierno) como operativo (la capacidad de cumplir con los objetivos del gobierno). Esto implica establecer y monitorear con eficacia los objetivos de desempeño, incluida la capacidad de generar y utilizar datos de desempeño, así como un sólido entorno de auditoría y control, el cual incluye mecanismos de gobernanza que empoderan al personal y garantizan la rendición de cuentas en la totalidad del gobierno.

La END, el PNPSP y sus herramientas de monitoreo ofrecen un marco para aumentar la responsabilidad vertical en la República Dominicana. Además, el presupuesto 2016 incluye tres iniciativas para dar indicadores y resultados que se pueden usar para exigir cuentas a algunas entidades del sector público: 1) un presupuesto plurianual orientado a resultados para el Programa de Inmunizaciones (PAI); 2) presupuestos basados en productos y resultados en los ministerios de salud, educación, agricultura y trabajo, y 3) presupuestos basados en productos y servicios en 63 instituciones (recuadro 2.21).

Recuadro 2.21. Iniciativas presupuestales en la República Dominicana

Con la nueva Ley Orgánica de Presupuesto (núm. 423-06), la República Dominicana adoptó cambios al proceso presupuestal que prevén la implementación de presupuestos basados en resultados como paso hacia la administración basada en resultados. Esta reforma supone que el país abandonará su enfoque tradicional orientado a los ingresos en favor de prestar mayor atención a los efectos. Para probar aún más los distintos enfoques, el gobierno ha puesto en marcha las siguientes iniciativas:

Presupuesto plurianual orientado a resultados para el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI):

El PAI es una iniciativa de la Organización Mundial de la Salud para aumentar la cobertura de la vacunación y eliminar ciertas enfermedades. El documento de presupuesto orientado a resultados para este programa incluye proyecciones de gasto para el periodo 2016-2019, identifica la cadena de valor del programa desde el producto hasta el efecto, y expone los objetivos que han de alcanzarse en 2019, vinculándolos con los objetivos de la END. La Oficina de Presupuesto señala que esta iniciativa ha permitido la vinculación de los objetivos del programa con las necesidades financieras, pero reconoce la necesidad de un cambio cultural para asegurar que la programación presupuestal se oriente al desempeño y no al enfoque paulatino tradicional.

Programas piloto de presupuesto orientado a resultados en los ministerios de educación, salud, trabajo y agricultura:

La República Dominicana ha experimentado con presupuestos orientados a resultados en cuatro ministerios desde 2013 para extraer lecciones que ayuden a configurar la aplicación de esta iniciativa en todo el gobierno. En el presupuesto de 2016, el gobierno adoptó algunos elementos para permitir el avance de esta agenda, incluidas mejoras de la definición de los programas presupuestales para facilitar la vinculación de los recursos financieros con objetivos concretos, así como el perfeccionamiento del sistema de gestión financiera para respaldar el monitoreo de los recursos financieros y los objetivos que estos ayudan a lograr. En el caso de los cuatro ministerios piloto, el documento presupuestal incluye información sobre la misión, la visión y los objetivos de las entidades, así como información sobre los objetivos de la END que sus programas contribuyen a alcanzar. El mayor reto hasta ahora ha sido la inclusión de cálculos de costos de producción pública, dada la falta de disponibilidad amplia de información necesaria.

Fuente: DIGEPRES (2016), *Anexo al Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado*, Presupuesto físico 2016, tomo III, http://www.digepres.gob.do/?page_id=847.

A pesar de este avance, las pocas entidades que realizan actividades de monitoreo y evaluación no están conectadas y no hay, en la práctica, un proceso formal para utilizar la

información producida a fin de configurar los ciclos de elaboración y formación de políticas públicas. La información entre los sectores y el gobierno central no se comparte por sistema sino a petición de una parte, y la falta de periodicidad en las mediciones debilita la evaluación de los efectos. Distintos sistemas de evaluación dan cuenta de prioridades diversas (p. ej., los objetivos presidenciales o la END), lo cual menoscaba un mecanismo de gobierno en conjunto para mejorar una rendición de cuentas alineada con la visión nacional. Además, pese a la existencia de estas y otras herramientas (incluidas las orientadas al fortalecimiento institucional), hay una falta general de sistema de incentivos que castigue o premie el desempeño, lo que también socaba la rendición de cuentas vertical.

Como ya se dijo, la aplicación plena del nuevo sistema nacional de monitoreo y evaluación será esencial para superar la fragmentación existente. Escocia constituye un ejemplo de buena práctica en este sentido. Su sitio web ScotlandPerforms.com es una herramienta fácil de entender que ayuda a las partes interesadas a seguir el avance hacia un pequeño conjunto de objetivos estratégicos del gobierno en conjunto (véase el recuadro 2.22).

Recuadro 2.22. Escocia cumple: medición e información del avance gubernamental hacia objetivos estratégicos

“ScotlandPerforms.com” es un sitio web sobre el avance del gobierno de Escocia hacia sus objetivos estratégicos. El sitio explica la importancia de los Resultados Nacionales y describe los elementos que influyen en ellos y el papel del gobierno. Cada resultado nacional también está claramente vinculado con un objetivo estratégico y se mide con un conjunto de indicadores nacionales. En total, 50 indicadores nacionales siguen el avance hacia la consecución de los Resultados Nacionales y, en última instancia, el cumplimiento de la función del gobierno. Los usuarios pueden ver cómo avanza Escocia mediante unas flechas de “dirección del viaje” en la página “Performance at a Glance” (Desempeño de un vistazo), las cuales indican si el desempeño está mejorando, empeorando o se mantiene igual.

Existe una alineación estrecha entre el enfoque basado en evidencia empírica adoptado por Scotland Performs y los enfoques de rendición de cuentas basada en resultados que se emplea en la aplicación de las grandes iniciativas estratégicas en Irlanda del Norte, como el Delivering Social Change Framework (Marco Operar el Cambio Social).

Fuente: Gobierno de Escocia (2011), “An introduction to Scotland’s National Performance Framework”. Obtenido en <http://www.gov.scot/Resource/Doc/933/0124200.pdf>.

Responsabilidad interna

La República Dominicana ha puesto en marcha varias iniciativas que promueven el fortalecimiento institucional y ofrecen la oportunidad de aumentar la responsabilidad interna en las entidades del sector público. Es principalmente el MAP el que impulsa estas iniciativas, dada su función de órgano rector del sistema de fortalecimiento institucional. Entre ellas se incluye el Marco Común de Evaluación y el Premio Nacional a la Calidad.

El **Marco Común de Evaluación (CAF)** es una metodología para la autoevaluación del desempeño institucional. El Instituto Europeo de Administración Pública señala que esta metodología está “basada en la premisa de que los resultados excelentes en el rendimiento de una institución, los ciudadanos/clientes, las personas y la sociedad se logran mediante un liderazgo que guíe la estrategia y la planeación, las personas, las alianzas, los recursos y los procesos”. El CAF consiste en un proceso de autoevaluación

que promueve un diálogo sincero entre los miembros de la institución, y debe dar por resultado un plan para mejorar los aspectos que necesitan fortalecimiento.

Estrechamente vinculado con el CAF, el **Premio Nacional a la Calidad** reconoce las mejores prácticas en el contexto del rendimiento institucional. Las instituciones pueden postularse para este premio enviando su autoevaluación anual según el CAF y los documentos comprobatorios al MAP. Los ganadores son seleccionados por un panel integrado por miembros de la sociedad civil, el sector privado y el sector de la educación. De las 330 entidades que se han postulado, 118 lo han obtenido.

Ambas iniciativas tiene el gran potencial de convertirse en herramientas poderosas para aumentar la responsabilidad interna, pero la falta de un sistema de incentivos debilita sus efectos. Por ejemplo, en el caso del premio, las organizaciones que reciben un galardón por su rendimiento no reciben un incentivo presupuestal ni ningún otro tipo de apoyo para seguir promoviendo el fortalecimiento institucional interno. Además, estas iniciativas no están relacionadas con las herramientas y los sistemas asociados a la rendición de cuentas vertical, lo que rompe el vínculo entre el rendimiento institucional de las entidades y su capacidad de dar mejores resultados a los ciudadanos. Los Estados Unidos (recuadro 2.24) han vinculado con éxito la responsabilidad interna con la rendición de cuentas vertical enlazando el rendimiento institucional con el proceso de planeación y presupuesto.

Recuadro 2.23. El Premio Nacional a la Calidad

Los premios nacionales a la calidad son medios eficaces, usados por varios países miembros y asociados de la OCDE, para fomentar el cambio de la cultura institucional de las entidades públicas y mejorar la prestación de servicios mediante la difusión de mejores prácticas nacionales y locales, promoviendo la innovación en la administración pública y otros sectores.

En la República Dominicana, el MAP coordina y organiza una exitosa conferencia internacional anual, la Semana de la Calidad, en la que se exponen buenas prácticas y acciones prometedoras de la administración pública dominicana. Todas las entidades estatales presentan prácticas ejemplares, y el presidente o el vicepresidente de la República Dominicana otorgan premios. El jurado es una combinación de representantes de los sectores público y privado, la sociedad civil y el colectivo académico. El principal objetivo de la conferencia anual —vinculado con el Premio Nacional a la Calidad, iniciado en 2005— es reconocer, estimular e intercambiar prácticas de calidad a fin de lograr mejores servicios públicos para los ciudadanos y las empresas. También es un fuerte incentivo para que las entidades públicas se evalúen sistemáticamente aplicando el modelo del CAF y participen en el Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal (SISMAP).

Otro valioso instrumento creado por el MAP son los seminarios de aprendizaje por comparación, durante los cuales el ganador del premio nacional y los ganadores en la categoría de prácticas prometedoras comunican su conocimiento, experiencia y lecciones aprendidas al resto de la administración pública dominicana. Al último seminario de aprendizaje por comparación asistieron también representantes del sector privado.

Los “grandes premios” más recientes se otorgaron al Hospital Quirúrgico y Traumatológico en 2015; a la Junta de Aviación Civil en 2014, y al Seguro Nacional de Salud (SeNaSa) en 2013.

Fuente: MAP (2015), Organizaciones Reconocidas Periodo 2005-2015, Ministerio de Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, <http://map.gob.do/wp-content/uploads/2012/03/Organizaciones-reconocidas-Periodo-2005-2015.pdf>.

Recuadro 2.24. Diálogo sobre desempeño en el gobierno federal de los EUA

La Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno (GPRA, por sus siglas en inglés) se adoptó en 1993 con la finalidad de fomentar el uso de la información de desempeño entre los funcionarios directivos federales. Sin embargo, su éxito no dejó de ser limitado. Sobre todo, no hizo participar a los altos funcionarios ni se centró lo suficiente en la priorización ni la dirección. En consecuencia, la administración Bush adoptó la Herramienta de Evaluación del Rendimiento (PART, por sus siglas en inglés; 2003-2008) como intento de superar las deficiencias de la GPRA. No obstante, aunque la PART se centraba más en los programas, y en el marco de ellos se produjo más información, su uso siguió siendo limitado.

La Ley de Modernización de la GPRA se adoptó en 2010 (se promulgó en 2011). Estableció funciones y responsabilidades de mejoramiento del desempeño en todos los órdenes de gobierno, un marco de metas y evaluaciones del desempeño, y modernizó la manera de dar a conocer el desempeño. Una innovación importante en cuanto a las responsabilidades de rendimiento ha sido el establecimiento de un Consejo permanente de Mejoramiento del Desempeño que promueve y amplía la práctica de gestión y mejoría del rendimiento apoyando el logro de metas de prioridad interinstitucional e institucional, así como creando oportunidades para el intercambio de mejores prácticas y el desarrollo de capacidades. El marco de metas establecido consta de tres grupos de ellas:

- Las metas de prioridad interinstitucional federal (15 en total en el momento de escribir esto), que el presidente fija cada cuatro años y el director de la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB, por sus siglas en inglés) y el Consejo de Mejoramiento del Desempeño examinan trimestralmente. Estas metas están concebidas para aumentar la coordinación de resultados en los que participan múltiples entidades y se centran en los efectos debidos a una mejor aplicación de los planes.
- Las metas de prioridad institucional (96 en total en el momento de escribir este estudio), fijadas por el director operativo de la entidad y el responsable del mejoramiento del desempeño, promueven el avance de prioridades a corto plazo centradas en la aplicación. No reflejan todas las prioridades, pero complementan el conjunto más amplio de metas incluido en el plan estratégico de la entidad.
- Las metas y objetivos estratégicos (303 en total en el momento de escribir esto), que se fijan cada cuatro años y las entidades y la OMB evalúan estratégicamente cada año, están respaldadas por múltiples estrategias, programas e indicadores de desempeño. Los objetivos estratégicos resultan de dividir las grandes metas estratégicas de una entidad. Hay aproximadamente de 10 a 30 objetivos estratégicos por cada entidad principal.

La evaluación y la comunicación del desempeño son esenciales para mejorar la utilidad de la información sobre el desempeño y los programas. La OMB declara en sus perspectivas analíticas para el año fiscal 2011: “La prueba suprema de un sistema eficaz de gestión del desempeño es si se usa, no el número de metas y medidas producidas” (OMB, 2010: 73). Así, en los alcances de la Ley de Modernización de la GPRA, la información sobre el desempeño de entidades se difunde en un sitio web central¹ con actualizaciones trimestrales de las metas prioritarias y actualizaciones anuales de todas las metas. Además, se ha preparado una lista de todos los programas gubernamentales, que se actualiza una vez al año.

La revisión de las metas y los objetivos estratégicos sintetiza la información disponible sobre desempeño y evidencia para informar las decisiones presupuestales, legislativas y administrativas. La realizan las entidades por cada objetivo estratégico del plan estratégico de la entidad. Las revisiones están pensadas para ayudar a satisfacer las necesidades de liderazgo para identificar oportunidades de propuestas de reforma, acciones ejecutivas, posibilidades de comunicación, etc. Se da a conocer una orientación detallada de la entidad sobre el proceso.

Recuadro 2.24. Diálogo sobre desempeño en el gobierno federal de los EUA
(continúa)

Nota: ¹www.performance.gov.

Fuentes: Moynihan, D. P., y S. Lavertu (2012), "Does involvement in performance reforms encourage performance information use? Evaluating GPRA and PART", *Public Administration Review*, vol. 72, núm. 4, pp. 592-602.

Mirza, A. (2014), "Improving government performance in the US", presentación en el Seminario Portugal-OCDE, Lisboa, 27-28 de octubre.

También se puede fortalecer la responsabilidad interna mediante un sistema sólido de gestión del desempeño en todo el servicio público. Se puede encontrar más información y recomendaciones sobre el tema en OCDE (2015b).

Responsabilidad ante el usuario

Entender las necesidades y experiencias del usuario permite a los gobiernos adaptar la prestación de servicios y aumentar su accesibilidad para incluir a los grupos desfavorecidos. La solución a muchos de los retos sociales contemporáneos no es forzosamente un mayor número de servicios públicos, sino que los que hay estén mejor dirigidos y pensados para aumentar su accesibilidad para los usuarios más difíciles de alcanzar. El modelo tradicional de prestación de servicios, basado en transacciones administrativas individuales, debe reemplazarse con soluciones de gobierno en conjunto, que reconozcan la necesidad de que los usuarios formen parte de la concepción de los servicios pertinentes (OCDE, 2016)

En el caso de la República Dominicana, se podrían aprovechar las siguientes herramientas para informar la concepción y el mejoramiento de los servicios, valiéndose de la experiencia y la retroalimentación de los usuarios: el Observatorio de Servicios Públicos, el modelo SERVQUAL, el teléfono 311 y las cartas de servicio al ciudadano.

El **Observatorio de Servicios Públicos** es un portal electrónico para monitorear la calidad de los servicios públicos administrados por el MAP y que están actualmente en proceso de creación. El observatorio tiene previstas las siguientes partes: 1) un directorio de servicios públicos que contiene todos los servicios que presta el gobierno; 2) una sección sobre expectativas de los usuarios que describe sus necesidades tanto de acceso como de calidad; 3) una sección sobre mejores prácticas para informar la reforma de los servicios y promover el intercambio de conocimientos, y 4) una sección que contiene encuestas asociadas con la retroalimentación del usuario. Las tres partes más importantes del observatorio, que son el directorio de servicios públicos y las secciones sobre expectativas de los usuarios y mejores prácticas se encuentran en proceso de construcción.

El modelo **SERVQUAL** es una encuesta que mide el grado de satisfacción entre los usuarios de servicios públicos en el punto de servicio, teniendo en cuenta cinco elementos: 1) el elemento tangible, que mide el aspecto de las instalaciones, el equipo y el personal, y los materiales de comunicación; 2) el elemento de confiabilidad, que mide la capacidad de cumplir con el servicio prometido con seriedad y exactitud.; 3) el elemento de receptividad, que mide la disposición para ayudar a los clientes y servirlos con prontitud; 4) el elemento de garantía, que mide el conocimiento y la cortesía de los

empleados y su capacidad para transmitir confianza y seguridad, y 5) el elemento de empatía, que mide la amabilidad y atención individualizada que se ha prestado.

El **311** es un servicio en línea y telefónico que permite a los ciudadanos presentar quejas y sugerencias sobre los prestadores de servicios del sector público. Cuando se reciben las quejas, se turnan al prestador del servicio para mejorar la eficacia y la eficiencia de la prestación.

Las **cartas de servicio al ciudadano (CSC)** son acuerdos públicos entre ciudadanos y prestadores de servicios que codifican claramente las expectativas y las normas en el terreno de la prestación de servicios (recuadro 2.25). En la República Dominicana también se usan como herramientas para promover la simplificación de los procesos en las entidades del sector público. Actualmente hay 17 CSC vigentes y 10 se encuentran en preparación, de un total de 300 que deberían existir (sin contar los gobiernos locales).

Recuadro 2.25. Los beneficios de crear cartas de servicio al ciudadano

Las cartas de servicio al ciudadano (CSC) son acuerdos públicos entre ciudadanos y prestadores de servicios que codifican claramente las expectativas y las normas en el terreno de la prestación de servicios. “Las CSC eficaces por lo común comparten varias características esenciales, entre ellas un lenguaje claro y llano; normas de desempeño realistas y medibles; un mecanismo específico de atención de quejas, y una estrategia eficaz de relaciones públicas para llamar la atención de los usuarios hacia las cartas de servicio. Si se elaboran y aplican correctamente, las cartas tienen la posibilidad no solo de aumentar la satisfacción del público con el desempeño del gobierno, sino de mitigar los riesgos relacionados con la corrupción y constituir puntos de referencia que las partes interesadas pueden usar para monitorear el desempeño del gobierno en el terreno de los servicios”.

Entre los posibles beneficios de las CSC se cuentan:

- Aumentar la rendición de cuentas dando a conocer a los ciudadanos lo referente a la prestación de servicios y sus normas de calidad, incluidos los calendarios, las cuotas que deben pagar los usuarios por los servicios y las opciones para la atención de quejas.
- Aumentar la eficacia y el rendimiento institucionales comprometiéndose públicamente a cumplir con normas de calidad medibles en la prestación de servicios.
- Crear un medio para que los actores tanto internos como externos vigilen objetivamente el rendimiento de la prestación de servicios.
- Crear un entorno más profesional y receptivo hacia el cliente para la prestación de servicios.
- Fomentar el mejoramiento de la moral del personal.
- Reducir las oportunidades de corrupción aumentando la transparencia y la conciencia.

Fuente: Post, D., y S. Agarwal (2011), “Citizen charters: enhancing service delivery through accountability”, Social Development how to series, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://documents.worldbank.org/curated/en/543241468135929562/Citizen-charters-enhancing-service-delivery-through-accountability>.

En los sectores hay varias iniciativas específicas, aunque aisladas, para captar y medir el desempeño con base en información correctiva de los usuarios, particularmente en el ámbito de los hospitales (recuadro 2.26).

Recuadro 2.26. Gestión del rendimiento en los hospitales

El Ministerio de Administración Pública y el de Salud firmaron un memorando de entendimiento para fortalecer la capacidad institucional de los hospitales y mejorar la prestación de servicios. El proceso se basó en la metodología del CAF y en los planes de fortalecimiento institucional que surgieron del ejercicio de autoevaluación. El fortalecimiento institucional se centró en los siguientes temas para promover la gestión del cambio: trabajo en equipo, relaciones interpersonales, liderazgo, planeación estratégica, redacción y presentación de informes, y solución de conflictos. En el momento de escribir este texto, más de 11 000 miembros del personal se habían capacitado en 59 hospitales.

Fuente: Información facilitada por el MAP durante la misión de investigación en la República Dominicana.

Pese a la disponibilidad de estas herramientas, no se alcanza todo su potencial. En primer lugar, su aplicación ha sido muy limitada. El observatorio está en proceso de construcción, siguen faltando el directorio de prestación de servicios y las secciones sobre las expectativas de los usuarios y las buenas prácticas, y el modelo SERVQUAL se ha puesto en marcha en una sola provincia. No hay interconexión entre estas herramientas ni pruebas de que la información reunida sobre rendimiento se utilice en el proceso de planeación. Al parecer, el mecanismo de información correctiva asociado con el 311 no funciona bien, y no hay evidencia de ninguna acción de seguimiento cuando se recibe una queja.

El Observatorio de Servicios Públicos es una de las iniciativas fundamentales del MAP, pero aún falta formular su definición operativa completa, incluida la función que cumplirían otras entidades, entre ellas las no gubernamentales. La experiencia internacional indica que los observatorios deben ser responsabilidad de organizaciones de la sociedad civil (OSC) o bien iniciativas conjuntas entre OSC y gobierno para establecer un diálogo a fin de mejorar los servicios y transparentar su prestación. La sección esperada sobre expectativas de los usuarios podría servir para informar la concepción de los servicios, siempre y cuando se fortalezcan el ciclo de información correctiva y los mecanismos de seguimiento, lo cual parece ser un problema sistémico en la República Dominicana. El directorio de prestación de servicios también podría vincularse con las ventanillas únicas en distintos sectores para ofrecer la posibilidad de integrar aún más la prestación de servicios desde la perspectiva de los usuarios. Además, una mayor participación de las OSC podría ayudar a dar información al observatorio sobre el acceso, la calidad y la transparencia de la prestación de servicios en relación con la rendición de cuentas ante la sociedad.

Asociarse con los ciudadanos para aumentar la transparencia construye confianza y apoyo para la prestación de servicios. En la República Dominicana hay tres iniciativas fundamentales:

- La Iniciativa Participativa Anticorrupción (**IPAC**): Es una coalición de múltiples actores interesados (sociedad civil, sector privado y gobierno) para aumentar la transparencia. Está organizada en torno a 10 equipos de trabajo. Cada equipo produjo una matriz de políticas que identifica reformas decisivas, un marco de tiempo para la implementación de las reformas y la entidad responsable de hacerlo. Estas matrices se monitorean por medio de un sistema codificado con colores que indican el avance de las reformas. El Ministerio de la Presidencia usa los informes de avance para exigir cuentas a las entidades públicas encargadas de

las reformas. Hasta el momento la iniciativa ha ayudado a acelerar las reformas, sobre todo las relacionadas con el establecimiento de la cuenta única del gobierno y el mejoramiento de los procesos de compras públicas.

- La Iniciativa Dominicana por una Educación de Calidad (**IDEC**): Sigue el mismo procedimiento que la IPAC, pero en el sector de la educación. Está organizada en 10 equipos de trabajo. Las reformas del sector educativo se siguen llevando a cabo y, según el informe del primer semestre de 2014, la mayoría de ellas avanza según lo previsto.
- **Comisiones Institucionales de Supervisión**: Su principal objetivo es supervisar el proceso de compras de las entidades del sector público para garantizar la transparencia y desalentar la corrupción. Las comisiones están compuestas por miembros destacados de la sociedad civil, incluidos periodistas. Actualmente hay 15 comisiones de supervisión activas.

En los últimos cinco años la República Dominicana ha podido construir una sólida relación con las OSC, no obstante una historia de enfrentamiento. La aprobación de que 4% del PIB se destinara al sector educativo ayudó a construir confianza y creó un espacio de cooperación entre las OSC y el gobierno. Sin embargo, hay algunos problemas que podrían debilitar esta relación. El gobierno debe centrar la atención en las acciones de seguimiento y en cumplir sus compromisos respecto a las iniciativas enumeradas más arriba, o crear iniciativas nuevas que promuevan alianzas estratégicas con las OSC a fin de consolidar una relación de asociación y no una basada en intereses creados.

Retos de responsabilidad compartida

A pesar de una fuerte red de mecanismos para la rendición de cuentas, varios retos debilitan su integración plena en una toma de decisiones informada, y quizá en la transparencia de los informes del gobierno. En primer lugar, la falta de incentivos en sistemas de rendición de cuentas verticales, internos y al cliente socava considerablemente sus efectos. Los incentivos son una fuerza que impulsa la motivación para que las instituciones den resultados mejores y más eficientes, independientemente del cliente. En la República Dominicana, la responsabilidad vertical se hace cumplir principalmente mediante el monitoreo de la END y el PNPS, así como de algunas iniciativas asociadas con el presupuesto orientado a resultados. Sin embargo, ninguna de estas herramientas incluye mecanismos de cumplimiento si una entidad incumple sus compromisos. Lo mismo ocurre con los sistemas de rendición de cuentas interna y al cliente. En el caso de los sistemas internos, ni el CAF ni el Premio Nacional a la Calidad incluyen incentivos fuertes para que las entidades sigan mejorando su desempeño, en particular si se requieren acciones costosas para que cumplan sus objetivos de fortalecimiento institucional. En el caso de los sistemas de rendición de cuentas al cliente, no hay una comprensión clara de las implicaciones de una entidad que presta servicios de calidad inferior a las normas.

En segundo lugar, existe una falta de vinculación entre las distintas herramientas. Este reto se asocia principalmente con la rendición de cuentas al usuario, para la cual existen al menos cuatro herramientas, pero éstas aún no están integradas. No está claro cómo la información que se produce se integra al ciclo de elaboración y perfeccionamiento de las políticas públicas. Por una parte parece que estas herramientas reúnen información sobre la experiencia de los usuarios, pero por la otra parece que la información reunida no se sistematiza ni centraliza para extraer lecciones comunes que lleven a la elaboración de

una estrategia sólida del Ministerio de Administración Pública para mejorar la calidad en la prestación de servicios.

Por último, se avanza lentamente en la implementación de las distintas herramientas, quizá debido a problemas de coordinación y capacidad. Aunque se ha elaborado la mayoría de las herramientas, su grado de aplicación es relativamente bajo. Aún faltan los módulos más importantes del observatorio: el directorio de servicios públicos y la sección sobre expectativas de los usuarios. El modelo SERVQUAL se ha desplegado solo en una provincia, y el número de cartas de servicio al ciudadano, incluidas las que están en proceso de preparación, abarca menos de 10% de las entidades.

El papel del Ministerio de Administración Pública

Estructura del Ministerio de Administración Pública

El Ministerio de Administración Pública (MAP) es el órgano rector de la administración pública y del sistema de fortalecimiento institucional. Entre sus responsabilidades está regular la administración pública, promover el fortalecimiento institucional, fomentar el gobierno digital, elaborar y poner en marcha la evaluación del desempeño de los altos funcionarios del sector público y garantizar la calidad de los servicios públicos. El MAP se compone de los siguientes viceministerios:

- **Viceministerio de Función Pública:** Es responsable de la profesionalización y la regulación del servicio público.
- **Viceministerio de Fortalecimiento Institucional:** Se encarga de liderar el proceso de reforma y modernización de las entidades del sector público y promover la gestión del cambio. Tiene las siguientes direcciones: 1) Dirección de Diseño Organizacional, que se ocupa de asesorar y orientar a las entidades del sector público en la optimización de su estructura institucional; 2) Dirección de Simplificación de Trámites, encargada de promover la aplicación de modelos de gestión de la calidad y aprobar y evaluar las cartas de servicio al ciudadano, y 3) Dirección de Gestión del Cambio, responsable de promover una cultura de gestión del cambio para mejorar el desempeño.
- **Viceministerio de Apoyo a la Municipalidad:** Es responsable de promover, aconsejar y apoyar la implementación de medidas para mejorar el desempeño de los municipios.
- **Viceministerio de Monitoreo de Servicios Públicos:** Se encarga de elaborar y poner en marcha los mecanismos para monitorear y evaluar los servicios públicos. Su principal responsabilidad es el Observatorio de Servicios Públicos, aunque también puede elaborar lineamientos y herramientas para medir la percepción ciudadana de la prestación de servicios.
- **Viceministerio de Evaluación del Desempeño Institucional:** Es responsable de establecer las normas para evaluar el desempeño de las entidades del sector público, así como de aplicar las evaluaciones del desempeño. Tiene las siguientes direcciones: 1) Dirección de Evaluación de la Gestión Institucional, que se encarga de realizar evaluaciones y asesorar a las entidades del sector público sobre la aplicación del CAF, así como de promover los principios de eficiencia, eficacia y transparencia en la administración pública, y 2) Dirección de Gestión

del Premio Nacional a la Calidad, que dirige todos los procesos relacionados con el premio.

- **Viceministerio de Innovación y Modernización:** Se encarga de concebir y llevar a cabo proyectos para mejorar el acceso a los servicios. Tiene dos direcciones: 1) Dirección de Gobierno Electrónico, responsable de promover el uso de las TIC para mejorar el acceso a los servicios, y 2) Dirección de Investigaciones en Administración Pública, que se ocupa de realizar investigaciones para informar los procesos de elaboración de políticas públicas relacionados con la administración pública.

Además de los seis viceministerios, el MAP tiene un instituto filial, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), que se encarga de elaborar, coordinar y poner en marcha programas de capacitación para el servicio público (se puede encontrar una descripción completa del INAP en OCDE, 2015b)

Iniciativas actuales y retos identificados

El Plan Estratégico del MAP 2012-2016 (revisión de 2014) incluye las acciones que el ministerio está tomando para fortalecer su papel como órgano rector del sistema de la administración pública. Las actividades más importantes se resumen en el recuadro 2.27.

Recuadro 2.27. Actividades seleccionadas incluidas en el Plan Estratégico del MAP (2012-2016)

- Capacitación de los departamentos de recursos humanos en la metodología para evaluar el desempeño de los servidores públicos y planear las necesidades de capital humano a fin de mejorar la prestación de servicios.
- Simplificación de procesos en entidades del sector público, centrada principalmente en ampliar el alcance de las cartas de servicio al ciudadano y en aplicar programas piloto para racionalizar los procesos en un pequeño número de entidades.
- Fortalecer la capacidad interna para monitorear y evaluar las iniciativas de desempeño institucional surgidas del CAF, entre ellas fortalecer la capacidad de la Dirección de Monitoreo y Evaluación y aumentar el número de entidades que realizan autoevaluaciones y que podrían postularse para el Premio Nacional a la Calidad.
- Recopilar los servicios del sector público para elaborar el directorio de servicios públicos del observatorio. Actualmente el MAP ha reunido alrededor de 50% de los servicios disponibles.
- Elaborar la regulación para que el sistema nacional de monitoreo mida la calidad de los servicios y de la ley de los servicios públicos.

Fuente: MAP (2014), *Plan Estratégico del MAP, revisión 2014*, Ministerio de Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, <http://map.gob.do/wp-content/uploads/2012/04/PLAN-ESTRATEGICO-MAP-2012-2016-2da-Rev-Sept-2014.pdf>.

El MAP es el único órgano de gobierno de los tres creados por la tercera ola de reformas que se evolucionó de una oficina nacional a un ministerio. Sin embargo, esta transformación no implicó un ajuste considerable de las asignaciones presupuestales, lo que debilita la capacidad del MAP para tomar las medidas necesarias a fin de mejorar el

desempeño del sector público. En consecuencia, hay considerables demoras en la implementación del Observatorio de Servicios Públicos o en las necesidades de formación de capacidad para la innovación del sector público.

Además, las entidades del sector público todavía no se adaptan plenamente a las nuevas funciones del MAP. Esto, sumado a una ambiciosa estrategia sin financiar que se centra en muchas acciones importantes al mismo tiempo, podría arriesgar la capacidad y la credibilidad del ministerio para llegar a ser un agente de cambio.

El MAP y la prestación de servicios

Dado su mandato, el MAP puede desempeñar un importante papel en el mejoramiento de la prestación de servicios, en particular promoviendo la eliminación de duplicidades y la racionalización de la administración pública, incluidos los programas sociales. Además, el MAP puede cumplir una función decisiva en la elaboración de la regulación necesaria para que el Consejo de Ministros se vuelva operativo, y al mismo tiempo crear un lazo fuerte con los Gabinetes de Coordinación de Políticas. Al hacerlo, el MAP ayudaría a vincular el enfoque de gobierno en conjunto con los mecanismos de coordinación sectorial. Además, podría respaldar la transformación y la implementación de los Gabinetes de Coordinación de Políticas como órganos coordinadores flexibles, romper la compartimentación y centrarse en asuntos motivados por la demanda, como ocurre con los gabinetes ministeriales en Chile. Esto agregará flexibilidad a los gabinetes y los hará más eficientes reduciendo el número de miembros e insistiendo en las metas por prioridades en lugar de por sectores.

En cuanto a la calidad de los servicios públicos, el MAP debe seguir capacitando y promoviendo las herramientas de su arsenal (cartas de servicio al ciudadano, el modelo SERVQUAL y el observatorio) para mejorar la calidad de la prestación de servicios. No obstante, el éxito de esta estrategia dependerá de dos factores: 1) la elaboración de un sistema de incentivos que premie a las entidades que tienen un buen desempeño y penalice a las que no lo tienen, y 2) la integración de todas las herramientas disponibles a un sistema que interconecte toda la información que se produzca. Por ejemplo, las cartas de servicio al ciudadano pueden dar el punto de partida para cuantificar la calidad de la prestación de servicios, mientras que el modelo SERVQUAL puede contribuir a la medición valiéndose de las cartas de servicio al ciudadano como puntos de referencia, y el observatorio y el sistema 311 pueden ayudar a verificar la información proporcionada usando el monitoreo de un tercer actor.

En lo referente al fortalecimiento institucional, el MAP puede desempeñar un papel importante, pero su efecto primordial dependería probablemente de su propia capacidad institucional para dar apoyo a las entidades que elaboran o aplican sus planes de fortalecimiento institucional como consecuencia del CAF. Es decisivo que el MAP adquiera la credibilidad necesaria que le permita dirigir el fortalecimiento institucional de la administración pública.

Conclusiones y recomendaciones

Las estructuras subyacentes de gobernanza, en particular las orientadas a la coordinación, el intercambio de información y una fuerte dirección al gobierno central, son un bloque de construcción básico para mejorar la prestación de servicios y, en última

instancia, alcanzar el crecimiento incluyente. La República Dominicana podría beneficiarse con las siguientes recomendaciones, que buscan aprovechar los muchos esfuerzos realizados y las múltiples estructuras en funcionamiento.

Aprovechar al máximo el potencial del proceso vigente de planeación y las herramientas de gobierno en conjunto para informar la elaboración y aplicación de políticas públicas haciendo lo siguiente:

A corto plazo

- **Reactivar el papel del Consejo de Ministros en la definición del próximo programa cuatrienal del gobierno.** Las recientes elecciones presentan una oportunidad excepcional para que el Consejo de Ministros ejerza la función directiva del gobierno en conjunto que la ley le atribuye, ya que es la primera vez que la END estará en vigor para guiar la definición del PNPSP. Así, la preparación del próximo PNPSP 2016-2020 tendría la ventaja de: 1) asegurar la alineación plena con las prioridades y metas propuestas en la END, y 2) garantizar que se atiendan las brechas de aplicación, coordinación o ambas identificadas durante el periodo de implementación del PNPSP vigente. A este respecto, sería esencial una evaluación de la entrada en vigor del PNPSP 2012-2016 para ayudar a extraer lecciones a fin de atender los retos de aplicación e identificar mayores oportunidades de coordinación.
- **Alinear los planes institucionales y municipales con las directrices de la END y el futuro PNPSP 2016-2020.** La alineación es un reto decisivo para alcanzar todo el potencial de los procesos e instrumentos actuales de planeación. Al respecto, las recientes elecciones presentan una oportunidad para revisar los planes vigentes a fin de corregir, actualizar o, en algunos casos, prepararlos en línea con los documentos de planeación de gobierno en conjunto. El MEPyD, con el apoyo del MAP, podría preparar y difundir directrices entre fines de 2016 y principios de 2017 para permitir a las entidades y municipios revisar, actualizar o preparar los planes institucionales y municipales en el primer semestre de 2017.

A mediano plazo

- **Fortalecer la capacidad de las Unidades Institucionales de Planificación y Desarrollo para articular mejor la planeación, monitoreo y evaluación sectoriales con los sistemas centrales.** Como agentes decisivos en la preparación de los planes institucionales y el monitoreo de su aplicación, las Unidades Institucionales de Planificación y Desarrollo deben fortalecerse en cuanto a su capacidad humana y técnica para dirigir el marco de planeación, monitoreo y evaluación. Además, sería muy deseable un mayor grado de interacción entre estas unidades en los distintos sectores, no solo para facilitar una mayor coordinación y esfuerzos coherentes hacia el logro de resultados compartidos, sino para que actúen como intermediarias y mecanismos de articulación en el gobierno a fin de facilitar la institucionalización de directrices, prioridades, sistemas y procesos.
- **Promover el papel del MAP como agente de cambio y fortalecimiento institucional.** El MAP está encargado de respaldar los esfuerzos de construcción de capacidad en el sector público y hay que dotarlo de eficacia como socio estratégico. Para que realice mejor esta función, el MAP haría bien en revisar su

plan estratégico y secuenciar sus intervenciones con base en las prioridades. Al mismo tiempo, el MAP podría reforzar el Viceministerio de Evaluación del Desempeño Institucional para aconsejar mejor a las entidades del sector público sobre la manera de mejorar su desempeño y promover la administración del cambio a fin de establecer las condiciones institucionales necesarias para producir mejoras en la prestación de servicios.

A largo plazo

- **Reforzar el vínculo entre la visión a mediano plazo expuesta en la END y las decisiones de presupuesto y gasto.** Traducir las metas en acciones requiere una alineación entre la estrategia y la asignación de recursos. Un primer paso sería asegurar que los costos de los programas más importantes se incluyan en el PNPSP para fortalecer el vínculo con el proceso presupuestal. Los resultados de crecimiento incluyente suelen ser, por su propia naturaleza, visibles al cabo de un periodo plurianual (a diferencia de las medidas de producción y acción). Por lo mismo, la alineación con el marco de gasto a mediano plazo debe construirse para asegurar la sostenibilidad de los indicadores nacionales clave más allá de los afectados por programas especiales, y guiar las asignaciones anuales de recursos.
- **Considerar la conveniencia de evaluaciones multidimensionales previas de impacto presupuestal para determinar los efectos a largo plazo de las decisiones presupuestales, particularmente en los aspectos decisivos del gasto.** Entender los posibles efectos de la asignación presupuestal es fundamental para priorizar las intervenciones e identificar las concesiones en materia de políticas. A largo plazo, el gobierno podría beneficiarse llevando a cabo tales evaluaciones presupuestales previas en aspectos clave del gasto como la pobreza, el ingreso de los hogares y las repercusiones en el bienestar (OCDE, 2016).

Alcanzar todo el potencial de los sistemas de información existentes para informar la planeación, el monitoreo y la evaluación centrando más la atención en las interrelaciones y la evaluación de las necesidades para la elaboración de políticas haciendo lo siguiente:

A corto plazo

- **Evaluar de qué manera la información generada por el Atlas de pobreza, el SIUBEN, la ENIGH y la ENHOGAR se integra o no a la elaboración de las políticas públicas en áreas decisivas del gobierno.** Los sistemas disponibles de información del gobierno pueden producir información importante con un buen grado de detalle para informar la elaboración de políticas y respaldar nuevos esfuerzos de evaluación. Sin embargo, como se ha dicho, hay una brecha entre el uso potencial y el real de la información disponible. El gobierno debe emprender un esfuerzo de evaluación a fondo para entender dónde están las brechas y cuáles son los factores en distintos sectores y entidades, centrando la atención en los sectores sociales, de manera que se puedan poner en marcha mecanismos e incentivos para garantizar la integración plena de la información actualmente disponible a la elaboración de políticas públicas. El Comité Técnico Interinstitucional para la Medición de la Pobreza (decreto presidencial 112-15),

con apoyo del MAP, puede desempeñar un papel clave para realizar esta evaluación y formular las medidas necesarias a fin de corregir las brechas existentes.

A mediano plazo

- **Conectar los sistemas gubernamentales disponibles que producen información clave para la medición, monitoreo y evaluación de la demanda, particularmente en el sector social.** La República Dominicana tiene varios sistemas que pueden proporcionar información útil para efectuar el monitoreo y evaluación. Sin embargo, esta información se mantiene dentro de cada sistema, lo que reduce el potencial de análisis de datos que la integración produciría. Alcanzar la integración al nivel de los sistemas de medición de las necesidades y los avances (encuestas del Atlas de la pobreza, el SIUBEN, la ENIGH y la ENHOGAR) no solo facilitaría un procedimiento más integrado de gestión de la información, sino que aumentaría la posibilidad de usar esa información para la elaboración y evaluación de los programas en toda la administración pública y más allá mediante programas especiales.

A largo plazo

- **Fortalecer la capacidad de la ONE para elaborar directrices a fin de producir estadísticas y coordinar y regir el Sistema Nacional de Estadística.** Tener un punto de partida sólido e indicadores que midan el impacto de la aplicación de las políticas es fundamental para asegurar un sistema funcional de monitoreo y evaluación. Según la ONE, uno de sus mayores retos para alcanzar lo anterior es la falta de cultura y capacidad al nivel sectorial para producir estadísticas e indicadores válidos. El gobierno debe evaluar las necesidades del sistema de estadística y proporcionar los recursos necesarios para garantizar que las entidades sectoriales tengan la capacidad de producir estadísticas válidas que aseguren que la información generada por el monitoreo y la evaluación sea útil para la elaboración y perfeccionamiento de las políticas públicas.

Fortalecer la coordinación en el gobierno central para adoptar un enfoque de gobierno en conjunto que mejore la prestación de servicios haciendo lo siguiente:

A corto plazo

- **Posibilitar e impulsar la función de coordinación del Consejo de Ministros. Este consejo, adoptado por la Ley de Administración Pública de 2012, es el principal órgano de coordinación de políticas del ejecutivo.** Sin embargo, todavía falta promulgar la regulación necesaria que dé contenido y procedimiento a este mandato, lo que limita su potencial de dirección y coordinación. En primer lugar, para que el consejo sea plenamente operativo, el gobierno debe elaborar los mecanismos por los cuales este cuerpo habrá de coordinar, monitorear y evaluar las políticas, y cómo se articulará con los Gabinetes de Coordinación de Políticas. En segundo lugar, debe idear el protocolo para la toma de decisiones, incluida la naturaleza de las resoluciones; es decir, si serán obligatorias o meras recomendaciones, los mecanismos de información, etc.

- **Al mismo tiempo, racionalizar y actualizar los Gabinetes de Coordinación de Políticas para que cumplan su función de dirigir la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas.** Aunque concebidos originalmente para respaldar al Consejo de Ministros en su función de coordinación, los Gabinetes de Coordinación de Políticas (sociales, institucionales, económicas y de infraestructura y medioambientales) no han operado, hasta la fecha, según lo previsto. Solo el Gabinete de Coordinación de la Política Social está activo, y está centrado en la implementación de programas sociales clave. Sin embargo, estas funciones de coordinación son esenciales, particularmente porque muchos de los resultados reflejados en la END, y por tanto en el futuro PNPS, requerirán esfuerzos en diversos sectores para alcanzarse. El gobierno se beneficiaría reactivando estas estructuras de coordinación bajo un punto de vista más flexible, a fin de atender ciertas prioridades y metas particulares de políticas públicas que requieren coordinación intersectorial. Estos comités podrían respaldarse con una secretaría técnica que daría cuentas a la Secretaría Técnica de la Presidencia (dada su función de coordinación del Consejo de Ministros), como medio para respaldar y monitorear la aplicación de sus resoluciones.

A mediano plazo

- **Impulsar plenamente la función del MAP para fortalecer el fundamento institucional de una coordinación de gobierno en conjunto.** Como órgano rector de la administración pública y coordinador del sistema de fortalecimiento institucional, el MAP desempeña un papel decisivo en la transformación del sector público de la República Dominicana. Participante proactivo de varias iniciativas, el MAP se beneficiaría con mayor capacidad de presupuesto y medios, y más facultades para promover el cambio, incluida, por ejemplo, la racionalización del sector público en la República Dominicana.

A largo plazo

- **Elaborar un sistema de incentivos que creen una cultura de coordinación entre los más altos niveles de gobierno.** Hasta la fecha, la coordinación de las políticas suele adoptar la forma de reuniones individuales entre entidades sectoriales y el Ministerio de la Presidencia. A fin de alentar incentivos institucionales para la coordinación horizontal y la cooperación, el Ministerio de la Presidencia debe centrarse en reforzar este mecanismo de coordinación a través de un sistema de incentivos, pidiendo a las entidades cuentas de las decisiones tomadas en el consejo. Dar señales a los mayores niveles será un importante factor de cambio. Por ejemplo, el Ministerio de la Presidencia podría aumentar su función coordinadora, al tiempo que delega su actual atención a la implementación y al cumplimiento en las estructuras administrativas competentes (p. ej., los sectores sociales).

Fortalecer los mecanismos de coordinación entre el gobierno central y los locales haciendo lo siguiente:

A corto plazo

- **Aprobar y poner en marcha la creación de regiones únicas de planeación.** Desde 2000 la República Dominicana intenta organizar el país en regiones de desarrollo para crear estructuras administrativas más eficaces para coordinar las políticas, identificar sinergias y alcanzar resultados coordinados en unidades territoriales únicas. Hoy por hoy, la planeación territorial está entorpecida por la existencia de múltiples esquemas regionales en los distintos sectores, que reducen la coordinación de las políticas. Siguiendo el ejemplo de Colombia, y como ya está planeado en un proyecto de ley, el país podría beneficiarse con la creación de regiones únicas de planeación para organizar el ejercicio de la planificación en el territorio. Esto debe ir seguido de una reorganización de las estructuras regionales de planeación de los distintos sectores para facilitar la coordinación de las políticas y posibilitar la entrada en funciones de los comités regionales.

A mediano plazo

- **Aprovechar la oportunidad creada por la administración entrante a los niveles nacional y local para adoptar y articular los comités municipales, provinciales y regionales, lo que crearía las condiciones para poner en marcha los planes municipales, provinciales y regionales.** Según el marco legal, la cohesión territorial sería resultado de una articulación entre la planeación central y la territorial. Sin embargo, la coordinación territorial y el desarrollo de los planes al nivel regional, provincial y municipal no pueden llevarse a cabo si no existen los órganos encargados de coordinar las políticas. Una opción del gobierno es crear estas estructuras en regiones piloto, con sus respectivas provincias y municipios, para probar su funcionalidad y articulación antes de desplegarlas por todo el territorio.

A largo plazo

- **Desarrollar la capacidad de las Unidades Municipales de Planificación y Desarrollo a fin de que tengan las competencias necesarias para articular la planeación municipal con la central.** Uno de los mayores retos del marco de gobernanza vigente para la prestación de servicios es la brecha de capacidad en las Unidades Municipales de Planificación y Desarrollo para hacer frente a las recientes reformas. El gobierno debe concebir una estrategia para desarrollar estas capacidades como paso inicial antes de centralizar todas las funciones asociadas con la planeación municipal, el presupuesto, el monitoreo y evaluación, y el fortalecimiento institucional de estas unidades. Los esfuerzos iniciados bajo el programa conjunto entre el MAP y la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), que llevaron a la elaboración de 36 planes municipales, así como los esfuerzos emprendidos como parte de aumentar la formación de capacidad mediante el programa PASCAL, deben continuar y profundizarse.

Racionalizar y fortalecer la coordinación y la alineación en el sector social haciendo lo siguiente:

A corto plazo

- **Designar y definir una estructura coordinadora clara para posibilitar la coordinación eficaz de la política social.** Según el marco legal vigente, el Gabinete de Coordinación de la Política Social es el órgano responsable de coordinar la política social. Sin embargo, su actividad cotidiana se ha desviado hacia la implementación. Al mismo tiempo, se ha creado una nueva Dirección General de Programas Especiales, también depositaria de un mandato de coordinación. En la práctica, esto plantea riesgos de duplicidad, al tiempo que menoscaba la muy necesaria dirección de gobierno en conjunto en el sector social. El gobierno debe racionalizar las estructuras existentes y conceder plena capacidad de coordinación y dirección a una sola entidad. Una posibilidad sería reforzar la función coordinadora del Gabinete de Coordinación de la Política Social, respaldado por una función de asesoramiento al nivel de la presidencia.

A mediano plazo

- **Racionalizar el tamaño y la estructura administrativa en el sector social.** Una evaluación de la composición de los sectores sociales en la República Dominicana revela la presencia de duplicidades institucionales que afectan la eficiencia del sector. Se están aplicando varios programas que persiguen objetivos parecidos por parte de estructuras administrativas diferentes. Además, a algunos mecanismos de coordinación se les han atribuido mandatos de aplicación. El gobierno, apoyado por el MAP, podría beneficiarse con una evaluación de competencias en los sectores sociales, reagrupando funciones y eliminando las instituciones que no agregan valor a la política social.
- **Centrarse en mecanismos de coordinación e intercambio de información para dar resultados coherentes en las estructuras administrativas y en programas específicos.** A fin de fortalecer la capacidad del gobierno para alcanzar resultados coordinados, particularmente en iniciativas clave como PROSOLI, deben ponerse en marcha protocolos de coordinación e intercambio de información entre los actores fundamentales, incluido el Ministerio de Salud, el de Educación y los sistemas de información, programas especiales y estructuras de gestión de apoyo existentes. Estos protocolos podrían integrarse al futuro PNPSP y a medidas de evaluación del desempeño específicas

A largo plazo

- **Considerar sistemas institucionales alternativos para facilitar un enfoque integrado de los programas sociales.** El tamaño y la importancia de los programas sociales en la República Dominicana ha favorecido inversiones crecientes y visibles, particularmente a través de programas especiales. Aun así, muchos de los objetivos buscados por estos programas son complementarios y están directa o indirectamente vinculados con actividades al nivel del ministerio competente. Además, los sistemas de información creados para respaldar estos programas no se han institucionalizado todavía en toda la administración pública. A fin de minimizar la duplicidad y maximizar el uso de la información y las infraestructuras existentes, por ejemplo entre PROSOLI y Quisqueya sin Miseria, el gobierno podría explorar sistemas institucionales alternativos para coordinar,

dirigir y poner en marcha metas y programas sociales clave. Distintos ejemplos de la región, incluidos México, Chile y Brasil, pueden aportar ideas útiles (recuadro 2.17)

Capitalizar plenamente la visión del nuevo sistema nacional de monitoreo y evaluación haciendo lo siguiente:

A corto plazo

- **Evaluar la integración de los sistemas existentes de gestión del desempeño.** El gobierno puede beneficiarse fomentando la interconexión del SIGEF, el SNIP, el SIGOB, el Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal (SISMAP) y otros sistemas disponibles al nivel sectorial, a fin de centralizar toda la información pertinente a la gestión del desempeño. Esta integración puede impulsarse aún más centrándose en la prestación de información operativa en tiempo real sobre varias metas clave estrechamente asociadas con la END y el PNPS.
- **Al mismo tiempo, iniciar la interconexión de todos los sistemas existentes a fin de recopilar información correctiva del usuario e identificar vías para el uso de esta información en el mejoramiento, el monitoreo y la reestructuración de los servicios.** Interconectar las herramientas de información correctiva de los usuarios para aumentar la rendición de cuentas al cliente. El MAP tiene varias herramientas para monitorear la prestación de servicios que desde la perspectiva del usuario no están bien articulados, como las cartas de servicio al ciudadano, el SERVQUAL, el 311 y el observatorio. El gobierno puede obtener ventaja interconectando todas estas herramientas y centralizando la información que se produce, lo que le permitiría evaluar mejor los servicios, idear intervenciones más eficientes y fortalecer el ciclo de la información correctiva. Por ejemplo, las CSC pueden determinar el punto de partida para medir la calidad de la prestación de servicios, el SERVQUAL puede servir para medir la calidad de la prestación de servicios en relación con las CSC, y el observatorio y el sistema 311 pueden ayudar a verificar la información proporcionada por un sistema de monitoreo de una tercera entidad.

A mediano plazo

- **Fortalecer el vínculo entre la rendición de cuentas vertical y la responsabilidad interna para mejorar el desempeño institucional.** En la República Dominicana no está claro el vínculo entre la rendición de cuentas vertical y la responsabilidad interna, ni siquiera dadas la evidencia de que las instituciones con prácticas de gestión sanas suelen tener mejor desempeño. La República Dominicana podría explorar opciones para incluir planes en los indicadores de desempeño asociados con el fortalecimiento institucional a fin de reforzar este vínculo y obligar a las entidades a basar sus planes de fortalecimiento institucional en sus necesidades de desempeño. La meta no es crear un sistema que lo mida todo, sino garantizar que lo importante se mide adecuadamente y el desempeño se valore. El sistema revisado de desempeño de los Estados Unidos (recuadro 2.24), que se centraba en metas prioritarias, incluidas las interinstitucionales, constituye un ejemplo útil de cómo combinar la

rendición de cuentas y el desempeño sin abrumar al sistema. Extraer y evaluar las lecciones aprendidas con la experiencia de las iniciativas piloto de presupuesto orientado a desempeño y resultados podría ayudar aún más a perfeccionar el sistema.

- **Fortalecer la rendición de cuentas interna aumentando los incentivos para el fortalecimiento institucional.** Para promover la gestión del cambio y mejorar el desempeño de las entidades, el gobierno de la República Dominicana cuenta con el Marco de Evaluación Común y el Premio Nacional a la Calidad. Para promover aún más esta agenda, el gobierno podría otorgar incentivos presupuestales para las entidades que reciben un premio. Las entidades ganadoras podrían usar parte del incentivo para financiar sus planes de fortalecimiento institucional o actividades de capacitación para el personal.

A largo plazo

- **Considerar un enfoque integrado del monitoreo de la calidad y el impacto de servicios clave, incluida la que se realiza mediante la información correctiva directa del usuario.** Varios países de la OCDE han adoptado el procedimiento de los “acontecimientos de la vida” en la prestación de servicios para mejorar el proceso de planeación y la calidad de la prestación. Los métodos de los “acontecimientos de la vida” o “recorrido del usuario” conciben la prestación de servicios en torno a los acontecimientos clave de un usuario y proporcionan un marco para que el gobierno reúna evidencia de que los servicios se prestan de manera eficaz y justa desde el punto de vista del usuario. Primero se seleccionan los acontecimientos importantes de la vida de un usuario medio (p. ej., dar a luz, graduarse de la universidad o iniciar un negocio). En segundo lugar, una encuesta representativa identifica cuántos usuarios han experimentado recientemente un acontecimiento en concreto y a cuántos de ellos los trámites relacionados con el suceso les parecen complicados (justos, incluyentes, etc.). En tercer lugar, un grupo de sondeo de usuarios que recientemente experimentaron cierto hecho de la vida pasa por un “mapeo del recorrido del cliente” para identificar los cuellos de botella concretos de la prestación de servicios. Este método ayuda a los gobiernos a concentrar los recursos en los aspectos más problemáticos de la prestación de servicios, identificar oportunidades de coordinación y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, especialmente cuando se hace de repetidas veces (OCDE, 2016).
- **Asociarse con organizaciones de la sociedad civil para fortalecer el Observatorio de Políticas Públicas.** La República Dominicana tiene varias iniciativas autónomas en el ámbito de la responsabilidad social, pero ninguna está formalmente integrada al Observatorio de Políticas Públicas. El gobierno podría beneficiarse integrando el monitoreo de una tercera entidad al observatorio y entablando un diálogo con las organizaciones de la sociedad civil para mejorar los servicios públicos y transparentar su prestación.

Bibliografía

- Arias, O., y R. Guzmán (2009), *Growth and Equity in the Dominican Republic: The Role of the Market and the State in an Economy with Unequal Growing Prosperity*, PNUD.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2004), *Ley General de Desarrollo Social de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, obtenida en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf.
- Christensen, T., y P. Laegreid (2006), “The Whole-of-Government Approach: Regulation, performance, and public sector reform”, documento de trabajo núm. 6, Centro Stein Rokkan de Estudios Sociales.
- Comité Consultivo de Gestión (2004), *Connecting Government: Whole-of-Government Responses to Australia’s Priority Challenges*, Australia.
- DIGEPRES (2016), *Anexo al Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado*, Presupuesto Físico 2016, Tomo III, Dirección General de Presupuesto de la República Dominicana, http://www.digepres.gob.do/?page_id=847.
- gob.mx (2016), sitio web del gobierno mexicano, www.gob.mx/sedesol.
- Gobierno de Escocia (2011), “An introduction to Scotland’s National Performance Framework”. Obtenido en <http://www.gov.scot/Resource/Doc/933/0124200.pdf>.
- Grupo del Banco Mundial (2014a), *¿Rentas o reformas? La economía política del desarrollo en República Dominicana*, Banco Mundial, Washington, D.C., www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/10/15/00045628620141015104304/Rendered/PDF/913120IGR0REPL00Box385295B00PUBLIC0.pdf.
- Grupo del Banco Mundial (2014b), *Cuando la prosperidad no es compartida. Los vínculos débiles entre el crecimiento y la equidad en República Dominicana*. Síntesis, Banco Mundial, Washington, D.C., http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/reporte_DR.pdf.
- Grupo del Banco Mundial (2004), *Brazil’s Bolsa Família Programme*, Conferencia sobre Pobreza de Shanghái: resumen del caso, http://web.worldbank.org/archive/website00819C/WEB/PDF/CASE_-63.PDF.
- MAP (2015), *Organizaciones Reconocidas Periodo 2005-2015*, Ministerio de Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, <http://map.gob.do/wp-content/uploads/2012/03/Organizaciones-reconocidas-Periodo-2005-2015.pdf>.
- MAP (2014), *Plan Estratégico del MAP, revisión 2014*, Ministerio de Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, <http://map.gob.do/wp-content/uploads/2012/04/PLAN-ESTRATEGICO-MAP-2012-2016-2da-Rev-Sept-2014.pdf>.
- MEPyD (2012), *Plan Nacional Plurianual del Sector Público*, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Santo Domingo, República Dominicana.
- MDSCH (2016), Ministerio de Desarrollo Social y Combate del Hambre de Brasil, sitio web, <http://www.mds.gov.br> (consultado en octubre de 2016).

- Ministerio de la Presidencia de la República Dominicana (2016), Metas Presidenciales, <http://minpre.gob.do/metas-presidenciales-rd/> (consultado en octubre de 2016).
- Mirza, A. (2014), “Improving government performance in the US”, presentación hecha en el seminario “Strengthening ESIF Policy Indicators”, Portugal-OCDE, Lisboa, 27-28 de octubre de 2014.
- Moynihan, D.P., y S. Lavertu (2012), “Does involvement in performance reforms encourage performance information use? Evaluating GPRA and PART”, *Public Administration Review*, vol. 72, núm. 4, pp. 592-602.
- OCDE (2016), *The Governance of Inclusive Growth*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>.
- OCDE (2015b), *Dominican Republic: Human Resource Management for Innovation in Government*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264211353-en>.
- OCDE (2014), “Vision, leadership, innovation: Driving public policy performance”, XXXIII Reunión de Altos Funcionarios de Gobiernos Centrales, OECD Publishing, París, www.oecd.org/gov/summary.pdf.
- OCDE (2013), “Conclusion: Making governance reform happen in Colombia”, en *Colombia: Implementing Good Governance*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-8-en>.
- OCDE (2011), *Estonia: Towards a Single Government Approach*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104860-en>.
- OIT (2014), *Coordination institutionnelle et socle de protection sociale: Expériences en Amérique latine: Argentine, Brésil, Chili, Mexique, Uruguay*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Pollitt, C. (2003), “Joined-Up Government: A Survey”, *Political Studies Review*, vol. 1.
- Post, D., y S. Agarwal (2011), “Citizen charters: enhancing service delivery through accountability”, *Social Development how to series*, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://documents.worldbank.org/curated/en/543241468135929562/Citizen-charters-enhancing-service-delivery-through-accountability>.
- Stiglitz *et al.* (2012), “Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress”, www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf

Capítulo 3

Regulación y simplificación administrativa para prestar mejores servicios en la República Dominicana

Este capítulo presenta los mecanismos de gobernanza que guían y conforman la prestación de servicios públicos en la República Dominicana, y que sientan las bases para que otros instrumentos de política pública sean plenamente eficaces, como el gobierno digital, la innovación pública y la simplificación administrativa. Describe el marco institucional vigente que regula la prestación de servicios en la República Dominicana y las numerosas reformas que se han emprendido en los últimos 50 años. Se discuten asimismo los retos para hacer realidad todo el potencial del entorno institucional vigente: por una parte, los desafíos relacionados con la coordinación y la coherencia del gobierno en conjunto y, por la otra, la integración de los sistemas de información existentes, incluidos los que reúnen información correctiva y experiencias de los usuarios y beneficiarios, el desarrollo de capacidades y la estructura administrativa. También se trata el papel del MAP como líder institucional natural. El capítulo termina con recomendaciones para mejorar los fundamentos de la gobernanza de la prestación de servicios en la República Dominicana.

Introducción

Junto con el gasto público y el régimen tributario, la regulación es una de las herramientas fundamentales de política pública con que cuentan los gobiernos para promover el bienestar social y la prosperidad económica. El libro *OECD Regulatory Policy Outlook* (Perspectivas de la OCDE de la política regulatoria 2015) (OCDE, 2015a) sostiene que hay margen para que con los países adopten una estrategia regulatoria sistemática a fin de promover el crecimiento incluyente. Si se aplican de manera sistemática, los principios y herramientas básicos de la política regulatoria pueden ayudar a aclarar las consecuencias más amplias de decisiones y las posibles concesiones en los diversos aspectos del crecimiento incluyente. Por ejemplo, pueden garantizar que durante la creación de la regulación se escuchen las voces de los grupos regulados y otras partes interesadas, ayudando así a identificar cómo determinadas disposiciones afectan a grupos específicos y señalar ámbitos en los que pueden requerirse acciones correctivas. La aplicación de principios de política regulatoria puede ayudar a asegurar la eficacia y eficiencia de la regulación para lograr el objetivo de crecimiento incluyente (OCDE, 2015b).

El concepto de bienestar trasciende los niveles de ingresos y comprende el acceso a la salud, la educación y el empleo de alta calidad como factores críticos de igualdad de oportunidades e inclusión. Sin embargo, la evidencia indica que el potencial de la política regulatoria se mantiene mayormente desaprovechado y, pese a los avances, los países siguen luchando para asegurar que los problemas de crecimiento incluyente se atiendan de manera consecuente y sistemática como parte de los marcos normativos (OCDE, 2015b). La prestación de los servicios públicos está sujeta a la regulación de los gobiernos. Si el marco normativo es demasiado complejo, puede contribuir a restringir el acceso de ciertos grupos de ciudadanos a los servicios públicos, o a crear cargas innecesarias para las autoridades o los proveedores de servicios públicos, lo que fomenta la ineficiencia. En consecuencia, una herramienta de gestión regulatoria que puede contribuir a mejorar la calidad de los servicios públicos y ampliar el acceso a ellos es la simplificación administrativa (véase en el recuadro 3.1 una definición de simplificación administrativa).

La simplificación administrativa puede entenderse como el conjunto de principios y acciones dirigidos a identificar, analizar, clasificar y proponer mejoras permanentes a los trámites. El objetivo es reducir las cargas para los ciudadanos, las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y las entidades del sector público, así como idear trámites más expeditos; queda el reto de garantizar que este ejercicio mejore la calidad y la accesibilidad de los servicios públicos. Los programas de simplificación deben incluir la eliminación de cargas y obstáculos a fin de fomentar un marco normativo competitivo, ágil y dinámico para los ciudadanos y las empresas como medio para facilitar el desarrollo incluyente.

Muchos países de la OCDE han concebido y aplicado iniciativas de simplificación administrativa como parte de sus programas más amplios de política regulatoria a fin de aligerar las disposiciones onerosas para los ciudadanos, las empresas y el gobierno. Algunas de las iniciativas se centran en la prestación de servicios. A continuación se presentan ejemplos generales relativos a los resultados y la pertinencia de los programas en unas cuantas jurisdicciones:

- Entre 2006 y 2011, luego de simplificar las facturas electrónicas en Alemania, la carga administrativa anual para las empresas se redujo en aproximadamente 3.3 millones de euros.
- En el Reino Unido, la “guerra al papeleo” ha producido 10 000 millones de libras esterlinas en ahorros para las empresas durante los cuatro últimos años.
- En 2015, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) emprendió un programa de simplificación y digitalización que permitió la reducción de 56 a 25 trámites, así como un aumento de ingresos de 4.6%, en comparación con 2014.
- En relación con los prestadores de servicios del sector público, el gobierno danés puso en marcha el Proyecto “Cazatrámites”, que contenía 105 medidas para reducir las cargas administrativas, lo que liberó hasta 3 millones de horas de trabajo anuales que se dedicaban a la prestación de servicios.
- El gobierno de los Países Bajos creó un programa para los profesionales dedicados a los servicios públicos en el terreno de la salud y la educación. Entre los objetivos se incluían reducir la cantidad de información que debe registrarse y normalizar definiciones para liberar horas de trabajo.

Recuadro 3.1. ¿Qué es la simplificación administrativa?

Las disposiciones legales y los procedimientos administrativos son herramientas importantes de las que se valen los gobiernos para prestar servicios y aplicar las políticas públicas en muchos ámbitos. Las cargas administrativas han tendido a crecer en número y complejidad debido a que los gobiernos necesitan más información para aplicar sus políticas y dirigir su reglamentación y sus instrumentos a problemas y poblaciones más específicos. El uso creciente de trámites ha llegado a ser un problema importante de cargas administrativas. Los procedimientos administrativos aumentan los costos y multiplican los obstáculos para las empresas a causa del tiempo y el dinero necesarios para cumplirlos. Esto puede reducir, además, la certidumbre regulatoria, un parámetro decisivo para las empresas.

La simplificación administrativa es una herramienta de calidad regulatoria para revisar y simplificar la regulación administrativa. Esta simplificación ha ocupado un lugar importante en la agenda de la mayoría de los países de la OCDE durante la última década. Dado que la complejidad y el dinamismo de las sociedades y economías crean una demanda de disposiciones nuevas y corregidas, la complejidad del marco normativo, y la carga que representa para los ciudadanos, las empresas y el sector público, se han vuelto excesivos.

La ventaja de esta herramienta de gestión regulatoria es que puede adaptarse para mejorar determinado sector. En otras palabras, puede centrarse en el mejoramiento de la calidad y la prestación de los servicios públicos identificando la burocracia innecesaria y recortando el papeleo en sectores como la salud y la educación. Esto permitiría, entre otras cosas, liberar horas de trabajo para la administración pública, lo que mejoraría la eficiencia y la calidad, aumentaría los ingresos del Estado y posibilitaría que los ciudadanos realizaran trámites por Internet.

Fuente: OCDE (2010), *Why Is Administrative Simplification So Complicated?: Looking beyond 2010*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264089754-en>.

El libro *2012 Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance* (Recomendación del Consejo de Política Regulatoria y Gobernanza 2012) invita a los países a tomar medidas de simplificación administrativa. El principio 5 señala que los países deben “realizar revisiones sistemáticas del cuerpo de disposiciones importantes que se oponen a objetivos definidos de política pública, incluyendo una evaluación de

costos y beneficios, para garantizar que la regulación se mantiene actualizada, rentable y congruente, justifica sus costos y cumple con los objetivos previstos de las políticas” (OCDE, 2012a). Una de las herramientas de gestión regulatoria usadas para alcanzar este objetivo es la puesta en marcha de programas de simplificación administrativa. Este capítulo aprovechará los principios y recomendaciones de la OCDE a fin de revisar, evaluar y recomendar mayores acciones para el actual programa de simplificación administrativa de la República Dominicana, así como proponer cómo puede avanzar con la finalidad de mejorar la prestación de servicios públicos. El recuadro 3.2 contiene los 12 principios de la recomendación.

Recuadro 3.2. Recomendación del Consejo de Política y Gobernanza Regulación de la OCDE

La recomendación presenta las medidas que los gobiernos pueden y deben tomar para respaldar la puesta en marcha y el avance de una reforma regulatoria sistémica, a fin de producir regulación que cumpla con los objetivos de la política pública y tenga efectos positivos en la economía y la sociedad. Estas medidas están integradas a un ciclo integral de políticas en el que la regulación se elabora, analiza y evalúa previa y posteriormente; se revisa y hace cumplir en todos los órdenes de gobierno, y recibe apoyo de las instituciones competentes.

1. Comprometerse al más alto nivel político con una política expresa del gobierno en conjunto en pro de la calidad de la regulación. La política debe tener objetivos claros y marcos de aplicación para garantizar que, si la regulación se usa, los beneficios económicos, sociales y ambientales justifican los costos, se consideran los efectos distributivos y se maximizan los beneficios netos.
2. Cefirse a los principios del gobierno abierto, incluidas la transparencia y la participación en el proceso de regulación para asegurar que las disposiciones sirvan al interés público y estén informadas por las necesidades legítimas de las personas interesadas en la regulación y afectadas por ella. Lo anterior incluye dar oportunidades significativas (incluso en línea) para que el público contribuya al proceso de preparar iniciativas de ley y a la calidad del análisis de apoyo. Los gobiernos deben garantizar que las disposiciones sean comprensibles y claras, y que las partes entienden fácilmente sus derechos y obligaciones.
3. Establecer mecanismos e instituciones para que ejerzan activamente la supervisión de los procedimientos y objetivos de la política regulatoria, la apoyen y apliquen, y fomenten así la calidad de la regulación.
4. Integrar la evaluación del impacto normativo (RIA, por sus siglas en inglés) a las primeras etapas del proceso de política pública para la formulación de nuevas propuestas de regulación. Identificar claramente las metas de las políticas y evaluar si la regulación es necesaria y cómo puede ser más eficaz y eficiente para alcanzar esas metas. Considerar medios distintos de la regulación e identificar las compensaciones que los distintos métodos analizados exigen, para seleccionar el mejor de ellos.
5. Realizar revisiones sistemáticas del cuerpo de disposiciones importantes que se oponen a objetivos definidos de política pública, incluyendo una evaluación de costos y beneficios, para garantizar que la regulación se mantenga actualizada, rentable y congruente, justifique sus costos y cumpla con los objetivos previstos de las políticas.
6. Publicar periódicamente informes sobre el desempeño de la política y los programas de reforma normativos, y sobre las autoridades que aplican la regulación. Estos informes también deben explicar cómo funcionan en la práctica herramientas de regulación como la evaluación del impacto normativo, las prácticas de consulta pública y las revisiones de la regulación existente.
7. Elaborar una política congruente que cubra el papel y las funciones de las entidades de regulación para infundir más confianza en que las decisiones de regulación se toman de

**Recuadro 3.2. Recomendación del Consejo de Política y Gobernanza
Regulación de la OCDE (continúa)**

manera objetiva, imparcial y congruente, y sin conflictos de intereses, favoritismos ni influencias inapropiadas.

8. Asegurar la eficacia de los sistemas para la revisión de la legalidad y la justicia procedimental de las disposiciones y decisiones adoptadas por órganos facultados para emitir sanciones. Garantizar que los ciudadanos y las empresas tengan acceso a estos sistemas de revisión a un costo razonable y que conozcan las decisiones de manera oportuna.
9. Aplicar estrategias de evaluación, gestión y comunicación de riesgos, según convenga, a la redacción y aplicación de la regulación para garantizar que está bien dirigida y es eficaz. Las entidades reguladoras deben evaluar cómo entrarán en vigor las disposiciones y concebir estrategias receptivas de aplicación y cumplimiento.
10. Según sea el caso, promover la coherencia de la regulación con mecanismos de coordinación entre los órdenes supranacionales, nacionales y subnacionales de gobierno. Identificar problemas transversales de regulación en todos los órdenes de gobierno para promover la coherencia entre los métodos de regulación y evitar la duplicidad o el conflicto de las disposiciones.
11. Fomentar el desarrollo de capacidades para la gestión regulación y su buen desempeño en los órdenes subnacionales de gobierno.
12. Al redactar disposiciones legales, tener en cuenta todas las normas internacionales, los marcos de cooperación pertinentes al mismo campo y, según el caso, sus efectos probables en las partes ajenas a la jurisdicción.

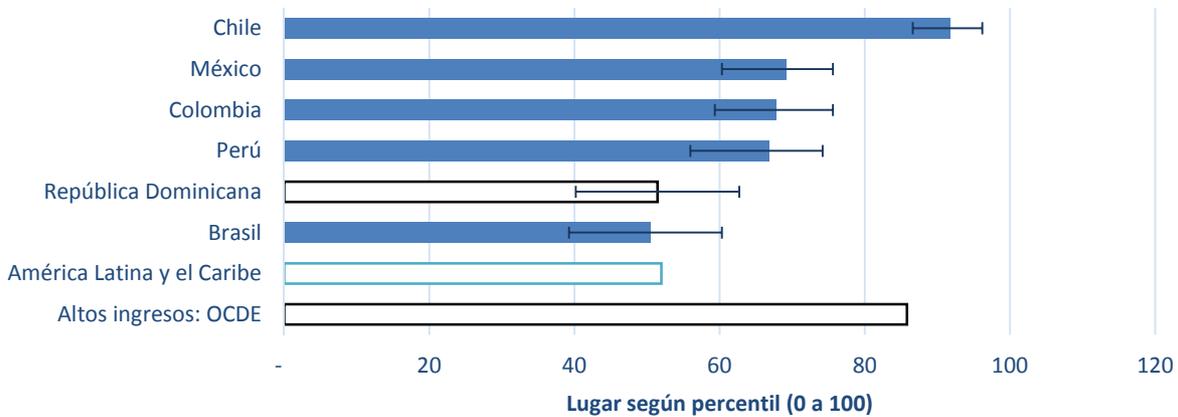
Fuente: OCDE (2015c), Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>.

Este capítulo aborda la manera en que funciona el marco de gestión de la regulación en la República Dominicana, y describe el actual contexto de la reforma regulatoria. Se evalúa cómo los actuales esfuerzos de simplificación administrativa, incluidos el programa de simplificación, las ventanillas únicas, los registros centralizados y las cartas de servicio al ciudadano, podrían centrarse en mejorar la accesibilidad y la calidad de los servicios públicos. La evaluación muestra cómo seis herramientas clave podrían modernizar la estrategia de simplificación en la República Dominicana.

El contexto de la reforma de la regulación en la República Dominicana

La moderación prevista de los precios de las materias primas pone a prueba la capacidad del gobierno y la sociedad para hacer más con menos, especialmente en la región de América Latina y el Caribe (ALC). Por otra parte, en el actual contexto de un sistema ineficiente de prestación de servicios públicos en la República Dominicana, la reforma regulatoria puede ayudar a alcanzar objetivos de política pública como crecimiento económico y bienestar social. Las reformas dirigidas a mejorar la calidad de las leyes, en particular la prestación de servicios públicos, pueden ayudar a estimular la actividad económica y promover el bienestar (OCDE, 2015a).

Aunque la administración dominicana ha experimentado reformas del sector público, como se dijo en el capítulo 2, la calidad de la regulación sigue siendo un gran reto, como revelan tanto los Indicadores Mundiales de Gobernanza (WGI, por sus siglas en inglés) y el Índice Doing Business, ambos del Banco Mundial. Las dos medidas muestran que aún quedan avances que conseguir.

Gráfica 3.1. Calidad regulación en la República Dominicana

Nota: Los Indicadores Mundiales de Gobernanza son un conjunto de datos de investigación que resumen las opiniones sobre la calidad de la gobernanza emitidas por un gran número de empresas, ciudadanos y expertos que responden encuestas en países tanto industrializados como en vías de desarrollo. Estos datos se obtienen de varios institutos encuestadores, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales y empresas del sector privado. Los WGI no reflejan las opiniones oficiales del Banco Mundial, sus directores ejecutivos ni los países a los que representan. El Banco Mundial no usa los WGI para asignar recursos.

Cada uno de los seis indicadores agregados, como la calidad regulación, se dan a conocer de dos maneras: 1) en sus unidades usuales normalizadas, que van aproximadamente de -2.5 a 2.5, y 2) en valores según percentil de 0 a 100, donde los valores más altos corresponden a los mejores resultados. Esto es producto de emplear un modelo de componentes no observados (UCM, por sus siglas en inglés) para construir un promedio ponderado de cada indicador de cada fuente.

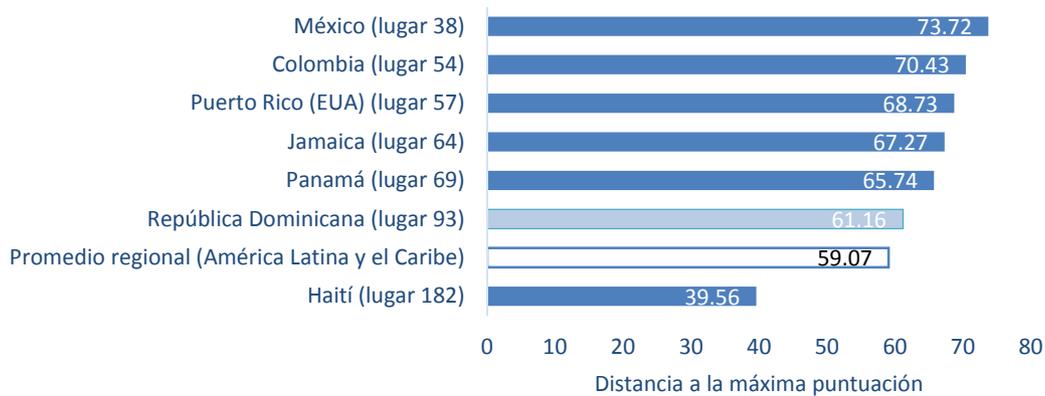
Fuente: Kaufmann, D., A. Kraay y M. Matruzzi (2010), *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, www.govindicators.org.

El aspecto de la calidad regulatoria de los Indicadores Mundiales de Gobernanza capta las percepciones de la capacidad del gobierno para formular y aplicar una política y regulación sanas, que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado. Como se muestra en la gráfica 3.1, la calidad de las entidades y la estabilidad del marco normativo de la República Dominicana están rezagadas en comparación con las de la OCDE y las de otros países de ALC. Los indicadores muestran los procesos y la estructura institucional necesarios para las actividades de regulación. Aunque estas comparaciones deben evaluarse con cuidado, no dan evidencia de los resultados de la política pública y muestran la necesidad de que la República Dominicana se comprometa aún más con el fortalecimiento de su proceso legislativo, y la manera en que se gestiona el cuerpo de regulación vigente. Mejorar la fortaleza y la confiabilidad de sus instituciones tendría un efecto favorable en el crecimiento incluyente.

El informe Doing Business 2016 indica “el grado de facilidad o dificultad con que un empresario local puede iniciar y administrar una empresa pequeña o mediana cumpliendo con las disposiciones vigentes. Mide y rastrea los cambios a la regulación que controla 11 aspectos del ciclo de vida de un negocio” (Banco Mundial, 2016). La reforma regulatoria debe ser un proceso continuo y sistemático para los gobiernos. La República Dominicana ocupó el lugar 117 en 2014, el 90 en 2015 y luego descendió tres para ocupar el 93 en el último informe, de 2016, lo que pone de relieve la necesidad de aplicar más herramientas

de gestión regulatoria. La gráfica 3.2 compara a la República Dominicana con las economías de la región. Aunque se sitúa por encima del promedio regional de ALC, la superan otras economías de la región, como Jamaica y Puerto Rico.

Gráfica 3.2. Grado de facilidad para administrar empresas en la República Dominicana



Nota: La clasificación, establecida en junio de 2015, se basa en el promedio de la distancia de cada economía a la máxima puntuación en los 10 temas incluidos en la clasificación agregada de este año. La distancia a la mayor puntuación evalúa las economías con respecto a la práctica de la regulación, mostrando la distancia absoluta al mejor desempeño en cada indicador del informe Doing Business. La distancia de una economía a la máxima puntuación se indica en una escala del 0 al 100, donde 0 representa el peor desempeño y 100 el mejor. En el caso de las economías en que los datos abarcan dos ciudades, las puntuaciones son un promedio ponderado con base en la población de ambas ciudades.

Fuente: Banco Mundial (2016), *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0667-4>.

Los países de ALC, incluida la República Dominicana, tienen una historia de entornos muy regulados. De ahí la importancia de establecer mecanismos de revisiones de la regulación encaminados a mantener actualizado el cuerpo de disposiciones. Los Indicadores Mundiales de Gobernanza (WGI, por sus siglas en inglés) y el Índice Doing Business, ambos del Banco Mundial, subrayan la necesidad de que la República Dominicana emprenda reformas regulatorias más amplias. Un programa de simplificación administrativa podría servir como primer paso hacia esta clase de reforma.

La gobernanza de la simplificación administrativa

La Ley Orgánica de la Administración Pública promulgada en 2012 establece la base legal para que el Ministerio de Administración Pública (MAP) sea el órgano rector de la simplificación administrativa. El artículo 84 dispone que todas las entidades de la administración pública están obligadas a colaborar con el MAP para fortalecer el marco institucional. El artículo 85 describe las facultades que se confieren al MAP, incluida la aplicación de estrategias de simplificación y ventanillas únicas.

La República Dominicana ya ha creado algunos bloques de construcción para poner en marcha un programa de simplificación del gobierno en conjunto. La Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END) reconoce la simplificación administrativa como uno de los objetivos a largo plazo de la República Dominicana. La END, conforme al tercer pilar y al artículo 25, dispone que el país debe construir un marco normativo favorable a la competitividad, que reduzca costos, trámites, tiempo invertido en ellos y permisos, y

que elimine la duplicidad de funciones y facultades en los diversos ministerios, de acuerdo con las normas internacionales.

Por otra parte, el Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) 2013-2016 agrega la simplificación administrativa como un resultado esperado. El PNPSP, como parte de las metas presidenciales de competitividad, establece bajo el objetivo general número 11, Fomento de la competitividad y la innovación, y su objetivo específico núm. 18, clima de inversión empresarial y fomento de la competitividad, “Desarrollar un entorno regulador para el funcionamiento ordenado de los mercados y un clima de inversión y negocios pro competitivo”.

El PNPSP también señala resultados, indicadores y objetivos esperados con base en el índice del Banco Mundial Doing Business (véase el cuadro 3.1). Los resultados esperados tienen en cuenta solo los criterios según los cuales se crea el índice Doing Business. Aunque este quizá sea un buen método para fijar algunos criterios medibles de avance, los indicadores del Doing Business se centran en un sector empresarial pequeño: las sociedades de responsabilidad limitada. No tienen en cuenta otros elementos de bienestar social ni atienden al mejoramiento de la calidad y la prestación de los servicios públicos. Sin embargo, la experticia y las capacidades desarrolladas al atender estas metas deben aportar a un programa de simplificación más amplio.

En México, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) se encarga de supervisar un programa de simplificación que exige a la Administración Pública Federal elaborar Programas de Mejora Regulatoria (PMR). Los PMR se proponen simplificar los trámites que implican no solo los criterios evaluados por el Índice Doing Business, sino los que son engorrosos para los ciudadanos en general, lo que permite mayores impactos.

Las metas y los objetivos descritos en el cuadro 3.1 están bajo la responsabilidad del Centro de Exportación e Inversión (CEI-RD) y la Ventanilla Única de Inversión (VUI). El MAP colaboró en el proyecto del PNPSP como entidad encargada de supervisar la política nacional de simplificación de trámites.

Cuadro 3.1. Resultados, indicadores y objetivos esperados según el PNPSP 2013-2016

Resultados esperados	Indicadores	Punto de partida 2012	Meta 2016
Mejorar el proceso de iniciar un negocio	Número de trámites: iniciar un negocio	7	3
Reducir el costo de iniciar un negocio	Costo (% del PIB per cápita) 5 240: iniciar un negocio	17.3%	10%
Eliminar el requisito de capital mínimo para iniciar un negocio	% (del PIB per cápita) 5 240: iniciar un negocio	49.3%	0%
Mejorar el trámite de permisos de construcción	Número de días: permisos de construcción	216	90
Simplificar los trámites para obtener un permiso de construcción	Número de trámites: permisos de construcción	14	7
Mejorar el trámite de conexión a la red eléctrica	Número de días: obtener electricidad	87	40

Cuadro 3.1. Resultados, indicadores y objetivos esperados según el PNPSP 2013-2016 (continúa)

Resultados esperados	Resultados esperados	Punto de partida 2012	Meta 2016
Reducir el costo de obtener electricidad	Costo (% of del PIB per cápita) 5 240: obtener electricidad	322.3%	100%
Reducir el tiempo para registrar una propiedad	Número de días necesarios: registrar una propiedad- Doing Business (DB)	60 días	20 días
Simplificación de los trámites para pagar impuestos	Número de pagos al año: pagar impuestos – DB	9	4
Reducir la tasa empresarial (% de las utilidades)	Tasa (%de las utilidades): pagar impuestos – DB	42.5%	38%
Reducir el número de documentos para exportar	Número de documentos para exportar: comercio exterior - DB	6	2
Reducir el número de documentos para importar	Número de documentos para importar: comercio exterior - DB	7	3
Reducir el tiempo que lleva la solución de una disputa comercial	Número de días: obligar a cumplir los contratos - DB	460	150

Fuentes:

Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) 2013-2016.
Banco Mundial (2016), *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0667-4>.

El MAP tiene un Plan Estratégico institucional 2012-2016 que establece los objetivos del ministerio. Su finalidad es dirigir el trabajo cotidiano de las unidades administrativas del ministerio y pedirles cuentas del trabajo surgido de dicho plan. El Plan Estratégico institucional comprende siete ejes estratégicos; el segundo, relativo al fortalecimiento institucional, encomienda al MAP promover la creación e “implantación de mecanismos y herramientas para la simplificación de trámites” en el sector público. Este eje sienta las bases para la puesta en marcha de herramientas de gestión regulatoria, que podrían ser el primer paso hacia una agenda más amplia que contribuya a mejorar la calidad de la regulación en la República Dominicana.

Los siguientes productos proceden del eje de fortalecimiento institucional del Plan Estratégico del MAP 2012-2016:

- Elaborar la política nacional para la simplificación de los trámites.
- Documentar y simplificar procesos clave de las entidades públicas identificadas.
- Elaborar y aprobar el marco para poner en marcha las ventanillas únicas.
- Establecer las ventanillas únicas.

El Plan Estratégico Institucional es una buena base para elaborar y establecer un amplio programa de simplificación administrativa en la República Dominicana. Los documentos legales que facultan al MAP para ser el órgano rector están vigentes, y hay una unidad administrativa que podría encargarse de un programa más amplio. Sin embargo, habría que fortalecer sus competencias transversales, y expresar claramente en un documento oficial un apoyo del máximo nivel para ese programa.

En 2014 el MAP estableció un programa de simplificación de trámites por medio del Viceministerio de Fortalecimiento Institucional. La unidad administrativa que ha de poner en marcha el programa es la Dirección de Simplificación de Trámites. Aunque el MAP es por mandato el órgano rector, y hay una unidad administrativa designada, el gobierno se beneficiaría con la aplicación de mecanismos de coordinación formales, como cuerpos consultivos o equipos de trabajo.

La gestión de la regulación vigente de la República Dominicana

Hacen falta evaluaciones y estudios periódicos para determinar el impacto de la regulación y si se están alcanzando los resultados que se desean. La República Dominicana debe usar la simplificación administrativa como punto de partida para crear una política regulación más compleja, de gobierno en conjunto. Los programas de simplificación representan una buena manera de iniciar programas más amplios de reforma regulatoria, pues sus resultados son relativamente fáciles de medir y presentar a los políticos y altos funcionarios encargados de tomar decisiones, así como a las empresas y al público en general.

Las distintas iniciativas usadas en el marco general de la simplificación administrativa en los países de la OCDE comprenden, entre otras, programas para eliminar cargas, ventanillas únicas, registros centralizados y codificados, y programas de cartas de servicio al ciudadano. En esta sección se describirán los actuales esfuerzos de simplificación en la República Dominicana y se arrojará alguna luz sobre el modo en que los esfuerzos presentes pueden servir como bloques de construcción para permitir el establecimiento de un programa de simplificación en toda forma, que ayudará a mejorar la calidad y la prestación de servicios públicos para alcanzar el crecimiento incluyente.

Programa de simplificación de trámites

Los programas de simplificación en la OCDE se han enfocado históricamente en mejorar el entorno empresarial. Sin embargo, en años recientes los países han identificado la importancia de ampliar sus programas de modo que incluyan a los ciudadanos y el sector público, debido a los beneficios que esto rinde en cuanto a facilitar el acceso a los servicios públicos. Esto también ocurre así en la República Dominicana, donde la actual simplificación de trámites incluye la de los servicios públicos.

El programa de simplificación administrativa iniciado en 2014, y encabezado por el MAP, aunque no es un plan transversal de la administración en conjunto, es un primer paso. El Plan Estratégico del MAP 2012-2016 señala que la meta actual es colaborar con cuatro instituciones con un trámite cada año hasta finales de 2016.

La Dirección de Simplificación de Trámites ha colaborado con doce entidades gubernamentales, de las cuales algunas pertenecen al gobierno central (cinco entidades) y algunas al orden subnacional de gobierno (siete municipios). Los objetivos del programa de simplificación administrativa son: 1) reducir los tiempos de respuesta; 2) mejorar la calidad de los servicios que se ofrecen a empresas y ciudadanos; 3) recortar el papeleo y los trámites burocráticos; 4) evitar las duplicidades, y 5) tener en cuenta el uso eficiente de recursos para un trámite dado.

No existen criterios normalizados claros que definan cuáles entidades deben participar en el programa o cuáles trámites deben simplificarse. Se invita a las entidades y

los municipios a participar en el programa, pero ellos pueden negarse a hacerlo. Se invita a las instituciones con la intención de abarcar todos los sectores de la administración pública y las quejas recibidas por la Línea 311 (<http://311.gob.do/>). Las entidades invitadas que acceden a ser parte del programa pueden detener el proceso cuando lo consideren conveniente.

Las instituciones que muestran interés en el programa pasan por un procedimiento de simplificación administrativa establecido por la Dirección de Simplificación de Trámites. El primer proyecto piloto incluyó a cinco entidades del sector público, entre ellas un municipio, como se muestra en el cuadro 3.2. Por cada entidad se selecciona un equipo, al que el MAP le ofrece un curso de reingeniería y gestión de procesos, impartido por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Los equipos, consistentes en no más de nueve funcionarios de nivel técnico de cada institución elegida, deciden qué trámite someter a reingeniería con base en varias características: los recursos que deben movilizarse, la frecuencia con que se solicita el servicio, si este ha recibido muchas quejas de ciudadanos o empresas, y el impacto que el cambio tendrá en la entidad. El programa de simplificación emplea una metodología derivada del método de modelación de los procesos de negocios (BPM, por sus siglas en inglés). Según el informe de monitoreo y evaluación del plan operativo de 2015, la meta era simplificar cinco trámites. El ministerio dio a conocer un cumplimiento superior al 100%, pues la producción alcanzada incluía la simplificación de ocho trámites, como se ve en el cuadro 3.2.

Cuadro 3.2. Entidades y trámites correspondientes simplificados

Núm.	Institución	Trámite
1	Ministerio de Salud Pública / Dirección General de Medicamentos, Alimentos y Productos Sanitarios (Digemaps).	Trámite 1: Permisos para alimentos empacados (nacionales - nuevos y renovaciones) Trámite 2: Permisos para alimentos empacados (importados - nuevos y renovaciones)
2	Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)	Trámite 1: Pago de facilitadores
3	Ministerio de of Administración Pública (MAP)	Trámite 1: Solicitud de pago de bono por buen desempeño Trámite 2: Proceso de comisiones para el personal
4	Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (Sisalril)	Trámite 1: Solicitud de reembolso de gastos médicos
5	Ayuntamiento del Municipio de Santo Domingo Este (ASDE)	Trámite 1: Certificado de no objeción Trámite 2: Permiso de uso del suelo

Fuente: Información facilitada a la OCDE por el MAP.

Ventanillas únicas

La puesta en marcha de ventanillas únicas, físicas o electrónicas, es una medida de simplificación administrativa comúnmente adoptada en los países de la OCDE. Las distintas versiones pueden reunir varios trámites en un espacio dado, lo que permite a ciudadanos y empresas reducir sus costos de operación. Las ventanillas únicas ofrecen una gran variedad de servicios que van desde información sobre el entorno empresarial y sus requisitos hasta la expedición de licencias y permisos para iniciar determinadas actividades empresariales. En la situación ideal, existe una sola “ventanilla única” a la

cual acudir para acceder a todos los servicios que los empresarios pueden necesitar para las licencias y los permisos de operación (OCDE, 2010).

La República Dominicana tiene varias ventanillas únicas dispersas y desvinculadas que resuelven asuntos particulares. No se puede acceder a todas ellas por medios electrónicos. No hay coordinación ni un órgano coordinador entre ellas en la práctica; sin embargo, la Oficina Presidencial de Tecnologías de la Información y Comunicación (OPTIC) emitió la norma técnica NORTIC A5/2015, que identifica al MAP como institución encargada de la reglamentación, el control y la coordinación de las ventanillas únicas. Más aún, hay un proyecto de ley para regular y administrar las ventanillas únicas, coordinado por el MAP. Se espera que el proyecto de ley incorpore herramientas de simplificación administrativa que actualmente no están vigentes.

Las siguientes son algunas de las ventanillas únicas que funcionan:

1. Ventanilla Única de Inversión (VUI), gestionada por el Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD). La modalidad actual no permite el acceso electrónico.
2. Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), administrada por el Consejo Nacional de Competitividad y la Dirección General de Aduanas. La versión actual tiene módulos digitales que permiten las transacciones electrónicas.
3. Ventanilla Única de Formalización de Empresas, gestionada por la Cámara de Comercio y Producción de Santo Domingo y el Ministerio de Industria y Comercio (MIC).
4. Punto GOB, administrado por la Oficina Presidencial de Tecnologías de la Información y Comunicación (OPTIC). La modalidad actual no permite la operación electrónica.
5. Ventanilla Única de Servicios de Salud, gestionada por el Ministerio de Salud Pública (MSP).

Recuadro 3.3. Ventanillas únicas en México y Finlandia

En **México**, con el apoyo de la OCDE y en el marco del Programa para Fortalecer la Competencia Económica y la Mejora Regulatoria para la Competitividad en México, ha puesto en marcha una ventanilla única para iniciar empresas.

Este portal es un sitio web que permite a los emprendedores cumplir con los cinco trámites federales necesarios para constituir legalmente una entidad comercial de manera simplificada y racionalizada. Antes de la puesta en marcha del portal, los nuevos empresarios tenían que acudir a distintas oficinas del gobierno, llenar diversos formularios y cuestionarios que daban la misma información varias veces, hacer fila para entregar la información y esperar horas o días para recibir una respuesta oficial. Con el portal tuempresa.gob.mx, los empresarios llenan un solo formulario en línea, y después de visitar un notario o agente comercial autorizado, reciben y pueden descargar respuestas oficiales del sitio web.

El portal conecta varias bases de datos del gobierno, lo que hace posible el intercambio de información entre distintas secretarías. Al eliminar la necesidad de entregar la misma información varias veces, el portal beneficia a los empresarios reduciendo los costos de oportunidad. Los cálculos de la OCDE indican que la puesta en marcha del portal reduce en 65% las cargas administrativas para el empresario, desde un equivalente del 16% del PIB per cápita de México en 2007 a solo 6% (OCDE y Secretaría de Economía, 2009).

Recuadro 3.3. Ventanillas únicas en México y Finlandia (continúa)

Se espera que el portal reduzca los obstáculos que promueven la economía informal y ayude a impulsar el número de empresas nuevas.

En **Finlandia** se están creando ventanillas únicas para ofrecer a los ciudadanos servicios de la administración pública de manera centralizada, desde un solo lugar. Esto se considera de especial importancia

en Finlandia como un medio para garantizar una diversidad de servicios de alta calidad en todo el país, lo mismo en regiones escasamente pobladas que en centros de población. Una de las metas principales es ampliar y normalizar la variedad de servicios que se ofrecen. La creación de una red física de servicios a los ciudadanos se complementará con la prestación de servicios electrónicamente y mediante centros de atención telefónica.

Fuentes: OCDE y Secretaría de Economía de México (2009), Programa de medición del costo administrativo empresarial en México: primera etapa, informe de resultados.

OCDE (2010), *Why Is Administrative Simplification So Complicated?: Looking beyond 2010*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264089754-en>.

Aunque las ventanillas únicas constituyen un modo más fácil de realizar trámites en beneficio de los ciudadanos, el verdadero beneficio procede de simplificar el conjunto de trámites antes de hacerlos accesibles al público. En consecuencia, el uso de herramientas de gobierno digital que permiten operaciones electrónicas tendría efectos mayores en el esfuerzo de simplificación administrativa. El reto es centrarse tanto en los ciudadanos como en las empresas.

Registros centralizados

El gobierno no tiene un registro centralizado de todos los trámites y servicios administrativos del sector público. Es una práctica común que los ministerios publiquen su marco legal en sus sitios web, pero eso está lejos de que ofrezcan un registro centralizado donde se pueda consultar toda la regulación. Un modelo centrado en el ciudadano debe tener en cuenta que los usuarios no necesariamente saben, ni tienen que saber, a qué ministerio deben acudir para realizar determinado trámite.

Como ya se dijo, existe un registro publicado por la OPTIC con información facilitada por cada entidad del gobierno central. Además, el MAP tiene un catálogo de servicios integrado al Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos. Los registros no combinan todos los trámites y servicios administrativos de la República Dominicana ni están vinculados entre sí. Por lo tanto, no hay una base de datos única donde un ciudadano pueda ver reunidos todos los trámites.

En México, la COFEMER administra el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS), que es un inventario de los trámites del país. Las secretarías y entidades descentralizadas deben presentar a la COFEMER y mantener actualizada la información que se inscribe en el RFTS. Este es vinculante, lo que significa que los trámites no inscritos en él no pueden aplicarse. Se exigió a las entidades y los órganos descentralizados que simplificaran por lo menos 20% de los trámites listados en el RFTS y analizaran más opciones de mejora regulatoria en el caso de los trámites de gran impacto (OCDE, 2014a). En consecuencia, el registro codificado y centralizado se vuelve un esfuerzo de simplificación que incentiva a las entidades a mantener el registro actualizado y mejorar la calidad y la transparencia regulación de los trámites para los ciudadanos.

Un registro consolidado y centralizado ofrecería la posibilidad de: 1) informar al público, y 2) servir como punto de partida para un programa exhaustivo y amplio de simplificación administrativa al racionalizar los trámites que tienen más demanda. Las regulaciones no incluidas en el registro no serían válidas una vez finalizado el proyecto.

Programa de cartas de servicio al ciudadano

La Comisión Europea incluye cartas de servicio al ciudadano como parte del conjunto de herramientas dirigidas a mejorar la calidad de la administración pública. Define el propósito de las cartas de servicio como “la idea radical de dar derechos a los clientes de los servicios públicos. Estos derechos no son vinculantes, pero la presión de la promesa es tan grande que la entidad estará dispuesta a hacer mucho por cumplir los compromisos que ha contraído. Con esta estrategia, la carta de servicio ayuda al cliente a dejar el papel relativamente pasivo de esperar lo que la entidad ha concebido para él. Los derechos que se ofrecen estimulan la idea de que la entidad lo trata con respeto. Esto da al cliente cierta dignidad. También ayuda a infundirle confianza en la administración” (Comisión Europea, 2015).

La República Dominicana ha aplicado una política relativa a las cartas de servicio. El programa es obligatorio para toda la administración pública, según el artículo 11 del decreto presidencial 211-10, de 2010. Sin embargo, solo treinta entidades han cumplido con el decreto, de aproximadamente 300 que conforman el sector público. De las treinta entidades participantes, diecisiete cartas son vigentes y diez más están en proceso de elaboración. El MAP aplica una evaluación anual a fin de determinar el estado de las cartas de servicio, y puede decidir si algunas ya no son aplicables conforme a la Guía para el desarrollo de cartas compromiso y el decreto 211-10.

Recuadro 3.4. Cartas de servicio en el cuidado de la salud: los Países Bajos y el Reino Unido

El concepto de carta de servicio se creó originalmente en las sociedades comerciales y luego lo adoptaron los servicios públicos y el cuidado de la salud. En el Reino Unido, el concepto se usa en todos los hospitales del Servicio Nacional de Salud desde 1991 bajo la forma de la Carta al Paciente. Las entidades de atención en salud en Italia, Estados Unidos y los Países Bajos también han adoptado el concepto. En varios servicios de salud holandeses se emplea la carta de servicio específico de múltiples atributos, que consta de varias promesas que cubren el paso del paciente desde la remisión del médico general hasta el alta del hospital y la atención de seguimiento. Las metas específicas al aplicar las cartas de servicio son:

- Aumentar la receptividad de los servicios de salud a los deseos de los pacientes.
- Aumentar la responsabilidad de los servicios de salud.
- Garantizar que los pacientes saben qué esperar, para que puedan ser partícipes más igualitarios en el proceso del cuidado de la salud.
- Ser usadas como mecanismo de escucha.
- Aumentar la información correctiva de los pacientes.
- Mejorar la satisfacción de los pacientes

En los Países Bajos, un servicio regional de atención integral a las víctimas de accidentes cerebrovasculares en el que participan cinco organizaciones elaboró y puso en marcha una sola carta de servicio. La atención integral es un proceso de coordinación institucional que busca

Recuadro 3.4. Cartas de servicio en el cuidado de la salud: los Países Bajos y el Reino Unido (continúa)

alcanzar un cuidado continuo y eficiente, concebido a la medida de las necesidades del paciente, y basado en un punto de vista holístico. Se pueden distinguir tres fases del servicio de atención integral a las víctimas de accidentes cerebrovasculares: 1) cuidados críticos, en los que intervienen la sala de urgencias y la unidad de accidentes cerebrovasculares del hospital regional; 2) rehabilitación, que incluye centros de rehabilitación, geriátricos especializados y cuidados a domicilio, y 3) apoyo a largo plazo. Brindar el cuidado óptimo con este abanico de proveedores exige una compleja mezcla de colaboración en aspectos operativos e individuales que implica racionalizar los flujos de hospital regional; 2) rehabilitación, que incluye centros de rehabilitación, geriátricos especializados y cuidados a domicilio, y 3) apoyo a largo plazo. Brindar el cuidado óptimo con este abanico de proveedores exige una compleja mezcla de colaboración en aspectos operativos e individuales que implica racionalizar los flujos de información y la transferencia de víctimas graves. En el aspecto táctico, esto puede implicar indicadores de desempeño de la cadena de cuidados y, en el estratégico, compromisos financieros y logísticos. Estas intervenciones se proponen mejorar la atención al paciente y los resultados de salud, objetivos que se ajustan a las metas generales de integración de la atención: aumentar la satisfacción y la calidad de vida del paciente, la eficiencia y los resultados.

Fuente: Comisión Europea (2015), *Quality of Public Administration, A Toolbox for Practitioners*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

Algunos países miembros de la OCDE, como España y México, también usan cartas de servicio para promover la calidad y la prestación de servicios públicos. Como se dijo en el capítulo 2, las cartas de servicio son documentos que informan a los ciudadanos sobre lo que deben esperar de determinado servicio y comprometen a la institución con cierto nivel de calidad. Las cartas de servicio hacen públicas las condiciones, requisitos, base legal y costo de cierto trámite o servicio. El MAP da asistencia técnica a las entidades gubernamentales para que ellas puedan redactar y publicar sus propias cartas de servicio. Estas podrían servir como punto de partida para que el MAP cumpla una función de intermediación y lleve a cabo el proceso de simplificación de las instituciones que participan en el programa antes de que estas puedan publicar su carta de servicio.

Las herramientas de simplificación administrativa, como el programa de simplificación, las ventanillas únicas, los registros codificados y centralizados y el programa de cartas de servicio, pueden servir como bloques de construcción para mapear y simplificar aquellos trámites que rendirían mejores resultados en la promoción de la accesibilidad y la calidad de los servicios públicos que compatibilizan el crecimiento económico con la inclusión social. Aunque la simplificación administrativa no debe desplazar otras herramientas y políticas de reforma reguladora, puede usarse como punto de partida para tomar impulso y ayudar a obtener apoyo de las partes interesadas para reformas más amplias.

Explotar el potencial del programa de simplificación para prestar mejores servicios públicos

La publicación de la OCDE *Cutting Red Tape: Why is Administrative Simplification so Complicated?* presenta seis principios que sirven como bloques de construcción para un programa exitoso de simplificación administrativa que produzca mejores servicios públicos. Estos principios son:

- Ampliar y expandir los proyectos de simplificación administrativa.
- Cuantificar, pero con cautela.
- Integrar la simplificación administrativa y el gobierno digital.

- Fortalecer la comunicación con las partes interesadas.
- Crear estructuras institucionales eficientes, incluidos los gobiernos subnacionales.
- Evaluar la eficacia de los programas.

Los actuales esfuerzos de simplificación pueden servir de base para crear un programa más amplio y ambicioso que estimule mejores servicios para el crecimiento incluyente. Para hacerlo, las siguientes secciones se proponen arrojar luz sobre la manera de mejorar el programa de simplificación de acuerdo con los seis principios expuestos, que se basan en las mejores prácticas de los países de la OCDE. Se explicará cada principio y se describirán ejemplos comparativos para ilustrarlos y mostrar posibles vías de avance para la República Dominicana.

Principio 1: Ampliar y expandir los proyectos de simplificación administrativa

La OCDE recomienda que los gobiernos amplíen el enfoque de sus programas de simplificación. Como ya se dijo, la mayoría de los esfuerzos de simplificación se concibieron y pusieron en marcha con miras a mejorar el clima empresarial de los países, y la República Dominicana no es la excepción. La justificación fue que liberar algunos de los recursos destinados a las obligaciones contribuye al crecimiento económico. El primer principio invita a los países a buscar beneficios hasta ahora desaprovechados, simplificando los procedimientos que se centran no solo en las empresas, sino en los ciudadanos y en el sector público.

La República Dominicana ya puso en marcha dos bloques de construcción esenciales para ampliar sus esfuerzos de simplificación. Primero, a raíz del Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2013-2016, el gobierno dominicano emprendió un esfuerzo de simplificación para atraer inversión extranjera y nacional, el cual se materializó en la Ventanilla Única de Inversión. En segundo lugar está el programa de simplificación de trámites, que busca reducir la burocracia, como se puede ver en el cuadro 3.2. Ambos proyectos, pero en especial este último, permiten que se adopte la herramienta de gestión regulación como medio para mejorar la prestación de servicios públicos atendiendo aspectos distintos del desarrollo empresarial.

Recuadro 3.5. Buenas prácticas internacionales para ampliar los proyectos de simplificación a fin de incluir a los ciudadanos y el sector público: el Reino Unido y Bélgica

El **Reino Unido** puso en marcha la “iniciativa para recortar la burocracia en los servicios públicos” como parte de las reformas encaminadas a mejorar los servicios públicos. La iniciativa se centra en eliminar la burocracia innecesaria y facultar a los trabajadores del sector público de primer contacto (como maestros, policías y profesionales de la salud que están en contacto directo con los ciudadanos para la prestación de servicios públicos) a fin de que respondan mejor al público. La Oficina Ejecutiva de Mejor Regulación (BRE, por sus siglas en inglés) publicó la estrategia en junio de 2007. La parte medular es el compromiso de reducir los datos y la información que los departamentos y entidades centrales solicitan a los trabajadores de atención primaria en una proporción neta de 30% en 2010. No ha habido un esfuerzo único, sistemático, por cuantificar un punto de partida. Según la BRE, hay dificultades metodológicas para hacer un cálculo preciso, y es preferible dejar un pequeño margen de maniobra para adaptar el servicio a cada caso, de modo que los departamentos puedan juzgar lo que es burocracia necesaria o innecesaria (la justicia y la rendición de cuentas, por ejemplo, exigen a la policía que llene ciertos

Recuadro 3.5. Buenas prácticas internacionales para ampliar los proyectos de simplificación a fin de incluir a los ciudadanos y el sector público: el Reino Unido y Bélgica (continúa)

formularios). Por el contrario, la BRE ha acordado métodos con cada entidad competente para reducir las cargas relacionadas con la información. Algunas entidades calculan la reducción de la carga en términos numéricos, mientras que otras determinan sus reducciones con base en cargas en sí (es decir, ahorro de costos o de tiempo antes que números o secuencias de datos).

La Entidad de Simplificación de la Administración (ASA, por sus siglas en inglés) se creó en **Bélgica** con el propósito de promover empresas independientes, y su destinatario clave fue la comunidad empresarial. Sin embargo, en 2004 recibió instrucciones de emprender iniciativas de racionalización para beneficio de todos los ciudadanos. Los actuales proyectos de racionalización se realizan sin importar el grupo al que se dirigen. Más aún, a los ciudadanos se les puede considerar desde el punto de vista de sus perfiles específicos: empleados, receptores de beneficios, personas, miembros de una familia, etc. Se han acometido proyectos sobre varios temas como las personas que son acreedoras a beneficios (los discapacitados, las personas que se jubilan anticipadamente), los trámites del estado civil, la inscripción de extranjeros, y quiénes son acreedores a trato fiscal preferente y otras subvenciones.

Fuente: OCDE (2010), *Why Is Administrative Simplification So Complicated?: Looking beyond 2010*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264089754-en>.

Aunque los esfuerzos de simplificación en la administración dominicana son un sano primer paso en lo que se refiere a crear la experticia necesaria para esta clase de proyecto, están lejos de incluir los trámites más onerosos, pues no hay una medida previa de las cargas administrativas. Un elemento importante para ampliar su alcance consiste en medir los costos de la regulación para los ciudadanos y el sector público. Muchos países se han dado cuenta de esta situación, se están esforzando por centrarse en los costos que no son administrativos y están atendiendo las cargas regulatorias.

Aun así, cuando intentan reducir los costos de la regulación para los ciudadanos y el sector público, los países deben dirigir sus esfuerzos y no intentar hacer una medición completa de todos los trámites como base de referencia (OCDE, 2010). Los métodos cuantitativos deben complementarse con los cualitativos, teniendo en cuenta el factor de irritación. El siguiente principio explora más esta cuestión.

Principio 2: Cuantificar, pero con cautela

Los gobiernos deben dirigir sus esfuerzos y recursos a los trámites o la regulación más engorrosos o que son mayor motivo de irritación para quienes están sujetos a su cumplimiento. Debe buscarse un método cuantitativo y cualitativo que tenga en cuenta los factores de irritación para dirigir los esfuerzos, y complementarse con un método cuantitativo que mida las cargas administrativas.

Muchos países de la OCDE concentran los recursos adoptando la regla general 20/80 a fin de cuantificar y abordar mejor los más engorrosos requisitos u obligaciones de dar información (OCDE, 2010). Las experiencias de los países demuestran que en la mayoría de los casos, 20% de las regulaciones causan 80% de las cargas administrativas para los ciudadanos y las empresas. Reunir información sobre el impacto normativo en el público, incluida su percepción de la regulación, podría ayudar a mejorar la eficiencia y la eficacia de los esfuerzos de simplificación centrándose únicamente en aspectos prioritarios que el MAP podría identificar en cooperación con los sujetos de la regulación. Además, puede ayudar a los gobiernos a reunir más información y recursos, aumentar el cumplimiento y reducir la oposición desinformada. En el recuadro 3.6 se muestran algunos ejemplos de la

complementariedad de los métodos cuantitativos y cualitativos en el diseño de proyectos de simplificación.

Recuadro 3.6. Buenas prácticas internacionales para enfocar los esfuerzos de simplificación con técnicas cuantitativas y cualitativas: México, Dinamarca y los Países Bajos

México adoptó hace poco el modelo de costos estándar, que dio un impulso renovado al gobierno federal para reducir las cargas administrativas generadas por los trámites. México invirtió una cantidad razonable de recursos en producir una línea de base de las cargas administrativas llevando a cabo la recopilación de datos con alrededor de 500 entrevistas, y usando una combinación de técnicas estadísticas y evaluaciones internas para extrapolar los datos a fin de calcular las cargas. Siguiendo prácticas internacionales, México se fijó el objetivo de reducir 25% las cargas administrativas como parte de los programas de mejoramiento normativo de los años 2011-2012 presentados por las secretarías y otras entidades competentes del gobierno federal.

En 2007 el gobierno de **Dinamarca** inició el Proyecto “Cazatrámmites”. Era el primer paso en la elaboración de un procedimiento más sistemático de reducción de cargas irritantes. El personal de la Entidad Danesa de Comercio y Empresas (DCCA, por sus siglas en inglés) y representantes de los ministerios competentes visitaron empresas para obtener información concreta y específica sobre cómo experimentan su interacción con las autoridades gubernamentales y los servicios que se les prestan. El gobierno danés presentó un plan de acción consistente en 105 medidas para reducir las cargas administrativas de los prestadores de servicios del sector público, lo cual se espera que libere 3 millones de horas de trabajo al año para la prestación de servicios.

En los **Países Bajos**, la percepción que las empresas tienen de la reducción de la carga regulatoria se mide cada año como parte de una iniciativa llamada Monitor del Sentimiento de las Empresas. Se centra no solo en la reducción de las cargas administrativas, sino en los costos para cumplir con las regulaciones, los requisitos de órganos de supervisión, y las reglas en constante cambio. Los Países Bajos se proponen aumentar en 25% el número de empresas que aseguran sufrir muy poca irritación debida a las obligaciones de dar información innecesaria.

Fuentes: OCDE (2014a), *Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264203389-en>.
OCDE (2010), *Why Is Administrative Simplification So Complicated?: Looking beyond* Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264089754-en>

Adoptar el procedimiento de los “acontecimientos de la vida”, que aspira a entender la satisfacción subjetiva de las personas y las empresas con las autoridades en momentos concretos de la vida, puede complementar los mecanismos cualitativos y cuantitativos como medio para entender las cargas administrativas. Como se explicó en el capítulo 2, el proceso de los sucesos de la vida es el siguiente: primero se seleccionan los acontecimientos importantes de la vida de un usuario medio (p. ej., dar a luz, graduarse de la universidad o iniciar un negocio). En segundo lugar, una encuesta representativa identifica cuántos usuarios han experimentado recientemente un acontecimiento en concreto y a cuántos de ellos los trámites relacionados con el suceso les parecen complicados (justos, incluyentes, etc.). En tercer lugar, un grupo de sondeo de usuarios que recientemente experimentaron cierto hecho de la vida pasa por un “mapeo del recorrido del cliente” para identificar los cuellos de botella concretos en la prestación de servicios (OCDE, 2015b).

Por ejemplo, en 2014 Alemania adoptó este mecanismo y, como primer paso, eligió 22 hechos de la vida para los individuos y 10 hechos para las empresas, con base en una encuesta en línea de 1 000 personas. La encuesta analizaba la frecuencia con que ocurrían

los hechos examinados, y la satisfacción de los usuarios con la prestación del servicio público en caso de que esos hechos se produjeran. La encuesta se complementó con un taller realizado con asociaciones empresariales y sindicatos de trabajadores. En el caso de los ciudadanos, la encuesta identificó que el parto y el desempleo eran los sucesos vitales que debían atenderse de manera prioritaria; en el de las empresas, los hechos decisivos eran el pago de impuestos y la insolvencia (Oficina Federal de Estadística de Alemania, 2016)

El siguiente paso en el procedimiento de los sucesos vitales en Alemania consistió en identificar las instituciones competentes que participan en la prestación de los servicios en “mapas del recorrido del cliente”. Los mapas ofrecen al público información básica sobre los pasos de que consta un hecho vital en concreto. Se realizaron encuestas telefónicas a un total de 5 666 personas y 1 572 empresas. Se les preguntaba su grado de satisfacción con las autoridades en los hechos vitales preseleccionados conforme a 16 factores, como la comprensión de la ley, las horas hábiles de las oficinas y los factores de corrupción. Los siguientes pasos del proceso incluirán identificar los campos de acción y las posibilidades de mejoramiento con base en las perspectivas de las personas y las empresas (Oficina Federal de Estadística de Alemania, 2016). La metodología de los hechos vitales también tiene el potencial de mejorar la prestación de servicios y la accesibilidad para los grupos desfavorecidos adaptando los servicios.

Una herramienta complementaria usada para evaluar cualitativamente las regulaciones, los trámites, o ambos, son los sondeos de percepción. Estos se emplean en países de la OCDE para encontrar recursos y destinarlos a los trámites que a los ciudadanos les parecen molestos, de manera que se puedan simplificar o racionalizar. La publicación de la OCDE *Measuring Regulatory Performance: A Practitioner’s Guide to Perception Surveys* explica los retos que se enfrentan en la elaboración y el uso de sondeos de percepción de empresas y ciudadanos, y maneras posibles de superar estos retos. El recuadro 3.7 presenta los diez mensajes de política pública que se deben tener en cuenta al diseñar una encuesta de percepción que, en el caso de la República Dominicana, podría ayudar a aumentar la confianza en el sector público haciendo participar a los interesados en la definición de trámites o sucesos vitales engorrosos.

Recuadro 3.7. Guía para los sondeos de percepción: opciones de política pública

Esta guía presenta diez mensajes de política pública para ayudar a los funcionarios a planear sondeos de percepción para evaluar y comunicar el avance de la reforma regulatoria:

1. Entender y mejorar la percepción del contexto normativo es importante para el desempeño. Las percepciones positivas de la regulación pueden influir en las decisiones de inversión y promover el respeto hacia la regulación y su cumplimiento.
2. Los sondeos de percepción se usan cada vez más en países de la OCDE para evaluar el desempeño de los programas de reforma regulatoria, en particular en el aspecto de reducir las cargas administrativas. Los sondeos de percepción también se emplean para obtener información sobre el grado de conciencia y confianza en los programas de reforma regulación entre las empresas y los ciudadanos, y como herramienta de diagnóstico para identificar los ámbitos de interés para empresarios y ciudadanos a fin de informar futuras reformas.
3. Si no se atienden las fallas en el diseño del sondeo, los resultados no son utilizables por los encargados de la elaboración de políticas públicas. Hay un número significativo de fallas en el diseño de los sondeos. Por ejemplo, incluso el orden y el modo de formular las preguntas puede afectar las respuestas y la calidad de los resultados.

Recuadro 3.7. Guía para los sondeos de percepción: opciones de política pública
(continúa)

4. Usar metodologías comprendidas entre las buenas prácticas mejora considerablemente la calidad de los resultados y ayuda a evitar las fallas. Por ejemplo, es aconsejable llevar a cabo sondeos piloto para identificar aquellas preguntas que los encuestados tienen dificultad para entender y entonces ajustarlas en consecuencia.
5. Las percepciones, y por tanto los resultados del sondeo, están influidos por múltiples factores; la verdadera calidad de las regulaciones es una sola. Por ejemplo, las percepciones de la calidad de las regulaciones pueden depender de la confianza en el gobierno, la situación económica del momento, la experiencia con los servicios de contacto primario, las expectativas previas y el contenido de las comunicaciones del gobierno (y de los medios en general).
6. Es necesario mirar detrás de los resultados del sondeo. Los propios resultados pueden depender de muy diversos factores subyacentes. Las preguntas profundas y ciertas técnicas seleccionadas de investigación cualitativa pueden resultar muy valiosas para desentrañar las causas de los resultados y extraer conclusiones concretas de políticas públicas.
7. La irritación debida a experiencias con la regulación y los servicios de atención primaria pueden explicar una proporción considerable de la insatisfacción de las empresas y los ciudadanos con la regulación. Esta experiencia suele ser más negativa de lo que podrían indicar los costos medibles de las cargas administrativas.
8. Los sondeos de percepción también tienen sus limitaciones. La experiencia indica la probabilidad de una disparidad entre la calidad de la regulación que empresas y ciudadanos dicen percibir y los resultados medibles de la regulación no es trivial. Por ejemplo, en muchos países los sondeos tienden a revelar percepciones negativas de la calidad de las regulaciones, mientras que mediciones más basadas en los hechos muestran una mejoría. Parece que esto se aplica en particular a los programas dirigidos a reducir las cargas administrativas.
9. Un sistema de evaluación integral debe incluir diversos tipos de indicadores, cada uno de ellos revelador de distinta información para la evaluación de las políticas. Las discrepancias de los resultados pueden señalar la necesidad de un análisis más profundo para evaluar e informar las políticas.
10. Los sondeos de percepción son parte integral de una estrategia de comunicación de dos sentidos con las partes interesadas. Pueden servir como medio para comunicar las opiniones de los interesados al gobierno, y la discusión de los resultados puede producir intercambios fructíferos entre el gobierno y los interesados en el caso de las reformas regulatorias. Los resultados de los sondeos también pueden ayudar a evaluar el éxito de la estrategia de comunicación del gobierno evaluando el grado de conciencia de las partes interesadas sobre iniciativas recientes.

Fuente: OCDE (2012b), *Measuring Regulatory Performance: A Practitioner's Guide to Perception Surveys*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167179-en>.

A pesar de los esfuerzos recientes, no hay información cuantitativa ni cualitativa sobre las cargas administrativas derivadas del programa de simplificación realizado por la República Dominicana, y no se ha realizado ningún cálculo de los ahorros logrados con dicho programa. Hasta cierto punto, esto limita el conocimiento de los efectos del programa, pues los números de que se dispone no indican otra cosa que los trámites simplificados, y no hay datos sobre los efectos en cuanto a la reducción de las cargas administrativas.

Se presenta la oportunidad para que el MAP elabore un programa de simplificación enfocado en mejorar la accesibilidad y la calidad de los servicios públicos a fin de compatibilizar el crecimiento económico con la inclusión. El programa se beneficiaría enormemente al pasar del actual objetivo de cuatro trámites (seleccionados casi al azar) simplificados al año a un proyecto orientado a un principio (p. ej., la inclusión social mediante el método de los sucesos vitales) u orientado a un sector (p. ej., salud, educación, protección social). La iniciativa debe tener en cuenta la cuantificación de las cargas administrativas y el establecimiento de metas cuantitativas para su reducción en un plazo aproximado, en aras de la eficiencia y la comunicación al público en general. Establecer metas cuantitativas y difundirlas también puede ayudar a ejercer presión sobre las entidades participantes por el mecanismo de señalar a las que no las cumplan.

Principio 3: Integrar la simplificación administrativa y el gobierno digital

La simplificación administrativa y el gobierno digital suelen percibirse como campos de trabajo desligados; sin embargo, la vinculación de estos dos instrumentos de política pública puede mejorar la calidad y la accesibilidad de la prestación de servicios públicos. Los esfuerzos deben integrarse a otras actividades en el ámbito de la reforma regulación. Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) son herramientas importantes para simplificar la administración pública, y las políticas gubernamentales de gobierno electrónico y simplificación deben estar estrechamente integradas (véase el capítulo 4).

Las políticas de gobierno digital y simplificación administrativa a menudo se conciben, se elaboran y se ponen en marcha separadamente, aunque la sinergia puede rendir mejores resultados en accesibilidad e inclusión social de los servicios públicos. Las dos entidades que participan en la simplificación administrativa y el gobierno digital en la República Dominicana son el MAP y la OPTIC. La República Dominicana podría beneficiarse enormemente con una coordinación sistemática entre estas dos entidades a fin de vincular ambos programas de trabajo.

Recuadro 3.8. Coordinación de la simplificación administrativa y el gobierno digital: Japón, Suecia, Eslovenia, Corea y Finlandia

En **Japón**, la entidad que promueve el gobierno digital es la Oficina de Gestión Administrativa (AMB, por sus siglas en inglés) del Ministerio de Asuntos Internos y Comunicaciones. También tiene facultades para racionalizar la organización administrativa y el método de los asuntos administrativos.

Las TIC son herramientas de apoyo decisivas para el Plan de Acción de Reducción de la Carga Administrativa en **Suecia**, vinculado con la política gubernamental de TIC para el sector público. El plan de acción presupone un amplio despliegue de las TIC; por ejemplo, el archivo electrónico de los documentos, ventanillas únicas y formularios descargables de las páginas web de las entidades públicas.

En **Eslovenia** se crean equipos de trabajo mixtos de abogados y técnicos en informática para los principales proyectos del gobierno digital. La finalidad es que su contenido quede preparado en la mayor medida posible, en cooperación con las instituciones que los pondrán en marcha.

El sistema de servicios administrativos en línea Gobierno para el Ciudadano (G4C, por sus siglas en inglés) en **Corea** ofrece varios servicios administrativos basados en Internet, tales como obtener 1 200 tipos de solicitudes impresas, emitir 188 clases de actas (p. ej., el acta de residencia) y dar información sobre 71 modalidades de registros, como el de la propiedad. En su versión actualizada, los servicios se incrementarán considerablemente a 4 000, 2 000 y 300 tipos, respectivamente. Por medio de estas y otras medidas, Corea espera ahorrar hasta 600 000 millones de won surcoreanos en costos y beneficios para el público, ya que los

Recuadro 3.8. Coordinación de la simplificación administrativa y el gobierno digital: Japón, Suecia, Eslovenia, Corea y Finlandia (continúa)

ciudadanos invertirán menos tiempo y dinero en visitas a las entidades públicas, cuotas de servicios, papeleo y administración, así como costos de trabajo de servidores públicos.

En **Finlandia**, el gobierno digital es un medio fundamental para reducir las cargas administrativas, y el desarrollo del gobierno digital se ha incluido expresamente en el plan nacional de acción para reducir las cargas administrativas de las empresas como ámbito de prioridad horizontal. La reducción de las cargas administrativas, tanto de las empresas como de los ciudadanos, es uno de los objetivos de las recientes políticas públicas de desarrollo del gobierno digital.

Fuente: OCDE (2006), *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264029798-en>.

El MAP es la entidad encargada de la regulación, el control y la coordinación de las ventanillas únicas y el respeto de la Ley 107-13 sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración pública y el procedimiento administrativo. Conforme a la norma NORTIC A5/2015 relativa a las ventanillas únicas digitales, el MAP es también el órgano rector. Sin embargo, la OPTIC creó un Registro de Trámites (<http://servicios.dominicana.gob.do/index.php>) donde éstos se han inscrito y digitalizado. Las entidades encargadas de cada trámite envían los requisitos para realizarlo. El MAP no tiene facultades de supervisión (intermediación u objeción) en este proceso. Se corre el riesgo de que los trámites se digitalicen sin simplificarse antes.

El Registro de Trámites tiene varios encabezamientos y opciones de clasificación donde los trámites se muestran al público; una de las clasificaciones es “servicios más demandados”. Esto significa que la OPTIC tiene conocimiento de qué trámites solicitan más los ciudadanos con base en los servicios que reciben mayor número de clics. Esto destaca la posibilidad de coordinar los esfuerzos entre el programa de simplificación del MAP, el registro de la OPTIC y las entidades encargadas de determinado trámite. Los “servicios más demandados” se podrían simplificar para mejorar la calidad de la prestación de los servicios que se ofrecen y que ya están digitalizados.

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) no permite la digitalización antes de que el proceso de simplificación esté completo a fin de cosechar los máximos beneficios del esfuerzo de simplificación. Esto permitió al IMSS reducir los trámites de 56 a 25, así como aumentar sus ingresos en 4.6% respecto a 2014. La República Dominicana podría beneficiarse simplificando los trámites, aunque ya estén digitalizados.

Principio 4: Fortalecer la comunicación con las partes interesadas

La participación de los interesados es una parte medular de todo programa de simplificación administrativa. Ponerse en contacto con los ciudadanos y las empresas durante varias fases del proceso de simplificación puede promover un esfuerzo más idóneo y favorable, así como contribuir a aumentar la confianza en el gobierno. El principio 2 de la recomendación invita a los gobiernos a considerar la conveniencia de “estructurar revisiones de la regulación en torno a las necesidades de quienes son afectados por ella, y cooperar con ellos durante el diseño y la realización de las revisiones, incluidas la priorización, la evaluación de la normas y la redacción de las propuestas de simplificación” (OCDE, 2012a).

Al parecer, los ciudadanos dominicanos tradicionalmente perciben que sus servicios públicos no son de alta calidad, como se ve en la gráfica 1.5, en el capítulo 1. El gobierno abierto, a través de un mayor grado de transparencia y participación pública, posibilita el escrutinio público, reúne información de los afectados por las propuestas, es una salvaguardia contra la corrupción y promueve la confianza de los ciudadanos en el gobierno. Facilita el objetivo de la no discriminación respaldando el acceso y el trato igualitario de todos los ciudadanos ante la ley (OCDE, 2012a). Un proceso de comunicación, consulta y compromiso puede fomentar la confianza en el gobierno. También puede aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, ya que las partes interesadas obtienen acceso a información detallada sobre los posibles efectos de la regulación.

Las personas a quienes afecta la regulación tienen una experiencia en la vida real con normas específicas y por lo mismo pueden ser invitadas a participar o consultadas sobre diversos temas como: 1) la fase de recopilación de datos, durante la cual es difícil obtener información sobre los costos de cumplimiento, como se dijo en la sección anterior; 2) una vez que se ha identificado a los sujetos de la regulación, es importante incorporarlos al proyecto para enterarlos de cuáles son los trámites más irritantes (no necesariamente los más gravosos); 3) las asociaciones de empresas o ciudadanos pueden contribuir con propuestas de simplificación; 4) saber dar a conocer los resultados, así como poner en marcha el programa en sus varias etapas, y 5) un periodo de evaluación posterior para averiguar si se están cumpliendo los objetivos.

A las partes interesadas les preocupa la regulación y se ven afectadas por ella; entre ellos se cuentan ciudadanos, empresas, consumidores y empleados (incluidos los organismos y asociaciones que los representan), el sector público, las organizaciones no gubernamentales y los socios comerciales internacionales. El proceso de consulta debe tener reglas claras, redactadas en lenguaje llano y con la mayor transparencia posible. Los comentarios de los sujetos de la regulación acerca del programa deben examinarse cuidadosamente, y es preciso ofrecer explicaciones si no se pudo tener en cuenta determinada sugerencia. De lo contrario, hay un alto riesgo de perder la confianza en el proceso y de que la consulta no tenga el efecto deseado.

Recuadro 3.9. La percepción pública ¿refleja los resultados?

Pese a la popularidad de los programas de reducción de la carga administrativa entre servidores públicos y políticos, a veces varía la percepción de quienes deben beneficiarse mayormente de tales programas; es decir, empresas, ciudadanos o ambos. Aun en países donde los programas de reducción de la carga administrativa han dado resultados considerables, las empresas no expresaron mucho entusiasmo respecto a los resultados.

En los Países Bajos, por ejemplo, el gobierno cumplió su meta de reducir en 2007 las cargas administrativas sobre los negocios en 25%. Pese a este logro (OCDE, 2007), las empresas han expresado frustración hacia lo que consideran un avance lento y la incapacidad de hacer frente a los problemas que en verdad importan desde su punto de vista.

Los motivos de esta percepción negativa de los sujetos de la regulación pueden ser los siguientes:

- Los números absolutos y relativos que representan la reducción de la carga pueden parecer impresionantes en relación con toda la sociedad o el sector empresarial de un país dado. Sin embargo, cuando se expresan en referencia a una empresa o ciudadano en particular, quizá no representen tan considerables ahorros. Así, quizá los miles de millones de euros ahorrados por una reducción de las cargas administrativas de 25% un empresario los perciba como un ahorro anual de centavos o euros.

Recuadro 3.9. La percepción pública ¿refleja los resultados? (continúa)

- Puede haber un retardo para que los resultados de reducir las cargas administrativas se manifiesten a las partes interesadas. El proceso legislativo lleva tiempo, y aunque se apliquen los cambios de la regulación que traen por resultado la simplificación o eliminación de la carga innecesaria, los efectos pueden aparecer después y las partes interesadas quizá no los relacionen con los proyectos de simplificación administrativa.
- Algunos países o entidades quizás se enfoquen en las cargas que se pueden eliminar fácilmente; por ejemplo, las normas obsoletas o que en realidad no se cumplen, así como las que afectan a la mayor parte del sector regulado (lo cual significa que la eliminación de los costos que imponen multiplicados por el número de sujetos afectados será considerablemente mayor). Esto se hace solo para alcanzar la meta cuantitativa fijada.
- Los gobiernos no tienen en cuenta la percepción de la regulación por parte de los sujetos regulados. A veces, las normas que ellos perciben como más irritantes quizá no sean las más gravosas según el resultado de una medición cuantitativa. Otra posibilidad es que las normas identificadas por las mediciones cuantitativas como más gravosas, los sujetos las perciban como carentes de importancia o necesarias y, por lo mismo, no tan irritantes. La regulación referente a la obligación de proporcionar información para fines estadísticos es un buen ejemplo. Con mucha frecuencia los sujetos regulados no conocen el propósito ni los beneficios de esas encuestas, y la obligación de dar datos les resulta irritante. Por otra parte, cuando se miden, las cargas administrativas totales de esa regulación quizá no sean tan grandes, ya que por lo común se refiere a un reducido número de sujetos (una muestra estadística). Aun así, es posible que los sujetos regulados reciban con gusto la eliminación o reducción de algunas de estas obligaciones.
- Quizá la comunicación con las partes interesadas se haya descuidado en el pasado. Los resultados de los proyectos de simplificación, en especial los que tienen resultados cuantificables, como la reducción de las cargas administrativas en 25%, quizá atraigan a los medios de comunicación. Por otra parte, expresar la reducción total en números absolutos quizá sea demasiado abstracto para los ciudadanos o empresarios por separado en relación con sus propios beneficios.

Algunos países han tratado de fortalecer la comunicación con las partes interesadas en el proceso mismo de simplificación administrativa, pero también en los resultados de los esfuerzos. La percepción de la carga regulación por parte de los sujetos regulados a menudo se tiene en cuenta, y para elegir de entre las normas las posibles “candidatas” para la reducción, se usan criterios cualitativos como complemento de los cuantitativos.

El resumen de tendencias y experiencias actuales muestra que la medición y las reducciones de la carga administrativa basadas en el modelo de costos estándar o su versión modificada sigue siendo la herramienta central para simplificar la administración. Otras herramientas y procesos no igualan estos esfuerzos, y a veces representan solo actividades aisladas y mal coordinadas o sin coordinación alguna con ellos.

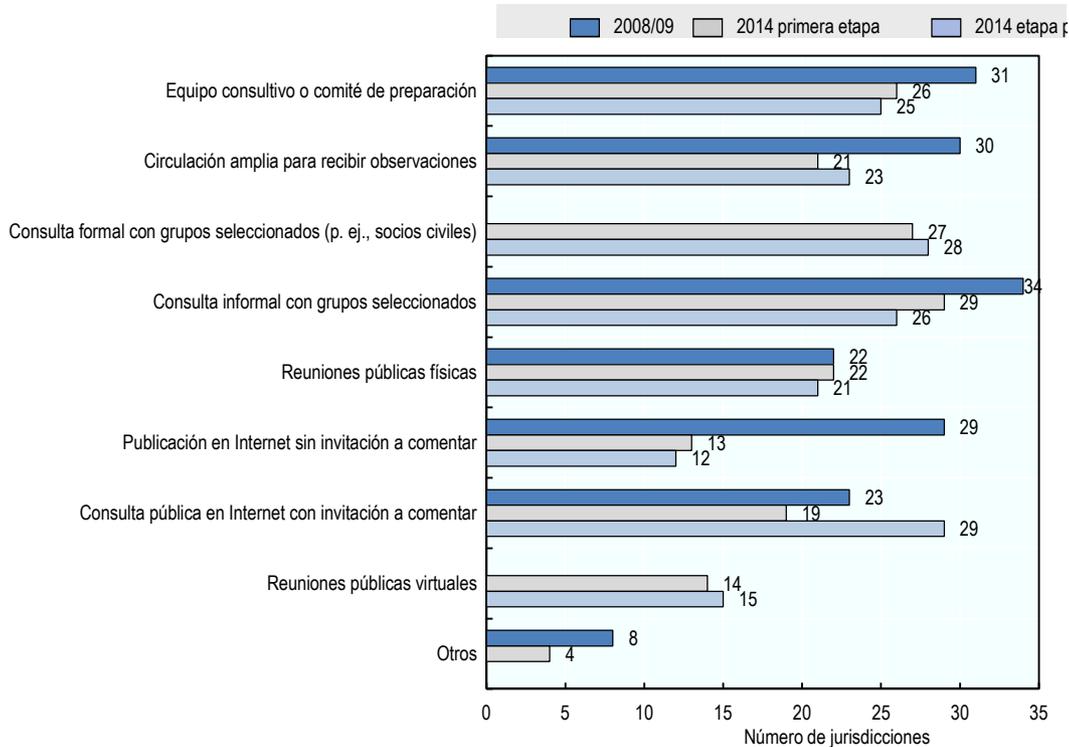
Como la percepción de los beneficiarios a veces no es lo bastante positiva, los países buscan la manera de que los esfuerzos de reducción de la carga administrativa sean más eficientes y aceptables para las partes interesadas; por ejemplo, por medio de una comunicación mejor y más eficiente. Dado que muchos países comparten experiencias parecidas, es momento de analizar esta experiencia buscando algunos principios y opciones de política pública comunes que los gobiernos quizá deseen seguir en el futuro próximo.

Fuentes: OCDE (2007), *Administrative Simplification in the Netherlands*, OECD Publishing, París, identificador digital: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264037496-en>.

OCDE (2010), *Why Is Administrative Simplification So Complicated?: Looking beyond 2010*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264089754-en>.

La participación de los interesados debe buscarse con una amplia gama de herramientas de consulta para invitar a un amplio sector de la población. La gráfica 3.3 identifica el conjunto de mecanismos usados para consultar a las partes interesadas. El gobierno de la República Dominicana, a través del MAP, podría beneficiarse estableciendo los canales para convocar a los interesados (sitio web del gobierno, equipos de trabajo y comités, redes sociales) en las primeras etapas del siguiente ciclo de puesta en marcha de su actual programa de simplificación. La diversidad de canales no debe crearse para una sola ocasión, sino mantenerse de manera sistemática.

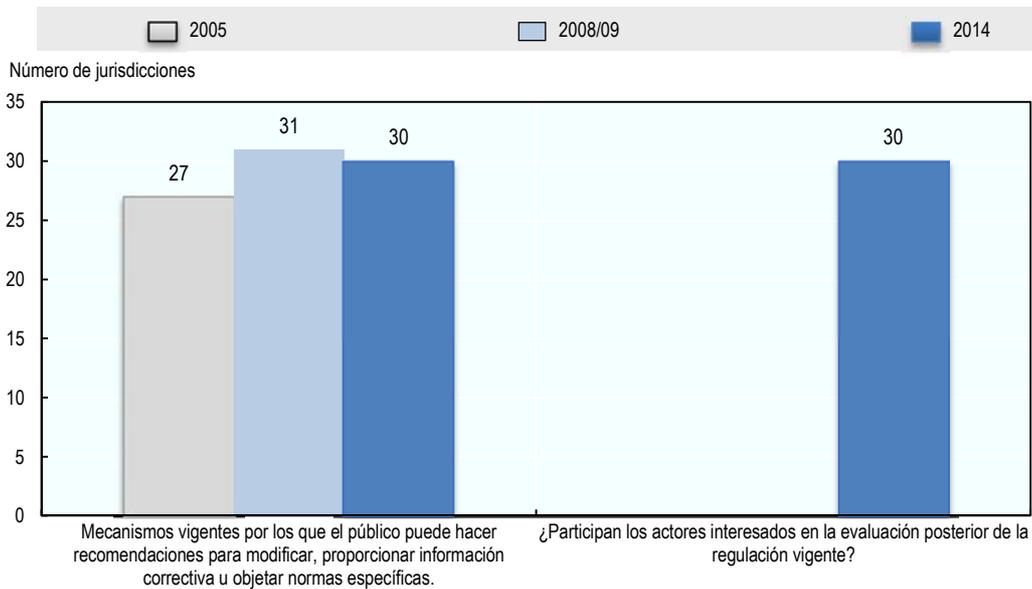
Gráfica 3.3. Tipos de consulta con las partes interesadas



Notas: “Primera etapa” se refiere a la participación de los interesados que se produce en una fase temprana, para informar a los funcionarios sobre la naturaleza del problema e informar las discusiones sobre las posibles soluciones. “Etapa posterior” se refiere a la consulta que se lleva a cabo cuando ya se ha identificado la solución preferida, se ha redactado el anteproyecto de la regulación o ambas cosas.

Basado en datos de 34 países y la Comisión Europea.

Arndt, C., *et al.* (2015), “2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results”, OECD Regulatory Policy Working Papers, núm. 1, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrmwqm3zp43-en>.

Gráfica 3.4. Participación de los interesados en la evaluación posterior

Nota: Basado en datos de 34 países y la Comisión Europea. Chile, Eslovenia, Estonia e Israel no eran miembros de la OCDE en 2005, por lo que no se incluyeron en la encuesta de ese año.

Arndt, C., *et al.* (2015), "2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results", OECD Regulatory Policy Working Papers, núm. 1, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrnwqm3zp43-en>.

Los países de la OCDE también invitan a los interesados a participar en el proceso de revisión del inventario de normas, como se muestra en la gráfica 3.4, según la cual 30 jurisdicciones de un total de 35 actualmente invitan a participar a los interesados. Hasta la fecha, sin embargo, estas iniciativas se han impulsado desde las directivas y no han tenido suficientemente en cuenta la opinión de los sujetos regulados. Esto puede explicar la percepción a menudo desfavorable de sus logros. Aun así, algunos países buscan activamente comentarios a la hora de dar forma a la simplificación administrativa y la reducción de las cargas administrativas (OCDE, 2015a). Los ejemplos como el Reto de los Trámites Burocráticos (véase el recuadro 3.10) en el Reino Unido ilustran una iniciativa innovadora para usar comentarios externos de las partes interesadas a fin de simplificar las normas vigentes. La República Dominicana podría llevar a cabo este ejercicio haciendo que un panel de representantes empresariales y ciudadanos aporte propuestas de simplificación.

Recuadro 3.10. El Reto de los Trámites Burocráticos y el uso de la externalización colectiva de propuestas

El Reto de los Trámites Burocráticos, iniciativa emprendida por el gobierno del Reino Unido en 2011, se concibió para externalizar las opiniones de empresas, instituciones y el público sobre qué normas jurídicas debían mejorarse, conservarse o desecharse. Los comentarios recibidos influyeron en las decisiones de desechar o modificar más de 3 095 disposiciones de las 5 662 analizadas hasta noviembre de 2012. La externalización colectiva de propuestas es un medio para descentralizar la toma de decisiones pidiendo al público que exprese sus opiniones, proponga soluciones y dé ideas sobre un asunto en particular, y usando después estas opiniones

Recuadro 3.10. El Reto de los Trámites Burocráticos y el uso de la externalización colectiva de propuestas (continúa)

en la política pública (Afuah y Tucci, 2012). La externalización colectiva del programa Reto de los Trámites Burocráticos consistió en invitar al público en general a comentar por medio de Internet la utilidad de las normas dentro de un plazo determinado. Las personas podían comentar (anónimamente) de manera pública o privada las normas en cuestión. Esos comentarios se usaron después para evaluar si las disposiciones debían conservarse, desecharse o mejorarse. Una parte del Reto de los Trámites Burocráticos se enfocó específicamente en cuestiones de cumplimiento. La externalización colectiva de propuestas resultó eficaz para ampliar considerablemente la gama de interesados consultados que colaboraron con el gobierno en el proceso de la política pública, ya que se recibieron más de 30 000 comentarios del público durante el Reto de los Trámites Burocráticos.

Según algunos académicos, el uso de la externalización colectiva de propuestas fue exitoso parcialmente exitoso (Lodge y Wegrich, 2015). Aunque efectivamente dio a los funcionarios información adicional sobre la utilidad de las normas y disposiciones, la utilidad de los comentarios recibidos no era satisfactoria en todos los casos. Aun así, el Reto de los Trámites Burocráticos fue el mayor experimento del uso de TIC de manera innovadora para recoger comentarios y opiniones sobre un espectro tan amplio de leyes y disposiciones.

Fuentes: Afuah, A., y C. L. Tucci (2012), "Crowdsourcing as a Solution to Distant Search", *Academy of Management Review*, vol. 37, núm. 3, p. 355.

Lodge, M., y K. Wegrich (2015), "Crowdsourcing and regulatory reviews: A new way of challenging red tape in British government?", *Regulation & Governance*, vol. 9, pp. 30–46.

Principio 5: Crear estructuras institucionales eficientes, incluidos los gobiernos subnacionales

El libro *2012 Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance* (Recomendación del Consejo de Política Regulatoria y Gobernanza 2012) alienta a los gobiernos a fomentar el desarrollo de capacidades de gestión regulación en el orden subnacional. La calidad de la regulación al nivel subnacional debe mejorarse para atender las incongruencias en la aplicación de una norma determinada, así como los obstáculos y las cargas administrativas para los ciudadanos. La recomendación se extiende incluso a aconsejar a los gobiernos que respalden el desarrollo de capacidades para la gestión regulación al nivel subnacional mediante la promoción del gobierno digital y la simplificación administrativa cuando sea conveniente, así como políticas pertinentes de gestión de recursos humanos.

Como se dijo en el capítulo 1, la prestación de servicios sigue fragmentada y con diferencias de calidad de los servicios según las distintas regiones, lo que también ocurre con los marcos normativos en la República Dominicana. Estar sujetos a requisitos discrecionales pendientes en el sector o el municipio no solo irrita a los ciudadanos, sino que menoscaba la confianza en el gobierno.

El Viceministerio de Apoyo a la Municipalidad, adscrito al MAP, está encargado de supervisar y verificar el funcionamiento y la gestión de las municipalidades por medio del Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal (SISMAP Municipal). El MAP tiene la oportunidad de volverse un agente del cambio para mejorar y ampliar la prestación de servicios en la República Dominicana, como se dijo en el capítulo 2, adoptando y coordinando un mecanismo que posibilite que municipios y entidades regionales alcancen una regulación de alta calidad.

El SISMAP Municipal¹ es un sistema de monitoreo orientado a medir el grado de desarrollo de la administración municipal en relación con su eficiencia, eficacia y

¹ www.sismap.gob.do/municipal.

cumplimiento de los marcos y procedimientos de regulación que influyen en las administraciones municipales. Para ello vigila el porcentaje de cumplimiento respecto a siete indicadores y 22 subindicadores activos. Se prevé que la expansión del programa de monitoreo incluya 30 subindicadores, ninguno de los cuales se relaciona con la simplificación de los trámites, aunque los municipios a menudo son las autoridades responsables de los trámites cotidianos. Aumentar la certidumbre y reducir los requisitos irritantes y obsoletos son metas que deben incluirse en los esfuerzos subnacionales emprendidos por el MAP a través del SISMAP.

Cuadro 3.3. Municipios que llevan a cabo esfuerzos de simplificación

Núm.	Municipio
1	Baní
2	Haina
3	Distrito Nacional
4	Puerto Plata
5	Moca
6	Villa Tapia
7	Ramón Santana

Aunque el SISMAP no mide expresamente la simplificación administrativa, contribuye a alcanzarla ayudando al gobierno central a coordinarse con los municipios. Como parte del programa de simplificación, el MAP, en colaboración con siete municipios (véase el cuadro 3.3), actualmente simplifica y normaliza los requisitos para el permiso o certificación de uso del suelo. Se eligió este trámite porque es uno de los más engorrosos debido a su falta de organización, gran cantidad de documentos requeridos, largos tiempos de respuesta y tarifas discrecionales según el municipio de que se trate. Son las autoridades locales las que otorgan la certificación de uso del suelo, que es necesaria para edificar o formalizar todo tipo de industria en la República Dominicana. No hay directrices normalizadas y claras para el proceso de obtención de la certificación en todos los municipios; sigue siendo discrecional para las autoridades locales.

El gobierno de la República Dominicana ha anunciado que habrá un sistema de monitoreo municipal llamado SISMAP Municipal II. Este sistema podría desarrollar aún más las capacidades municipales, como lo dispone el artículo 204 de la Constitución, adoptando un subindicador que comprende la simplificación administrativa orientada a aumentar el acceso a los servicios públicos.

Recuadro 3.11. Apoyo nacional para crear políticas regulatorias al nivel subnacional: Bélgica y México

En 1999, Bélgica creó la Entidad de Simplificación Administrativa (ASA, por sus siglas en inglés, www.simplification.be/) en la Cancillería del primer ministro. Tiene la autonomía y el mandato de resolver la complejidad administrativa del entorno empresarial. La ASA evolucionó hasta fomentar y coordinar los esfuerzos de simplificación a lo largo de distintas administraciones. Entre sus tareas se incluyen: organizar la cooperación entre las diversas administraciones federales; organizar el diálogo sobre la simplificación administrativa con todos

**Recuadro 3.11. Apoyo nacional para crear políticas regulatorias
al nivel subnacional: Bélgica y México (continúa)**

los órdenes de gobierno; establecer un diálogo con las administraciones sobre proyectos de simplificación para los ciudadanos, y gestionar el “punto de contacto Kafka”.

El “punto de contacto Kafka” es una iniciativa en la que el gobierno recoge sugerencias para la simplificación administrativa propuestas por las partes interesadas. Cuando recibe un mensaje en el que se citan los municipios, la ASA lo reenvía al municipio respectivo, al que se exige responder a quienes presentaron quejas y resolver el asunto. En el caso de los proyectos de racionalización administrativa en que intervienen los municipios, la ASA prueba las soluciones propuestas con respecto a los municipios seleccionados.

Un grado mayor de participación por parte de los órdenes subnacionales de gobierno consiste en hacerlos formar parte del proyecto, lo que significa que algunas medidas de simplificación se centran directamente en las reglas adoptadas al nivel subnacional. Los estados o regiones (o en algunos casos los municipios) pueden recibir sus propias metas de reducción. El poder del centro de exigir a los órdenes subnacionales de gobierno que reduzcan la carga regulatoria y cumplan estos objetivos depende del grado de autonomía.

En México, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo faculta a la COFEMER para promover la calidad regulatoria en estados y municipios. En consecuencia, la COFEMER ayuda a los estados a elaborar sus propias leyes de mejora de regulación. En total, 20 de las 31 entidades federativas y la Ciudad de México tienen una ley de mejora regulatoria, que manda a las autoridades estatales, y en ocasiones a la municipales, adoptar políticas de mejora. Además, ocho estados tienen leyes de desarrollo económico que contienen una sección sobre mejora regulatoria.

Uno de los principales mecanismos de coordinación de múltiples niveles usados en México consiste en acuerdos entre la COFEMER, estados y municipios. Estos acuerdos establecen que la COFEMER dará capacitación, asesoramiento y asistencia para la puesta en marcha de políticas y herramientas regulatorias. Por ejemplo, la COFEMER ha encabezado el mejoramiento del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), un programa de simplificación de los trámites para iniciar un negocio. Hasta octubre de 2011 se habían puesto en marcha 189 SARE, lo que permitió el establecimiento de 264 489 empresas y la creación de 701 157 empleos, con una inversión de 42 441 millones de pesos mexicanos. Según la COFEMER, el tiempo de tramitación para el permiso de inicio de operaciones se redujo de 25.2 a 2.4 días en los municipios que establecieron el SARE entre marzo de 2010 y noviembre de 2011.

Recientemente la COFEMER empezó a promover un enfoque del ciclo de gobernanza regulatoria en estados y municipios. Esto ha ayudado a ambos no solo a elaborar y aplicar revisiones de la regulación, sino a crear registros centralizados.

Fuente:

Adaptado de OCDE (2014a), *Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264203389-en>.

OCDE (2010), *Why Is Administrative Simplification So Complicated?: Looking beyond 2010*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264089754-en>.

Principio 6: Evaluar la eficacia de los programas

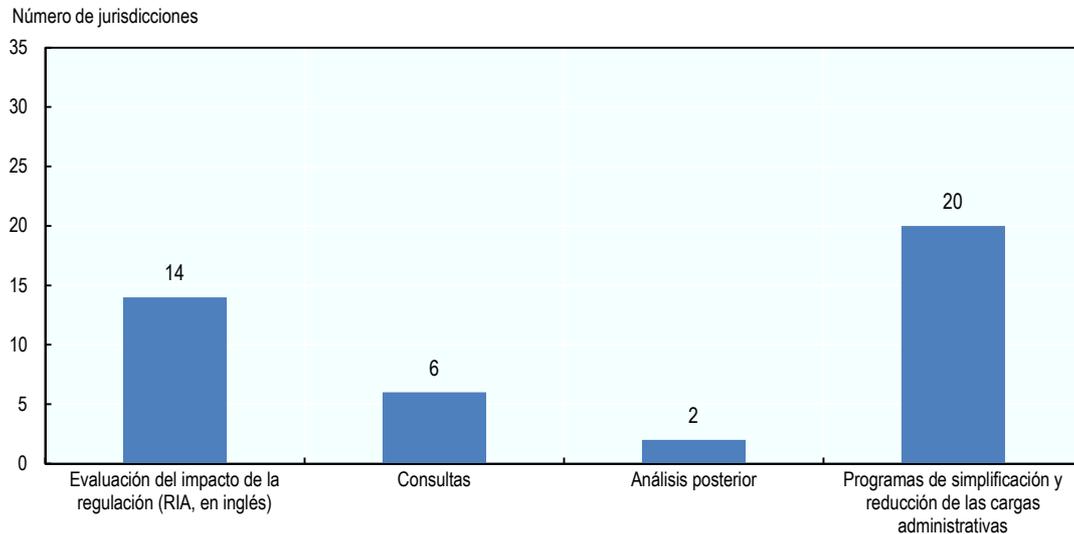
La importancia de la evaluación posterior en el ciclo de elaboración de políticas públicas se ha documentado en abundancia. Es de importancia fundamental determinar si las metas de las políticas o los objetivos sociales y económicos de cierto programa público se están alcanzando o no. Esto solo puede evaluarse plenamente una vez que el programa se ha puesto en marcha, si bien la estrategia de evaluación debe crearse antes de adoptar el proyecto.

La evidencia anecdótica del MAP indica que se prevé una segunda fase del programa de simplificación administrativa, en la cual se llevará a cabo una evaluación posterior del programa. La evaluación estará a cargo de la División de Gestión y Ciudadanía, en coordinación con la Dirección de Simplificación de Trámites. Se llevará a cabo seis meses después que se pusieron en marcha los procesos de simplificación. La evaluación debe centrarse en la cuantificación de cargas administrativas reducidas, así como en otros resultados y efectos del programa.

Un elemento importante al realizar evaluaciones posteriores es poner los resultados a disposición del público, ya que esto contribuye a las medidas de rendición de cuentas y transparencia. La gráfica 3.5 muestra el número de países de la OCDE que publican informes sobre resultados conseguidos con herramientas de gestión regulación, incluidos los programas de simplificación y reducción de cargas administrativas. La transparencia de la regulación incluye no solo la evaluación posterior, sino la publicación de cómo funciona el programa mismo.

La evaluación posterior no se debe considerar como la última etapa en la vida de la regulación, sino como una retroalimentación en el ciclo de la regulación, que revela los posibles ámbitos de mejoramiento y problemas de implementación. Esto permitirá a los funcionarios del MAP aprender de la experiencia y mejorar el programa para fomentar la calidad de los servicios públicos en l0061 República Dominicana.

Gráfica 3.5. Indicadores de acceso público sobre el funcionamiento de las herramientas y los programas de gestión de la regulación



Fuente: OCDE (2014b), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214453-en>.

Crear directrices convencionales para posibilitar otros esfuerzos de simplificación

El libro *2012 Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance* (Recomendación del Consejo de Política Regulatoria y Gobernanza 2012) invita a los gobiernos a “emitir una declaración formal y vinculante de política pública que apunte la reforma regulatoria incluyendo directrices para el uso de herramientas y procedimientos de política regulatoria”.

En el caso de la República Dominicana, sería útil documentar y sistematizar los proyectos de simplificación vigentes para aprovechar la experticia actual a fin de aumentar las capacidades del gobierno. Por ejemplo, el Ministerio de Hacienda, específicamente la Dirección General de Política y Legislación Tributaria, ha impulsado la simplificación de los procesos internos de la dirección y dar acceso a soluciones de gobierno digital en forma de un módulo electrónico dentro de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) para trámites referentes a exenciones de impuestos en línea. No había coordinación al respecto entre el MAP y la OPTIC, ni se aplicaba una metodología clara que no fuese eliminar obligaciones que persistían en la práctica aunque la ley ya no las exigía.

La evidencia anecdótica, procedente de entrevistas con la Dirección General de Política y Legislación Tributaria, encontró requisitos obsoletos que creaban cuellos de botella y una gran cantidad de trámites burocráticos para los ciudadanos y el gobierno. Esto se resolvió simplificando los trámites mediante la reingeniería de los más solicitados. El emprendimiento político demostrado por la dirección ilustra la brecha que el MAP podría aprovechar para elaborar un conjunto de principios, o un manual, que haga progresar a la administración pública en cuanto a tener procedimientos simplificados relativos a los ciudadanos y el gobierno.

No hay directrices ni indicadores públicos que muestren cómo funciona el programa de simplificación. Existe un amplio margen de mejoramiento que podría partir de la elaboración de un manual genérico que fomente e incentive los esfuerzos de simplificación en la administración de la República Dominicana. El manual podría ser una iniciativa del MAP en coordinación con el INAP, las dos entidades que actualmente participan en el programa de simplificación, y podría aprovechar su experticia para elaborar directrices y normas a fin de propagarlas y crear una visión común de la calidad.

Conclusiones y recomendaciones

Los gobiernos tienen que establecer obligaciones de información relativas a los ciudadanos para poner en marcha sus políticas y dirigir su legislación a necesidades y problemas especiales. En consecuencia, las cargas administrativas han aumentado, tanto en número como en complejidad, lo que ha creado una regulación difícil de seguir y de cumplir. Las cargas administrativas y los trámites irritantes aumentan los costos y multiplican los obstáculos para los ciudadanos y la administración pública en la buena prestación de los servicios públicos. En la República Dominicana hay una oportunidad de compatibilizar los esfuerzos e iniciativas de simplificación con reformas y prioridades más amplias del gobierno. Las siguientes recomendaciones representan vías para que la República Dominicana aproveche al máximo el potencial de un programa de simplificación más ambicioso.

Ampliar el alcance de los esfuerzos de simplificación de manera que incluyan trámites y procedimientos orientados a los ciudadanos y al sector público, no solo al

sector empresarial. Priorizar aquellos ámbitos en los que el resultado mejora la prestación y la inclusión de los servicios públicos. Para ello, el gobierno debe evaluar las cargas administrativas (cuantitativa y cualitativamente) sin perder de vista la eficiencia para dirigir mejor los recursos y los resultados, haciendo lo siguiente:

A corto plazo

- **Ampliar el alcance de los esfuerzos de simplificación para incluir a los ciudadanos y a la administración pública.** Los programas de simplificación se han centrado tradicionalmente en mejorar el entorno empresarial; el gobierno debe ampliar el alcance para incluir trámites de los ciudadanos y el sector público a fin de hacer más accesible la prestación de los servicios públicos.
- **Decidir sobre los ámbitos o sectores en que la simplificación posibilitaría que los ciudadanos y el sector público mejoraran los servicios públicos.** El Plan Estratégico Institucional 2012-2016 vigente compromete al gobierno dominicano a simplificar cuatro trámites al año, que se seleccionan al azar. El gobierno debe evaluar qué ámbitos o sectores se beneficiarían más con un programa de simplificación para alcanzar el potencial del programa, destinar recursos y fijar metas. Una vez definidos, el gobierno debe incluirlos en el siguiente Plan Estratégico Institucional 2016-2020 del MAP como órgano rector, y en los planes estratégicos de las entidades incluidas en los sectores referidos. Algunos ejemplos serían los sectores de salud, régimen fiscal, medio ambiente, educación y vivienda, lo que incidiría favorablemente en el crecimiento incluyente y la vida cotidiana de los ciudadanos.
- **Designar funcionarios de simplificación en cada ministerio y entidad de los ámbitos o sectores que el programa de simplificación encabezado por el MAP priorice.** Uno de los mayores retos del programa de simplificación es la coordinación y la comunicación entre el órgano rector y la experticia de las entidades para simplificar sus trámites. El gobierno debe habilitar una red y una estrategia para desarrollar estas capacidades en dichas entidades. Las relaciones deben ser al mayor nivel político posible.

A mediano plazo

- **Preparar la estrategia de simplificación más amplia del gobierno en conjunto, identificando disposiciones y trámites, así como los mecanismos para llevar a cabo revisiones.** El MAP tiene entre manos varias iniciativas de simplificación administrativa, como el programa de simplificación de trámites, las cartas de servicio al ciudadano o el estrecho vínculo con el gobierno digital para eliminar los requisitos gravosos. Seleccionar los trámites más engorrosos reviste la mayor importancia, al igual que su vínculo con las actuales prioridades del gobierno. Hay que aprovechar el conocimiento y la experiencia pertinente, tales como la experticia del personal a cargo de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE).
- **Usar el proceso de cuantificación de la carga administrativa para identificar posibles propuestas de simplificación con los datos obtenidos durante la medición.** El gobierno debe poner especial atención al proceso de medición, en el

que es posible que surjan discrepancias, tiempos de respuesta exagerados, exenciones de ciertos sujetos de la regulación y duplicidades, y no atender solamente los resultados cuantitativos de la medición. Se puede adoptar el método de los sucesos de la vida y preparar mapas del recorrido del cliente para identificar los trámites burocráticos y gravosos. Se pueden encontrar algunos ejemplos en el recuadro 3.5.

- **Interrelacionarse con las partes interesadas como medio para identificar trámites irritantes y posibles propuestas de simplificación.** La medición cuantitativa debe complementarse con mediciones cualitativas, como encuestas de percepción u otras fuentes de información; por ejemplo, el sistema 311 o el Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos. Los sujetos de la regulación saben en qué radican las molestias de cumplir con los requisitos del gobierno, por lo que conviene tener en cuenta sus comentarios al decidir qué trámites simplificar.
- **Establecer metas y mecanismos de rendición de cuentas ligados a ellas, en los que cada entidad del sector público se comprometa a simplificar los trámites y servicios más engorrosos en el ámbito de su competencia en un número o porcentaje determinado.** Puede tratarse de entidades consideradas por sector o por ministerios y sus dependencias. Podrían definir ligar metas vinculantes anuales de reducción de trámites burocráticos y considerarlas en el SISMAP. Esto podría hacerse sistemáticamente cada año, con el liderazgo del MAP.

A largo plazo

- **Revisar periódicamente el inventario de regulaciones de manera previa y posterior para garantizar la calidad de la regulación.** La revisión del inventario debe ser una tarea constante y sistemática. En la estrategia a largo plazo, el MAP debe incorporar mecanismos previos de control de calidad para no crear nuevas cargas en el flujo de la regulación. Esto debe terminar por convertirse en la puesta en marcha de una evaluación integral del impacto de la regulación (RIA, por sus siglas en inglés) (véase también la última recomendación).

Fortalecer las estructuras institucionales que respaldan la reducción de las cargas administrativas, incluida la interacción con las partes interesadas; ofrecer suficiente apoyo político, y mejorar la coordinación, también al nivel subnacional. Los siguientes pasos comprenden:

A corto plazo

- **Crear un comité normativo de alto nivel en el gobierno, que apoye y supervise los esfuerzos de mejoramiento de la regulación, incluida la simplificación administrativa.** El establecimiento de un comité regulatorio tiene la finalidad de brindar una supervisión y un apoyo importantes para la mejora de la regulación. También aumenta la conciencia de los altos funcionarios de la agenda de mejora regulatoria o, en este caso, de la reducción de cargas administrativas. El comité debe reunirse tres o cuatro veces al año para vigilar el avance de la agenda de regulación y fijar estrategias.

- **Establecer dentro de las entidades pertinentes una red de “funcionarios de simplificación” que se reúnan periódicamente.** Transferir la responsabilidad de identificar reducciones de la carga administrativa a ministerios y dependencias, en vista de su experticia y contacto con los sujetos regulados. Se ha demostrado que las entidades tienen incentivos para mejorar y alcanzar reducciones que benefician su propio trabajo, lo que les permite apropiarse del esfuerzo y minimizar los costos adicionales para los gobiernos. Estos funcionarios deben encargarse de fomentar los esfuerzos de simplificación dentro de su entidad pública.
- **Hacer que todos los trámites y procedimientos administrativos sean fácilmente accesibles al público por medio de un registro centralizado.** El gobierno debe consolidar una base de datos completa y actualizada de trámites y servicios en un formato consultable. Tanto el MAP como la OPTIC tienen un catálogo de servicios; sin embargo, ninguno de estos catálogos reúne la totalidad de los trámites y servicios de la República Dominicana, ni están vinculados uno al otro. No hay una base de datos única donde un ciudadano pueda ver reunidos todos los trámites. Después de completar y actualizar la información, el MAP debe aspirar a presentarla por acontecimientos de la vida, como se explicó arriba y en el capítulo 2.

A mediano plazo

- **Abrir un canal de comunicación con las partes interesadas para mejorar las propuestas de regulación.** El gobierno debe establecer un comité consultivo compuesto por asociaciones de empresas, organizaciones de la sociedad civil, instituciones de protección del consumidor, académicos o todos los anteriores para ayudar al MAP a localizar los cuellos de botella, o los trámites gravosos, así como para permitir la recepción de propuestas de simplificación exteriores al gobierno. El comité consultivo también podría ayudar a comunicar los resultados en este ámbito y garantizar la continuación de los proyectos que trascienden los periodos presidenciales.
- **Armonizar los esfuerzos de simplificación con las iniciativas de gobierno digital en curso.** Hay varias iniciativas de gobierno digital que podrían beneficiarse de una simplificación previa a la digitalización. El MAP podría establecer un mecanismo de colaboración con la OPTIC para garantizar las sinergias entre el gobierno digital y la simplificación administrativa.
- **El MAP, como órgano rector, debe tener apoyo y herramientas políticas suficientes para ejercer presión sobre los ministerios y entidades a fin de completar los esfuerzos de simplificación.** El MAP tiene que crear una diversidad de herramientas para hacer cumplir los programas de simplificación en el sector público. Algunas vías para ello podrían ser fijar metas individuales y publicar informes periódicos al gobierno o al Congreso acerca del desempeño de ministerios y entidades, o incluir la mejora de la regulación como parte del SISMAP.
- **Desarrollar la capacidad de los servidores públicos de los órdenes subnacionales de gobierno.** Uno de los mayores retos para hacer frente a la carga administrativa es la brecha de capacidad en los órdenes inferiores de gobierno en

cuanto a la agenda de mejora de la regulación. El gobierno debe apoyar el desarrollo de capacidades para la gestión de la regulación en los órdenes subnacionales, así como la promoción del gobierno digital y la simplificación administrativa, siempre que sea práctico. El monitoreo debe incluirse en el SISMAP Municipal en forma de indicadores de desempeño normativo.

Elaborar una estrategia de evaluación del programa de simplificación que pueda usarse como aporte para el mejoramiento de otros esfuerzos e iniciativas de simplificación haciendo lo siguiente:

A corto plazo

- **Poner en marcha revisiones periódicas para garantizar la eficacia del programa.** Debe hacerse periódicamente una evaluación posterior para determinar si las entidades y los ministerios han alcanzado sus metas de simplificación, y si el MAP ha conseguido el objetivo conjunto de la administración, compatibilizando las nuevas metas para 2016-2020 con la estrategia de evaluación. El gobierno debe aprovechar esta oportunidad para sacar provecho de la experticia derivada de la puesta en marcha de iniciativas de simplificación, como la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) o el trabajo realizado en la Dirección General de Política y Legislación Tributaria y en los ministerios de Turismo y Salud.

A mediano plazo

- **La estrategia de evaluación y rendición de cuentas debe evolucionar hasta evaluar resultados y no solo productos.** La evaluación posterior no debe centrarse solo en el aspecto cuantitativo de la reducción de cargas, sino en otros efectos y resultados para la sociedad cotejados con una diversidad de criterios posibles; p. ej., si la prestación de servicios públicos mejoró. Esto debe hacerse antes de poner en marcha un programa nuevo para determinar qué modificaciones se necesitan a fin de alcanzar el potencial del programa de simplificación.
- **Comunicar al público los resultados de las evaluaciones.** La transparencia de la regulación puede estimular a las entidades a que mejoren su desempeño. Además, publicar revisiones e información sobre desempeño permite al público en general comentar y proponer más reformas del programa de simplificación, así como de la información sobre desempeño.

A largo plazo

- **Elaborar directrices sobre los medios más eficaces y eficientes para reducir las cargas de la regulación.** Como parte de la estrategia de evaluación, el MAP, junto con el INAP, debe reunir las mejores prácticas, las lecciones aprendidas y los retos en general como aportes para elaborar directrices a fin de reducir las cargas administrativas, y difundirlas en el comité de alto nivel y la red de funcionarios de regulación. Esto podría servir también como inventario o herramienta de comunicación de mejores prácticas en los ministerios, los gobiernos subnacionales o ambos.

Elaborar y aplicar una estrategia de política regulación tal que la República Dominicana pueda adoptar otras herramientas de gestión de la regulación aparte de la simplificación administrativa.

A mediano plazo

- **Reunir todos los esfuerzos de simplificación en una sola entidad para adquirir el control y la coordinación de la estrategia en conjunto.** Uno de los retos es impedir la imposición de nuevas cargas administrativas en el proceso legislativo, evaluando el impacto y la posible carga de la regulación antes de su promulgación. Es igualmente importante vincular y consolidar la coordinación con las iniciativas de gobierno digital que sirven como herramientas de simplificación.

A largo plazo

- **Elaborar y poner en marcha una política regulación para la República Dominicana.** Los programas de simplificación pueden verse como un primer paso para una reforma más amplia de la regulación, ya que tienen menos posibilidades de perturbar fundamentalmente los intereses creados que otras reformas. Sin embargo, no deben excluir la posibilidad de aplicar otras herramientas necesarias de gestión de la regulación para revisar sistemáticamente el inventario de normas y ayudar a mantener la calidad de la regulación, como evaluaciones de impacto de la regulación (RIA), consultas públicas, la búsqueda de otras opciones regulatorias y la evaluación posterior del inventario de normas.
- **Establecer un órgano administrativo encargado de supervisar el mejoramiento de la regulación.** Aprovechar el establecimiento y la experticia del comité de alto nivel, si es práctico, para instaurar un cuerpo cuyas funciones principales sean promover y supervisar la reforma de la regulación en la República Dominicana. Este cuerpo también podría tener funciones de intermediación (control de calidad) y objeción.

Bibliografía

- Afuah, A., y C. L. Tucci (2012), “Crowdsourcing as a Solution to Distant Search”, *Academy of Management Review*, vol. 37, núm. 3, p. 355.
- Arndt, C., *et al.* (2015), “2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results”, *OECD Regulatory Policy Working Papers*, núm. 1, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrnwqm3zp43-en>.
- Banco Mundial (2016), *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0667-4>.
- Comisión Europea (2015), *Quality of Public Administration, A Toolbox for Practitioners*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.
- Kaufmann, D., A. Kraay y M. Matruzzi (2010), *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, www.govindicators.org.
- Lodge, M., y K. Wegrich (2015), “Crowdsourcing and regulatory reviews: A new way of challenging red tape in British government?”, *Regulation & Governance*, vol. 9, pp. 30-46.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana (2012) “Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2013-2016” <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/libros/pnpsp-2013-2016-diciembre-14-2013.pdf> (consultado el 5 de octubre de 2016).
- OCDE y Secretaría de Economía de México (2009), Programa de medición del costo administrativo empresarial en México: primera etapa, informe de resultados.
- OCDE (2015a), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.
- OCDE (2015b), *Policy Shaping and Policy Making: the Governance of Inclusive Growth*, OECD, París, www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf, (accessed 4 May 2016).
- OCDE (2015c), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>.
- OCDE (2014a), *Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264203389-en>.
- OCDE (2014b), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214453-en>.
- OCDE (2012a), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>.
- OCDE (2012b), *Measuring Regulatory Performance: A Practitioner's Guide to Perception Surveys*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167179-en>.
- OCDE (2010), *Why Is Administrative Simplification So Complicated?: Looking beyond 2010*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264089754-en>.

OCDE (2007), *Administrative Simplification in the Netherlands*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264037496-en>.

OCDE (2006), *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264029798-en>.

Oficina Federal de Estadística de Alemania (2016), *Measuring Bureaucracy Costs*, www.destatis.de/EN/FactsFigures/Indicators/BureaucracyCosts/BureaucracyCosts.html, (consultado el 6 de mayo de 2016).

Capítulo 4

Gobierno digital para mejores servicios y un crecimiento más incluyente en la República Dominicana

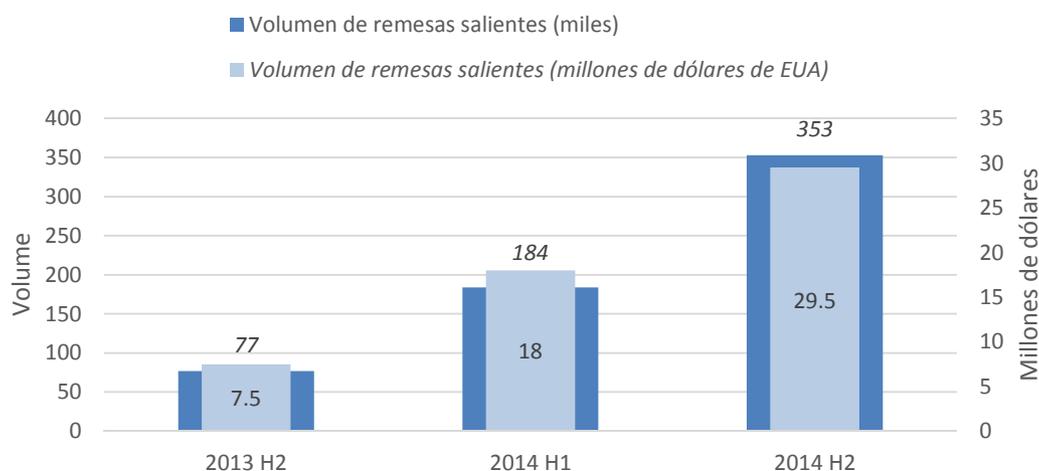
Este capítulo evalúa el potencial del gobierno digital para mejorar la prestación de servicios y promover el crecimiento incluyente en la República Dominicana. Analiza la gobernanza como medio para desarrollar una perspectiva gubernamental coordinada en el uso de las tecnologías digitales. Examina luego cómo aumentar el acceso y el uso de los servicios públicos digitales, así como estrategias participativas para la concepción, prestación y evaluación de los servicios. Se abordan el potencial subutilizado de los canales alternativos de prestación de servicios, como las redes sociales y los dispositivos móviles, al igual que el uso de los datos abiertos para promover la prestación de servicios orientada a y por los usuarios y la creación de valor público. Por último, este capítulo evalúa el potencial de las tecnologías y la información digitales para fomentar la productividad y la competitividad institucional del sector público dominicano. Termina formulando recomendaciones que buscan reforzar la inteligencia del sector público del gobierno dominicano para la elaboración de políticas públicas basadas en la evidencia y el diseño y la prestación de servicios más adaptados a las necesidades de los usuarios.

Introducción

Al proporcionar maneras más cómodas y accesibles de compartir los datos, las tecnologías digitales, como Internet, los teléfonos móviles y las redes sociales han revolucionado la manera en que las personas socializan, trabajan, piensan y resuelven problemas. Las nuevas tecnologías dan a los individuos y las instituciones la oportunidad de estar mejor comunicados e informados y hacerse más eficientes, lo que aumenta el rendimiento general de sus actividades cotidianas.

El rápido crecimiento en el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) no es exclusivo de los países de ingresos elevados ni del sector privado; los países de bajos ingresos también experimentan un alto grado de penetración de los servicios de telefonía móvil, y ofrecen nuevas modalidades, disruptivas e incluyentes, de prestar servicios (OCDE/UIT, 2011). Por ejemplo, pese a la importancia de las remesas para grupos vulnerables en África, la falta de infraestructura adecuada aumentaba tradicionalmente los costos de las transacciones de estos servicios, lo cual hacía que los precios fuesen considerablemente mayores que en otras partes del mundo. La creación de los pagos y las transferencias monetarias transfronterizas por teléfono celular trajeron alternativas más asequibles, por lo que se adoptaron rápidamente. Algunas de las poblaciones más pobres del mundo ahora pueden recibir remesas directamente a sus teléfonos móviles sin necesidad de tener un plan de datos. Los pagos habilitados por mensajes de texto constituyen una manera más rápida, segura y barata de enviar los muy necesarios fondos de asistencia a las poblaciones financieramente excluidas y permitirles pagar bienes y servicios (Banco Mundial, 2011). En Kenia, el uso de las transferencias monetarias por móvil revolucionó el escenario de las remesas internas, de las cuales ya en 2009 casi 60% se hacían por medio de teléfonos celulares (Banco Mundial, 2011). Además, las transferencias monetarias transfronterizas por telefonía móvil siguen en aumento (véase la gráfica 4.1).

Gráfica 4.1. Remesas transfronterizas de “dinero naranja” por telefonía móvil entre Malí, Costa de Marfil y Senegal



Fuente: Scharwatt y Williamson (2015), *Mobile money crosses borders: New remittance models in West Africa*, Asociación GSM, Londres, www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2015/04/2015_MMU_Mobile-money-crosses-borders_New-remittance-models-in-West-Africa.pdf.

Las tecnologías digitales también presentan a los gobiernos la oportunidad de reestructurar sus procesos administrativos para hacerse más eficientes. El uso de estas tecnologías posibilita que el sector público forje relaciones más directas con sus electores para adoptar formas de gobernanza más transparentes, responsables y participativas de manera rentable. Las relaciones más estrechas con los ciudadanos y las empresas pueden ayudar a las autoridades a responder mejor a las expectativas y garantizar, o (re)construir, la muy necesaria confianza en las entidades públicas.

El uso estratégico de las tecnologías digitales también puede mejorar la coordinación de las acciones del gobierno y respaldar la inteligencia del sector público. Los sistemas informáticos adaptados a las necesidades del gobierno permiten a este articular la planeación, el presupuesto, el gasto, la monitoreo y la evaluación. Por otra parte, prácticamente todas las interacciones con los dispositivos digitales crean datos que dan a los gobiernos la oportunidad de adquirir un mejor conocimiento de las tendencias y los comportamientos sociales, así como de complejos temas de política pública, lo que facilita la creación de servicios mejor dirigidos y una elaboración de políticas más eficaz.

Recuadro 4.1. Aprovechamiento máximo de las tecnologías digitales para alcanzar un mejor desempeño del sector público en países de la OCDE

Reino Unido: Digitalizar servicios y operaciones para mayor eficiencia del sector público

Creado en abril de 2011, el Servicio Digital del Gobierno (*Government Digital Service*) es una unidad adscrita a la Oficina del Gabinete del Reino Unido. Se creó para promover las tecnologías de maneras más estratégicas y reorganizar las operaciones del sector público, digitalizando los servicios públicos intencionalmente y por omisión. La Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido certificó que la estrategia de las TIC reportó ahorros de 316 millones de libras esterlinas el año fiscal 2011-2012. Un informe de la Oficina del Gabinete (*Cabinet Office*) calculó ahorros de 1 700 millones por el uso de tecnologías con base en una medición de base hecha en 2010. Este informe fue validado por la Auditoría Interna del Gobierno (*Government Internal Audit Agency*) del Reino Unido. Se calcula que el Servicio Digital del Gobierno ha aportado más de 600 millones de libras por medio de acciones directas.

Colombia: Crear una gobernanza más responsable y participativa

La *Urna de Cristal* es una plataforma de compromiso y transparencia del gobierno colombiano. La plataforma permite a los ciudadanos 1) enterarse de los resultados, avances e iniciativas del gobierno; 2) comunicar a entidades del gobierno sus preocupaciones y propuestas, y 3) interactuar con la administración estatal y saber más sobre ella.

Con la creación de la *Urna de Cristal*, Colombia ha dado un paso concreto para desarrollar la capacidad de su gobierno para repensar la participación pública mediante el uso de canales digitales. Esta iniciativa, así como el uso más difundido de varias redes sociales por parte de funcionarios y entidades gubernamentales, han obtenido un grado favorable de participación del público, lo que resulta impresionante sobre todo si se consideran algunos de los retos singulares de Colombia, como la pobreza, la escasa confianza en el gobierno y las instituciones públicas, y un entorno político que apenas aspira a transitar a una era de paz. Los indicadores internacionales han reconocido el desempeño relativamente sólido de la participación ciudadana de Colombia mediante el Internet. Por ejemplo, el país tiene una puntuación muy alta en el Índice de Participación Electrónica de la ONU: ocupa el undécimo puesto con una puntuación de 0.8823.

Estados Unidos: Designación del primer Ejecutivo en Ciencias de Datos (*Data Science*) del gobierno federal

En febrero de 2015 el gobierno estadounidense designó al doctor D. J. Patil primer Ejecutivo en Ciencias de Datos del gobierno federal. Su misión, como anunció la Casa Blanca, es ayudar a configurar las políticas y las prácticas para respaldar a los Estados Unidos en su liderazgo en

Recuadro 4.1. Aprovechamiento máximo de las tecnologías digitales para alcanzar un mejor desempeño del sector público en países de la OCDE (continúa)

tecnología e innovación, y promover asociaciones para ayudar de manera responsable a maximizar la rentabilidad de la inversión del país en datos aumentando la capacidad del sector público para procesarlos a fin de crear conocimiento. Entre las responsabilidades del Ejecutivo en Ciencias de Datos se cuentan el desarrollo de estrategias para reclutar y retener especialistas en datos talentosos a fin de unirse a los esfuerzos del gobierno por servir a las personas.

Del Ejecutivo en Ciencias de Datos también se espera que ayude al gobierno a administrar los datos como activos estratégicos e identifique las necesidades de datos para mejorar la elaboración de políticas y los servicios públicos. Por ejemplo, participa en la Iniciativa de Medicina de Precisión, que aspira a usar los avances en ciencias de datos y ciencias médicas para brindar a los médicos nuevas herramientas, conocimientos y tratamientos para que elijan cuáles de ellos darán mejores resultados según el paciente, sin dejar de proteger la privacidad de este. También se espera del Ejecutivo en Ciencias de Datos que ejerza el liderazgo en el impulso que la administración está dando a los datos abiertos y las ciencias de Datos.

Lituania: Aprovechar las TIC para llevar la voz del ciudadano al parlamento

En 2011 Lituania adoptó el proyecto Mana Balss (Mi voz), una plataforma de iniciativa social que permite a los ciudadanos presentar proyectos legislativos terminados y reunir apoyo para ellos. La plataforma tiene integrado un mecanismo seguro de identificación del elector, que permite a todos los lituanos mayores de 16 años dar apoyo legalmente reconocido a las iniciativas legislativas de su preferencia. Cuando las iniciativas alcanzan 10 000 firmas y reúnen los requisitos legales, se presentan al parlamento para su discusión.

Fuentes:

Auditoría Nacional del Reino Unido (2013), *The impact of government ICT savings initiative*, Londres, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/03/ICT-savings-Full-report.pdf>.

Auditoría Interna del Gobierno del Reino Unido (2015), *Internal Audit 2014-15 Savings Validation Summary Report*, Report Ref: 1/15, Londres, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/453542/2014-15_savings_validation_report.pdf.

Casa Blanca (2015), "The White House Names Dr. D. J. Patil as the First U.S. Chief Data Scientist", publicación de bitácora digital, www.whitehouse.gov/blog/2015/02/18/white-house-names-dr-dj-patil-first-us-chief-data-scientist

Los beneficios potenciales de las tecnologías digitales para el desarrollo han alcanzado un alto grado de consenso. La pregunta ahora es cómo garantizar que los "dividendos digitales" se distribuyan equitativamente (Banco Mundial, 2016). Esto exige el desarrollo de una sociedad digitalmente incluyente. Hoy por hoy aproximadamente la mitad de la población dominicana no usa el Internet, lo que destaca la necesidad de políticas públicas rigurosas para hacer frente a la actual brecha digital en cuanto a acceso a las tecnologías y las capacidades para las TIC. La transición exitosa hacia una economía incluyente y cada vez más digitalizada requerirá el uso de las tecnologías digitales para mejorar el desempeño de las entidades públicas y los servicios que prestan, así como aumentar la conectividad y la disponibilidad de aptitudes digitales en la sociedad dominicana en conjunto.

Recuadro 4.2. Cómo construir una sociedad digitalmente incluyente

Una sociedad digitalmente incluyente facilita el uso de las nuevas tecnologías a todos sus miembros y la participación amplia y competitiva de las personas en una economía cada vez

Recuadro 4.2. Cómo construir una sociedad digitalmente incluyente (continúa)

más digitalizada, lo que favorece una mejor distribución de sus dividendos digitales. No obstante, el surgimiento de esta sociedad exige varios requisitos:

- Conciencia política y apoyo para la agenda digital.
- Marcos legal y reglamentario que permitan a todos los grupos sociales cosechar los mayores
- beneficios de las TIC y que enfrenten los riesgos asociados con las tecnologías digitales.
- Condiciones de mercado adecuadas que respalden la prestación de servicios de TIC de alta calidad a precios asequibles.
- Un alto grado de instrucción digital y una masa crítica de usuarios de las TIC.

Alcanzar una masa crítica de usuarios es indispensable para garantizar la rentabilidad de la inversión en infraestructura y capacidad de prestación de servicios públicos digitales. La prestación de servicios públicos digitales no es solo más idónea para una población y una economía cada vez más conectadas, sino más rápida, fácilmente adaptable a las necesidades de los usuarios, y representa costos marginales decrecientes. Una sociedad digitalmente incluyente brinda la oportunidad de alcanzar un máximo de ciudadanos, así como mejorar la calidad de la prestación de servicios y la satisfacción de maneras más eficientes. El Reino Unido ha empezado a avanzar en esa dirección con su estrategia de digitalizar los servicios públicos por omisión. Esta estrategia se ha traducido en ahorros considerables para el sector público (véase el recuadro 4.1).

En última instancia, el uso de las tecnologías digitales permite al sector público tomar decisiones más informadas mediante una mejor gestión de los datos en un mundo que experimenta un crecimiento exponencial en la producción de los mismos. La mejor calidad de la administración y el procesamiento de los datos permiten a las autoridades entender mejor los retos de política pública y evaluar las necesidades de servicios, planear la acción del gobierno, usar indicadores para seguir el avance y afinar las políticas y los servicios según se necesite para alcanzar los objetivos de las políticas públicas. Un marco sólido de gestión de los datos, aunado a las capacidades institucionales necesarias, puede llevar a una mayor inteligencia del sector público y mejorar su desempeño y eficacia, lo que también aumentará su capacidad para atender problemas sociales pluridimensionales y complejos, como la desigualdad y la pobreza.

Fuente: Análisis de la OCDE.

A medida que las sociedades experimentan la transformación digital, la digitalización del gobierno resulta crucial. Las incertidumbres de la economía global y las crecientes presión y rigidez presupuestaria han creado incentivos adicionales para que los gobiernos usen estratégicamente las tecnologías digitales como fuente de eficiencias. Gobiernos de todo el mundo han creado estrategias cada vez más estructuradas y refinadas para el uso de las tecnologías como medio para fortalecer la gobernanza y el desempeño institucional. La República Dominicana debe asegurar que puede cosechar los beneficios de la era digital, los cuales le ayudarían a construir instituciones más competitivas e impedirían las crecientes brechas de productividad en relación con economías más avanzadas.

Este capítulo echará una mirada más detenida al contexto digital de la República Dominicana, evaluará las tecnologías vigentes de gobernanza de las tecnologías digitales y los servicios digitales en el gobierno dominicano, y tratará de identificar ámbitos específicos de oportunidad para que el gobierno promueva las tecnologías a fin de mejorar la calidad de los servicios y contribuir a condiciones sociales más incluyentes. En primer lugar, el capítulo sugerirá el marco de la OCDE para evaluar las estrategias del gobierno digital. La segunda sección, sobre la gobernanza de la digitalización del

gobierno, evaluará a los habilitadores esenciales del gobierno digital, su estrategia y marco de políticas dominantes, sus funciones y responsabilidades, y los instrumentos de política para garantizar la aplicación de las políticas del gobierno digital. La tercera sección dará un panorama general detallado del uso de las tecnologías para mejorar la accesibilidad y la calidad de los servicios públicos a fin de promover un mayor desarrollo incluyente. La última sección se dedica a las políticas de gestión de datos en el sector público y a la capacidad del gobierno dominicano para reunir, almacenar, procesar y compartir datos a fin de respaldar la inteligencia del sector público y la toma informada de decisiones.

Marco de la OCDE para el gobierno digital

Aunque los beneficios del gobierno digital son evidentes, su realización efectiva es desafiante. Los proyectos de las TIC se han vuelto cada vez más complejos en cuanto al número de actores que participan, las tecnologías disponibles, las capacidades y los recursos necesarios, lo cual aumenta los riesgos de que el proyecto fracase. Gestionar estos riesgos exige competencias específicas y capacidades institucionales. Las violaciones de la seguridad y los fracasos de proyectos importantes pueden socavar la confianza en la capacidad del gobierno para garantizar una transición segura a la era digital. Elaborar una estrategia gubernamental coordinada para el uso de las tecnologías puede ser un desafío, pues hace falta un adecuado diseño institucional, apoyo político y una visión común que garantice la apropiación de la agenda del gobierno digital por parte de todos los interesados y competentes. Por último, erradicar las maneras tradicionales de trabajar que insisten en la toma jerárquica de decisiones, de arriba hacia abajo, y la compartimentación del trabajo, así como cambiar la cultura administrativa para promover la apertura, la participación pública, el diálogo y la creación conjunta de políticas y servicios, es una tarea ardua que puede llevar mucho tiempo y que requiere creatividad, innovación, paciencia y aprendizaje continuo.

Recuadro 4.3. ¿Qué es el gobierno digital?

Desde finales de los años noventa los gobiernos se han esforzado por usar la tecnología como fuerza impulsora de la eficiencia. Para lograrlo, han elaborado estrategias cada vez más refinadas y estructuradas a fin de usar las tecnologías, han subido información a la web y creado cada vez más servicios transaccionales en línea. Esta estrategia llegó a conocerse como gobierno electrónico.

Sin embargo, al madurar en el uso de las tecnologías digitales, las entidades del sector público comprendieron que a pesar de depender cada vez más del uso de las TIC para realizar sus actividades normales, los procesos del gobierno no habían cambiado en esencia, y el trabajo administrativo no se había vuelto necesariamente más simple ni más integrado. A menudo los trámites en papel no habían hecho más que pasar a realizarse en línea. Por otra parte, las actividades digitales del sector público se habían fragmentado cada vez más, mientras que la digitalización de cada entidad se guiaba principalmente por sus propias prioridades, sin que hubiera una lógica global que abarcara todo el sector público. Se hizo evidente la necesidad de repensar los servicios, procesos y procedimientos públicos para hacerlos digitales desde su concepción y diseño. Para conseguir esto, las tecnologías digitales deben utilizarse de forma estratégica, integrándolas a esfuerzos más amplios de reforma del sector público, identificando claramente la transición del gobierno electrónico al digital.

Según la *Recommendation of the OECD Council on Digital Government Strategies* (2014), el gobierno digital "designa el uso de las tecnologías digitales, como parte integral de las estrategias de modernización de los gobiernos, para crear valor público. Depende de un

Recuadro 4.3. ¿Qué es el gobierno digital? (continúa)

ecosistema de gobierno digital compuesto por actores del gobierno, organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones ciudadanas y particulares. Este ecosistema promueve la producción de datos, servicios, y contenidos, así como el acceso a ellos, mediante interacciones con el gobierno”.

Fuente: OCDE (2014), *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, París, <http://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm>.

Para apoyar a los gobiernos, el Consejo de la OCDE adoptó la *Recommendation on Digital Government Strategies* (Recomendación del Consejo de la OCDE sobre las estrategias del gobierno digital), que se convirtió en el primer instrumento legal internacional dedicado al gobierno digital. Se espera que este instrumento de política pública dé a los encargados de elaborar las políticas orientación útil para diseñar y aplicar sus estrategias y actividades de gobierno digital. También constituye el marco conceptual del trabajo de la OCDE en el campo del gobierno digital.

Recuadro 4.4. Recomendación del Consejo de la OCDE sobre las estrategias del gobierno digital

Adoptada el 15 de julio de 2014, esta recomendación de la OCDE es un elemento estructurador para los encargados de tomar decisiones y otros interesados que tienen que administrar los objetivos y recursos del gobierno en un entorno de elaboración de políticas cada vez más complejo. Las tecnologías digitales crean tanto oportunidades como retos para las reformas gubernamentales exitosas en cualquier ámbito de políticas públicas, p. ej. bienestar, desarrollo económico, servicios y eficiencia administrativos. Un conjunto de 12 principios, agrupados en tres pilares, guía a quienes toman decisiones:

I. Interesar a los ciudadanos y abrir el gobierno para mantener la confianza del público

1. Garantizar mayor transparencia, apertura e inclusión de los procesos y las operaciones gubernamentales.
2. Estimular el interés y la participación de interesados públicos, privados y de la sociedad civil en la elaboración de políticas públicas y en el diseño y la prestación de los servicios públicos.
3. Crear una cultura orientada por los datos en el sector público.
4. Reflejar un método de gestión de riesgos para atender problemas de seguridad y privacidad digitales, e incluir la adopción de medidas de seguridad eficaces y apropiadas.

II. Adoptar estrategias cohesivas para distribuir el valor público a través del gobierno

5. Asegurar el liderazgo y el compromiso político con la estrategia.
6. Garantizar el uso coherente de las tecnologías digitales en los distintos ámbitos de política pública y en todos los órdenes de gobierno.
7. Establecer marcos institucionales y de gobernanza eficaces para coordinar la puesta en marcha de la estrategia digital en los distintos órdenes de gobierno y entre ellos.

III. Fortalecer las capacidades del gobierno para asegurar la rentabilidad de las inversiones en TIC

8. Fortalecer la cooperación internacional con otros gobiernos.

Recuadro 4.4. Recomendación del Consejo de la OCDE sobre las estrategias del gobierno digital (continúa)

9. Idear modelos de negocios claros para respaldar el financiamiento y la aplicación dirigida de los proyectos de tecnología digital.
10. Fortalecer las capacidades institucionales para gestionar y monitorear la ejecución de los proyectos.
11. Comprar tecnologías digitales con base en la evaluación de los activos existentes.
12. Garantizar que los marcos legales y reglamentarios general y específicos de cada sector permitan aprovechar las oportunidades de digitalización.

Fuente: OCDE (2014), *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, París, <http://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm>.

La gobernanza de la digitalización del sector público en la República Dominicana

Esta sección presentará un panorama general de la gobernanza del gobierno digital en la República Dominicana con base en el segundo pilar de la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre las estrategias del gobierno digital*, que se centra en la gobernanza y la coordinación de las estrategias y operaciones digitales del gobierno. También aprovechará anteriores estudios de la OCDE sobre la gobernanza del gobierno digital, en especial el estudio de la OCDE *Digital Government in Chile* (2016a). Esta sección empezará por describir brevemente la evolución de las reformas del gobierno digital en el país, el contexto digital en la sociedad más ampliamente y el marco estratégico nacional en que el gobierno digital se desarrolla actualmente. También presentará una comparación regional del desempeño de la República Dominicana. Se explorarán el marco institucional para el gobierno digital y las actuales herramientas e instrumentos de política pública para hacer cumplir las políticas del gobierno digital, seguidos de la existencia efectiva de habilitadores clave para la prestación de servicios digitales. La última parte de la sección presentará un breve análisis del monitoreo y evaluación de las actividades del gobierno digital en el país.

El marco integral de las políticas públicas

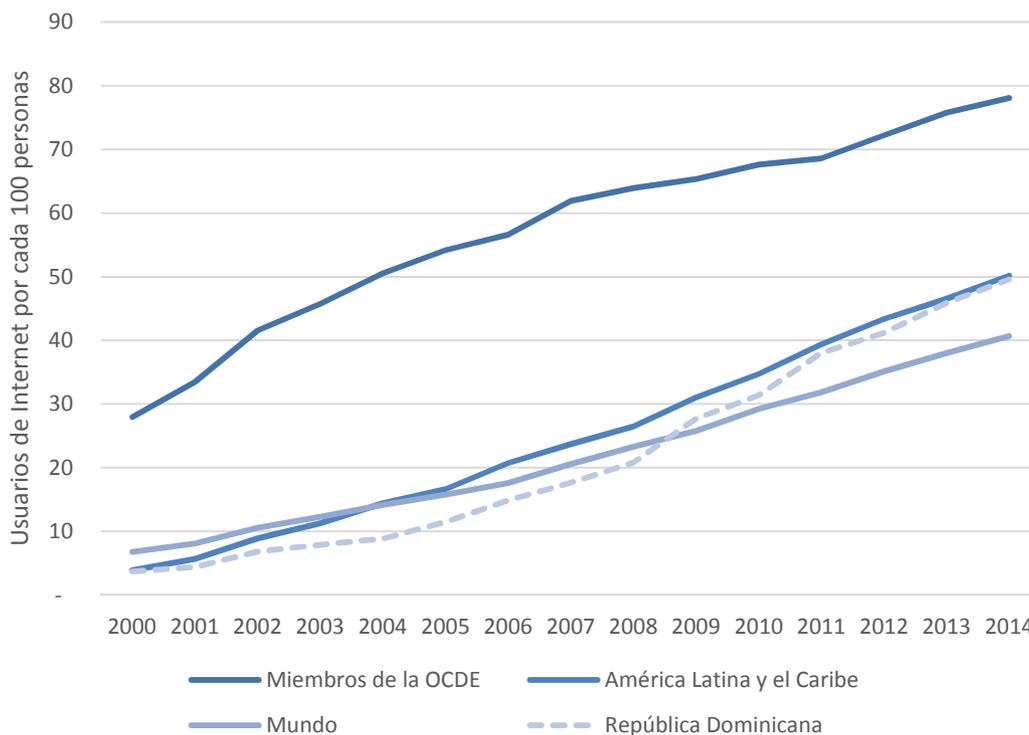
Las iniciativas de gobierno digital en la República Dominicana comenzaron en 2004, tras la crisis bancaria de 2003-2004, como parte de esfuerzos más amplios por modernizar el sector público, mejorar la prestación de servicios y mitigar las consecuencias de la crisis. Las actividades de gobierno digital se desarrollaron con la misión de respaldar las actividades del sector público, para hacer al gobierno más eficiente y prestar servicios más eficientes al sector privado, y facilitando el acceso de los ciudadanos a las TIC y los servicios públicos.

Como se dijo en el capítulo 2, la ola de reformas del sector público trajo consigo considerables avances en el mejoramiento de las capacidades gubernamentales de planeación y coordinación, lo que dio al gobierno central una visión más clara de los retos existentes de política pública. Desde 2012 la nueva administración ha renovado sus esfuerzos de modernización con la elaboración de un marco de políticas públicas para gobierno digital más sólido. Sin embargo, queda todavía entre la regulación y su implementación una brecha evidente que no puede explicarse solo por el proceso de

adaptación normal necesario para la mayoría de las nuevas normas. Las entidades públicas a menudo no están al tanto de las políticas y la regulación vigentes, y las autoridades en materia de gobierno digital no necesariamente tienen las herramientas y los instrumentos de política pública para garantizar su cumplimiento y aplicación.

El acceso a una educación de calidad, a las TIC y a oportunidades de capacitación en TIC sigue mostrando una distribución desigual entre la población, lo que impide a numerosos grupos sociales disfrutar los beneficios de las herramientas digitales. Las formas existentes de brecha digital en el país no permiten que grandes grupos sociales accedan a información, servicios, bienes, redes profesionales y sociales, y material educativo. Estos grupos están, por tanto, excluidos de nuevas oportunidades económicas, y sus costos por transacciones cotidianas son mayores, lo que disminuye la capacidad del país para crear una distribución más incluyente de los beneficios de la revolución digital. Superar este reto exige acciones coordinadas para ir reduciendo paulatinamente las brechas digitales mediante el desarrollo de infraestructura, competencias y marcos institucionales que el país necesita para aumentar la disponibilidad, accesibilidad y asequibilidad de los servicios de las TIC para ciudadanos y empresas. Estas acciones deben verse como prioridades estratégicas mientras el país transita hacia una economía más digital e intensiva en conocimiento.¹ Si no se pudiera crear una sociedad digitalmente incluyente, no solo se obstaculizarían los esfuerzos del gobierno digital, sino que se afectaría seriamente la capacidad productiva del país, llevándolo a una especialización económica desfavorable con un enfoque más centrado en actividades de escaso valor agregado. La imposibilidad de adaptarse rápidamente a la era digital podría ocasionar pérdidas comparativas de productividad.

A pesar de estos retos posibles, la población dominicana, como el resto del mundo, se ha beneficiado de un creciente acceso a las TIC y a condiciones del mercado que han hecho cada vez más asequibles las nuevas tecnologías. La transformación progresiva de la sociedad ha aumentado el número de proveedores de servicios e intensificado la demanda de tecnologías, pues estas han cobrado importancia para las interrelaciones sociales. Hoy en día 50% de la población dominicana usa Internet (gráfica 4.2), y aproximadamente nueve de cada 10 dominicanos tienen contrato de servicios de telefonía celular. Según un estudio de la Asociación GSM Intelligence, los teléfonos inteligentes representaban 39% de las conexiones de telefonía móvil en el país, por encima del promedio regional de 32%, y se espera que alcancen 66% en 2020. El crecimiento de la disponibilidad de servicios basados en aplicaciones móviles ha sido paralelo al desarrollo de la base de usuarios de teléfonos inteligentes. Como en otros países de América Latina y el Caribe² (ALC), los usuarios de Internet de la creciente clase media se han vuelto ávidos usuarios de las redes sociales. Estas tendencias muestran que parte de la población dominicana se ha vuelto más sofisticada en el uso de las tecnologías digitales.

Gráfica 4.2. Usuarios de Internet (por cada 100 personas)

Fuente: Grupo del Banco Mundial (2016b) *World Development Indicators* (base de datos) <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

A medida que los ciudadanos dominicanos adquieren mayor nivel educativo y están más conectados e informados, sus expectativas empiezan a cambiar y esperan formas de gobernanza más abiertas, transparentes y participativas. Más aún, su experiencia con los cómodos servicios en línea que ofrece el sector privado influye en lo que esperan de los servicios públicos. Estas nuevas circunstancias han motivado al gobierno dominicano a adaptarse a fin de escuchar y servir mejor a sus electores. En años recientes el gobierno ha duplicado su inversión en educación primaria y secundaria (como proporción del PIB), respondiendo a exigencias ciudadanas, y ha creado las Comisiones de Veeduría Ciudadana para monitorear las compras de determinadas entidades públicas. También ha trabajado en la creación de un portal nacional de servicios públicos y una estrategia multi-canal de prestación de servicios, y ha establecido la línea 311 como mecanismo de información correctiva y denuncias.

En 2004 el gobierno dominicano estableció la Oficina Presidencial de TIC (OPTIC) mediante el decreto presidencial no. 1090-04 para respaldar el uso de tecnologías digitales a fin de modernizar y transformar la administración pública y mejorar las relaciones con los ciudadanos (véase el recuadro 4.3). La Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2030 es el instrumento general de políticas públicas que enmarca la planeación y la coordinación de las actividades del gobierno. Como tal, todas las estrategias y políticas del sector público deben alinearse con él. La END reconoce expresamente el “desarrollo del gobierno electrónico” como línea de acción estratégica

que apoya la creación de un sector público más eficiente, transparente y orientado a resultados. De manera más específica, la estrategia reconoce el valor de las actividades del gobierno para facilitar la colaboración dentro del sector público y las interacciones con los ciudadanos y las empresas (línea de acción del Objetivo Específico 1.1.1, centrado en la eficiencia del sector público).³ La END prevé el uso de las TIC en el sector público como uno de los ámbitos transversales de política pública que han de desarrollarse como instrumento para “mejorar la administración pública, fomentar una cultura de transparencia y acceso a la información, aumentar la eficiencia de los servicios públicos y facilitar el acceso a ellos”.

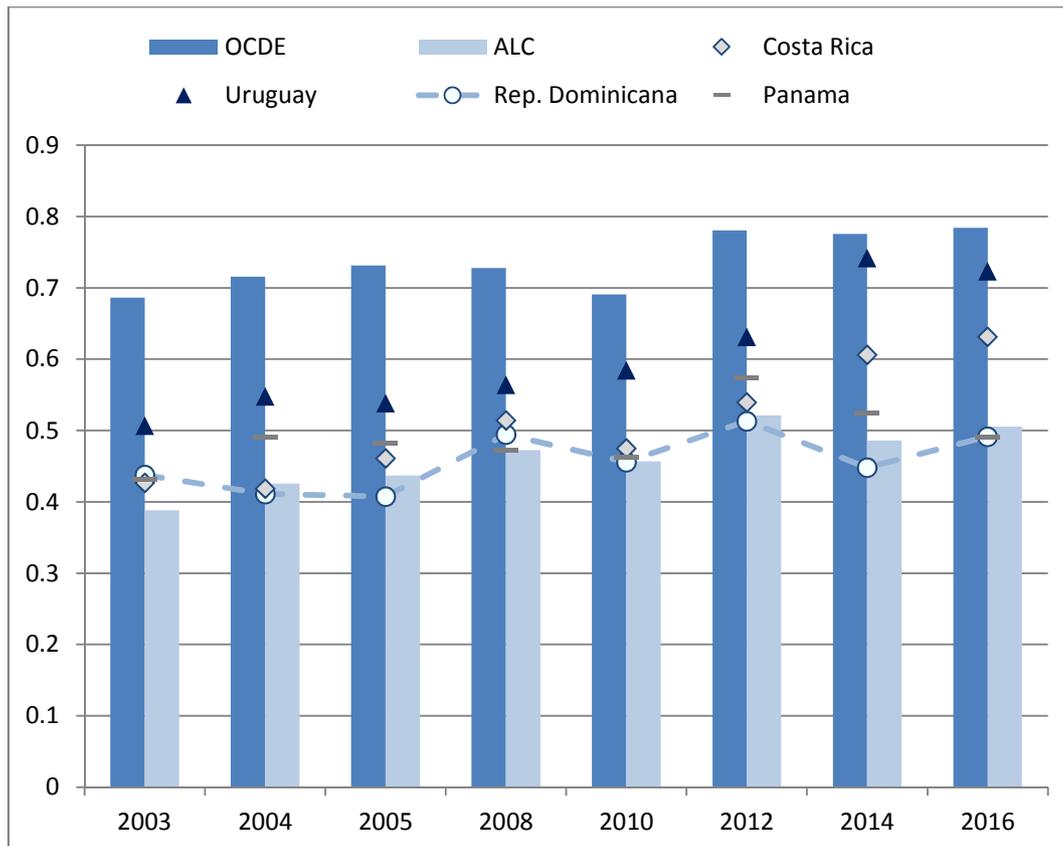
Se espera que los objetivos globales establecidos por la END sirvan como guía para las acciones del gobierno, pues definen sus objetivos. Los objetivos del gobierno digital especificados en la Agenda Digital Preliminar 2016-2020 son casi los mismos que los del Plan Estratégico de la OPTIC (2015-2020) y se derivan directamente de la END, lo que muestra una buena coordinación y alineación de las políticas a niveles altos. Estos objetivos son:

- Promover el uso de las tecnologías digitales para mejorar los servicios que se prestan a los ciudadanos.
- Contribuir al desarrollo institucional.
- Promover la integración y consolidación de las entidades públicas.
- Fomentar la transparencia y la participación democrática.

En el ámbito del gobierno digital, el plan estratégico del Ministerio de Administración Pública (MAP) 2012-2016 tiene acciones específicas para apoyar el objetivo de crear una cultura de las TIC en el sector público:

- Elaborar la normativa para la aplicación estandarizada, que socialice y difunda el uso de las TIC en los servicios públicos.
- Firmar un acuerdo con la OPTIC para definir la relación, la participación y la colaboración entre ambas instituciones
- Elaborar documentos que sirvan de instructivos o reglamentos para la aplicación de normas y procedimientos en el ámbito del gobierno digital para la Administración Pública.
- Preparar una guía de procedimientos para el Centro de Acceso a la Información.

A pesar de haber prioridades nacionales claramente establecidas en el campo del gobierno digital, los esfuerzos concretos realizados en años recientes, así como la mayor demanda proveniente de la ciudadanía, la República Dominicana ha tenido un desempeño promedio en materia de gobierno digital en relación con otros países equiparables de la región de ALC medido por el Índice de Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas. En 2003 la República Dominicana ocupaba el lugar 60 entre 191 países en dicho índice, pero en 2016 había caído hasta el puesto 98 de 193. La República Dominicana se ha situado consistentemente cerca del promedio regional (ver Gráfica 4.3), mientras puntúa segundo cuando se le compara con los países de América Central. Sin embargo, no ha podido lograr el progreso sostenido alcanzado por países como Costa Rica, que tuvo un punto de partida similar y ha logrado una evolución más rápida en términos relativos.

Gráfica 4.3. Clasificación de gobierno electrónico de la ONU (2003 - 2016)

Fuente: UN e-Government Survey (2016), tomado de <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center>. Las siguientes secciones de este capítulo buscarán descubrir y analizar los factores más importantes que afectan la capacidad del gobierno para encabezar la transformación digital del sector público y el uso de las tecnologías digitales para promover el crecimiento incluyente y esfuerzos de desarrollo más amplios.

El marco institucional

A fin de entender mejor las dificultades del gobierno de la República Dominicana para dirigir el cambio e impulsar la digitalización del sector público hasta su potencial máximo, es esencial evaluar la gobernanza de las tecnologías digitales en el sector público dominicano. El pilar 2 de la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre las estrategias del gobierno digital* subraya la importancia de establecer marcos eficaces de gobernanza y coordinación para apoyar la aplicación coherente y exitosa de las estrategias de gobierno digital.

La República Dominicana estableció la OPTIC en 2004, y su función como órgano líder de la aplicación del gobierno digital se ratificó en 2007 con el decreto presidencial 229-07. Sin embargo, desde 2008 la situación se tornó más ambigua. La ley 41-08 de 2008 sobre la administración pública creó el MAP y le dio bases legales para reivindicar el liderazgo en la elaboración y la aplicación de la política de gobierno digital. El alcance de las atribuciones del ministerio en el campo del gobierno digital no se ha especificado ni puesto en práctica con un decreto presidencial.

En términos prácticos, la OPTIC tiene los recursos y las capacidades institucionales integradas para dirigir la puesta en marcha de las actividades del gobierno digital, y ha seguido siendo el cuerpo coordinador de hecho, pese a lo que dispone la ley 41-08. Hasta ahora el gobierno ha podido hacer frente a esta situación como consecuencia de la buena relación de trabajo entre los altos funcionarios y las autoridades políticas de ambas instituciones, y a que el MAP dedica más atención al fortalecimiento de su función en la gobernanza de la función y la gestión públicas, así como la consolidación general de la administración pública. Esta situación ha permitido a ambas instituciones alcanzar una visión común de los ámbitos de sus respectivas competencias, la cual se ha especificado cada vez más en varios acuerdos de cooperación interinstitucional. En la práctica, la OPTIC sigue siendo la cabeza de la elaboración e implementación de políticas públicas de gobierno digital, mientras que el MAP brinda apoyo político para promover la adopción de las TIC y la digitalización de los servicios públicos. Como parte de su función en la concepción de todas las estructuras institucionales de la administración pública (Decreto 527-09), el MAP también ha elaborado normas y directrices para la organización de las unidades de TIC de todas las entidades públicas.

Pese a la capacidad de estas entidades para gestionar lo que parecen mandatos incompatibles, la tensión legal subyacente persiste como fuente de posibles conflictos futuros si las visiones y comunes los acuerdos vigentes llegaran a debilitarse. Las atribuciones y obligaciones insuficientemente claras, así como las duplicidades institucionales que hay en otras áreas de la política pública, menoscaban la rendición de cuentas de las entidades públicas, lo que vuelve el marco institucional menos inteligible para los ciudadanos dominicanos. También puede ocasionar ineficiencia, confusión en la administración, así como falta de coherencia y una aplicación desigual del marco normativo del gobierno digital.

El estar situada en la Presidencia da a la OPTIC la posibilidad de captar la atención de tomadores de decisión clave del ejecutivo, lo que permite a la institución captar mejor el apoyo político y arraigar la lógica de las estrategias del gobierno digital en iniciativas de reformas más amplias del sector público y otras prioridades nacionales coordinadas en el centro de gobierno. Esto representa una ventaja importante en la mayoría de los países, y adquiere tanta mayor importancia cuanto que los mecanismos de coordinación de las políticas y la prestación de servicios requieren mayor fortalecimiento para cumplir su función con éxito (véase el capítulo 2).

A pesar del actual equilibrio funcional, parece precario y quizá dependa demasiado en la buena voluntad de los funcionarios. En consecuencia, es aconsejable aclarar funciones y responsabilidades y fortalecer los canales institucionales de coordinación.

Cuadro 4.1. Funciones y responsabilidades en la gobernanza del gobierno digital en la República Dominicana

Ministerio de Administración Pública	OPTIC
<p>“Se crea la secretaría de Estado¹ de Administración Pública como órgano rector del empleo público y de [...] fortalecimiento institucional de la Administración Pública, del desarrollo del gobierno electrónico [...]”.² “Diseñar, ejecutar y evaluar políticas, planes y estrategias de automatización de sistemas de información y procesos mediante el desarrollo e implantación de tecnologías de informática y telemática.”</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Asistir, elaborar la planeación estratégica; formular, aplicar y evaluar los proyectos de TIC en las entidades públicas; facilitar y apoyar la creación de redes de cooperación entre los sectores público, privado y de la sociedad civil para optimizar la gestión de las entidades del gobierno y las compras públicas. • Producir estudios e investigación para promover la transferencia de conocimiento y el uso de TIC. • Formular políticas y poner en marcha el desarrollo tecnológico y el proceso de innovación para la transformación y la modernización del Estado. • Guiar a las entidades públicas en la elaboración de sus planes de gobierno digital • Asistir a las entidades del gobierno central, autónomas y descentralizadas en la aplicación de las TIC para mejorar y hacer más eficiente la administración pública. • Optimizar las inversiones en TIC en el sector público y eliminar la duplicación de proyectos de TIC. • Establecer, apoyar y supervisar las normas, criterios y políticas relativas a la seguridad y la privacidad de la información en el sector público. • Elaborar, coordinar y promover la Estrategia Nacional de Gobierno Digital; supervisar y monitorear la elaboración de la Agenda de Gobierno Digital. • Elaboración de los indicadores del gobierno digital y el uso de las TIC.

Notas: 1) Las secretarías de Estado pasaron a designarse ministerios en 2010 con el decreto presidencial 56-10. 2) Ley 41-08.

Fuentes: Ley 41-08; Decreto 229-07.

Aunque el marco institucional del gobierno digital tiene todavía algunos puntos vulnerables, se han tomado pasos importantes a fin de fortalecer estructuralmente la capacidad del sector público para usar las tecnologías. La adopción de la Resolución No. 51-2013, elaborada por el MAP en colaboración con la OPTIC, dispone el establecimiento de unidades de TIC en todas las entidades públicas, incluidas las empresas públicas no financieras y los gobiernos locales. La resolución ofrece modelos alternativos al diseño institucional de estas unidades de acuerdo con las necesidades de las entidades públicas. Junto con los comités técnicos sectoriales de la Comisión Nacional para la Sociedad de la Información y el Conocimiento (CNSIC), el Comité de Estándares de Tecnologías de la Información y Comunicación (COETIC), que reúne a los jefes de las direcciones o unidades de TIC, y el establecimiento de comités provinciales de gobierno digital, esta resolución dispone algunos de los elementos que constituyen los fundamentos necesarios para alcanzar una visión de global gobierno en el uso de las tecnologías digitales.

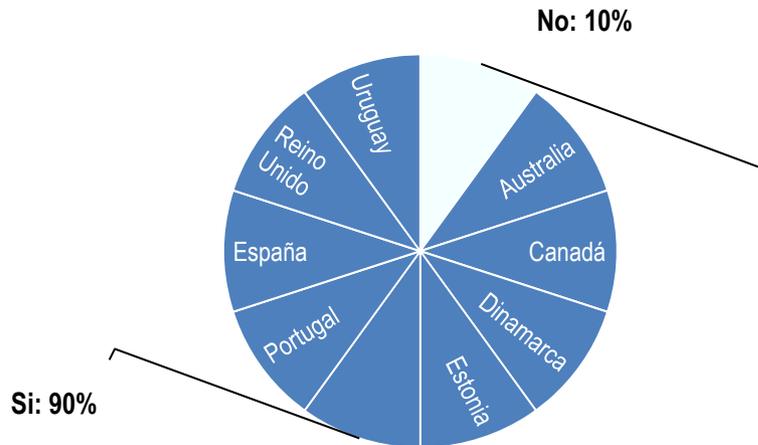
Cómo apoyar la puesta en marcha eficaz del gobierno digital para mejorar la calidad de la prestación de servicios

Desde 2013 la OPTIC ha trabajado activamente en el desarrollo de un marco normativo sólido para las actividades del gobierno digital, El marco vigente incluye reglamentos, normas y directrices detalladas sobre el uso de las TIC, la ejecución de proyectos de TIC, la creación y el manejo de sitios web, datos abiertos, interoperabilidad del sector público, digitalización de los servicios públicos, uso de software libre y uso de redes sociales por parte de las entidades públicas. Este marco de políticas es sofisticado por estándares regionales. Aunque algunas de estas normas son relativamente nuevas, y por tanto es prematuro formular una conclusión o evaluación final, es posible adelantar algunos de los retos pendientes y motivos de inquietud y resistencia al cambio, y ponderar la capacidad del gobierno para liderar la transformación digital con base en la gobernanza y el marco institucional existentes. Las inquietudes se refieren a la existencia de instrumentos adecuados de política pública, las capacidades para respaldar la ejecución de estrategias y proyectos digitales, y el reto del cambio de cultura.

La falta de instrumentos decisivos para hacer cumplir las reglas vigentes de uso de las TIC en el sector público podría obstaculizar la capacidad de las autoridades del gobierno digital para garantizar la implementación eficaz del marco vigente de políticas. Por ejemplo, la capacidad para revisar y ajustar los proyectos de TIC es muy común entre las unidades y los órganos que coordinan las políticas de TIC para el sector público en países miembros de la OCDE (65% con base en la Encuesta de la OCDE sobre el Desempeño del Gobierno Digital), en particular entre los más avanzados en la puesta en marcha del gobierno digital (OCDE, 2016). Aunque revisar los proyectos de TIC uno por uno podría hacerse demasiado engorroso y reducir la capacidad del sector público para adaptarse rápidamente a situaciones nuevas debido a los procedimientos demasiado burocráticos, es importante que la unidad responsable por el gobierno digital sea capaz de revisar los proyectos estratégicos o riesgosos. La gobernanza de los proyectos de TIC se puede estructurar con arreglo a criterios predeterminados, como umbrales presupuestales específicos. Estos mecanismos permitirían al gobierno dominicano equilibrar la agilidad, la autonomía y la gestión de riesgos.

La competencia para revisar y, en su caso, aprobar proyectos específicos de TIC permite a la unidad u órgano responsable del gobierno digital asegurar el cumplimiento de las normas y directrices vigentes de las iniciativas estratégicas fundamentales, garantizar la coherencia de las inversiones en TIC y evitar la duplicidad de esfuerzos. Sin embargo, a la OPTIC como órgano rector, no se le han reconocido legalmente estas capacidades, y la asistencia y el apoyo que se otorgan a proyectos específicos de TIC se basan en la disposición y las peticiones de las entidades responsables de la aplicación.

Gráfica 4.4. Poder de la entidad coordinadora del gobierno digital para revisar los proyectos de TIC en países seleccionados



Fuente: OCDE (2016).

Otro elemento estructural decisivo que podría debilitar la implementación eficaz del marco de políticas es la falta de capacidades para aplicar con eficacia ciertos aspectos del marco legal y normativo vigente. Por ejemplo, la ley 107-13 sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración pública y los trámites oficiales reconoce el derecho de los ciudadanos a no dar al sector público la misma información dos veces (principio de una sola vez). No obstante, hacer efectivo este principio exigiría un grado mucho mayor de integración e interoperabilidad de los sistemas de información del sector público y los datos del que existe en la actualidad.

La escasez de competencias y profesionales de las TIC en el sector público es otro factor que dificulta la capacidad del sector público para aplicar las políticas pertinentes. La Ley 41-08 de la Administración Pública establece el marco para la gestión de la fuerza laboral del sector público y se propone aumentar sus capacidades. Sin embargo, la oferta de competencias en TIC sigue siendo escasa en el sector público y en la sociedad en general: solo 3.2% de los egresados de la universidad en 2011 obtuvieron un título relacionado con las TIC (MESCYT, 2012). Al igual que en la mayoría de los países, esto plantea un reto muy específico para el sector público, pues no puede competir con el sector privado en lo que se refiere a incentivos financieros para los profesionales de las TIC. Esto ha llevado cada vez más a los gobiernos a crear estrategias expresamente dedicadas a atraer profesionales competentes en TIC al sector público, darles capacitación continua y retenerlos. Por ejemplo, el servicio público de Australia creó un programa de jóvenes profesionales para atraer nuevo talento. Presiones parecidas motivaron a la Casa Blanca a ofrecer becas en el sector público a líderes tecnológicos del mundo empresarial y la sociedad civil, y la Auditoría Nacional del Reino Unido revisó el marco de competencias y capacidades en TIC de todo el sector público. Hoy por hoy la República Dominicana carece de una estrategia específica semejante de recursos humanos. Las mediciones realizadas en 2014 del desarrollo del índice de uso de TIC e implementación de gobierno electrónico (iTICge) revelaron que solo 4% de la fuerza laboral total de las entidades que constituyeron la muestra había recibido capacitación en TIC en los últimos

12 meses, y solo 5% de las entidades tenía incentivos o beneficios específicos para los profesionales de las TIC.

Las formas tradicionales de trabajo y cultura administrativa también representan una amenaza para los actuales esfuerzos destinados a superar la estrategia fragmentaria y compartimentada en el uso de las tecnologías por parte del sector público. Las entidades públicas siguen mostrándose reacias a compartir su información, lo que vuelve asuntos delicados la integración de sistemas, la interoperabilidad, la computación en la nube (*cloud computing*) y los recursos compartidos. Esto se traduce en una reducida capacidad para prestar servicios integrados o crear una visión clara de los datos y la oferta de servicios existentes en el sector público. Por ejemplo, la fragmentación y la falta de interoperabilidad en el sector de la salud impiden al órgano rector del sector (el Ministerio de Salud Pública) el acceso a datos de suficiente granularidad para evaluar mejor el desempeño de los centros de salud y monitorear las tendencias de la salud en tiempo real. En este contexto, la OPTIC ha demostrado ser una entidad de recursos. Clasificando públicamente a las instituciones por su grado de sofisticación en el uso de TIC, su cumplimiento de las políticas de gobierno digital y prestación de servicios públicos de manera electrónica, la OPTIC ha creado incentivos concretos para que las entidades públicas compitan y colaboren.

Todavía no está claro si esta herramienta bastará para acelerar la transformación digital del gobierno dominicano. No obstante, la experiencia en otros países de la OCDE indica que la OPTIC se beneficiaría si fortaleciera su capacidad para estructurar con eficacia inversiones en TIC en el sector público ofreciendo una mezcla adecuada de incentivos (premios y sanciones) que permitan al gobierno central cosechar la eficiencia de una infraestructura y recursos compartidos, y mayores grados de agilidad, flujo de datos y capacidad de innovación (OCDE, 2016a).

Adopción de habilitadores clave: la firma y la identificación digitales

El uso de tecnologías digitales en el sector público abre un abanico de posibilidades para prestar servicios integrales mediante canales nuevos y más rentables. Sin embargo, racionalizar y dirigir la prestación de estos servicios requiere herramientas que permitan al sector público identificar de manera remota a los usuarios y determinar sus derechos. En este sentido, los mecanismos seguros de autenticación digital son herramientas esenciales que permiten a los gobiernos prestar servicios de manera electrónica. Permiten al prestador del servicio identificar al usuario y a este expresar consentimiento legal de las condiciones. Esta clase de infraestructura es crítica para el desarrollo de los servicios transaccionales en línea.

Respaldada por una interoperabilidad adecuada del sector público, una identificación digital común para este sector permitiría al gobierno dominicano hacer efectivo el principio de “una sola vez”. Contar con una identificación digital común para acceder a los servicios públicos digitales también es un recurso estratégico, ya que permite al sector público reunir datos sobre los hábitos de interacción de los usuarios con la administración, lo que ayuda al gobierno a conocer mejor las necesidades y preferencias de estos a fin de prestarles servicios más personalizados.

Recuadro 4.5. Países que habían implantado la identificación digital hasta diciembre 2012**Asia:** Indonesia**Europa:** Portugal, España, Francia, Luxemburgo, Suiza, Italia, Bélgica, Países Bajos, Alemania, Austria, Eslovenia, República Checa, República Eslovaca, Hungría, Rumania, Polonia, Lituania, Letonia, Estonia, Finlandia, Noruega, Suecia**América del Sur:** Brasil, Chile, Perú, Venezuela*Fuente:* Tractis (2012), *World map of eID deployments*, <https://www.tractis.com/help/?p=3670>.

Mediante la Ley 126-02, la República Dominicana estableció la firma digital y los requisitos para poder expresar en línea el consentimiento legal de las condiciones del servicio. La entidad certificadora es el Instituto Dominicano de Telecomunicaciones (INDOTEL). Aun así, la puesta en marcha ha sido lenta, lo que ha dificultado la prestación de servicios digitales tanto del sector privado como del público. La OPTIC actualmente trabaja en la habilitación del uso de la firma digital para los servicios públicos digitales. No obstante, los actuales esfuerzos están encaminados únicamente a ampliar el uso de la firma digital a entidades públicas y funcionarios para habilitar el uso de documentos oficiales digitales. Esta iniciativa restringe el potencial de la herramienta para prestar servicios digitales transaccionales mediante una identificación adecuada del usuario. Esta situación, aunada a la falta de una identidad digital común para acceder a servicios públicos y ayudas sociales, limita la capacidad del sector público para prestar servicios digitales individualizados que respondan a las necesidades de los usuarios.

Para que los servicios públicos digitales sean una realidad, la República Dominicana tendrá que asegurar que todos los habilitadores clave están preparados, que el gobierno tenga los medios para hacerlos cumplir a medida que sea necesario, y que condiciones como la comodidad y los beneficios para las entidades que adoptan el servicio favorecen su consumo por parte de las entidades públicas y los usuarios de los servicios.

Monitoreo y evaluación de las actividades del gobierno digital

La OPTIC ha creado un sólido sistema de monitoreo para el uso de las TIC en el sector público, incluidos los órdenes subnacionales de gobierno, sistema que comprende una extensa gama de indicadores. Este esfuerzo de monitoreo llevó a la creación del índice de uso de TIC e implementación de gobierno electrónico (iTICge), que ayuda al gobierno dominicano a evaluar el desempeño de las entidades públicas en tres frentes: el uso de las TIC, la aplicación de las políticas de gobierno digital y el grado de desarrollo de los servicios digitales (OPTIC, 2015a). La clasificación institucional derivada de las puntuaciones individuales de las entidades ayuda a aumentar la rendición de cuentas de éstas y la aplicación de las políticas de gobierno digital.

El marco de políticas de gobierno digital define los parámetros y métricas que deben usar todas las entidades públicas para monitorear su uso de las tecnologías digitales. Este marco de políticas también determina una metodología normalizada de estudios de viabilidad y administración de proyectos, lo que ayuda a las entidades a estructurar sus iniciativas de TIC (principios 9 y 10 de la Recomendación de la OCDE). El uso de estas herramientas obliga a los gerentes de proyectos de TIC a definir la lógica o case de

negocios de los proyectos, identificar los objetivos específicos y determinar cómo se alcanzarán. Con todo, estas herramientas suelen emplearse por su utilidad para respaldar a los gerentes de proyectos, pero se pasa por alto su potencial para la recopilación de datos sobre los proyectos de TIC.

Monitorear la ejecución de los proyectos y la realización de beneficios puede aportar ideas pertinentes, propiciar la identificación de factores clave para el éxito o el fracaso en la gestión de proyectos de TIC del gobierno dominicano, y permitir a los gerentes de proyectos identificar las debilidades y hacer ajustes con suficiente antelación. La Agencia de Digitalización de Dinamarca es un líder que goza de reconocimiento internacional en este campo debido a su uso de modelos normalizados de gestión de proyectos de TIC y una metodología de estudios de viabilidad que requiere información periódica sobre el logro de beneficios. Sin embargo, el potencial de estas herramientas para evaluar y mejorar el desempeño del sector público en el uso de las nuevas tecnologías disminuye a causa de su naturaleza discrecional. Debido a la falta de mecanismos de aplicación y cumplimiento, el uso de estos parámetros y herramientas de gestión de proyectos depende casi exclusivamente de la buena voluntad de cada entidad pública.

Prestación de servicios digitales para una mayor accesibilidad, un desarrollo participativo y resultados más incluyentes

En abril de 2015 la OPTIC publicó su regulación para la prestación y la digitalización de los servicios públicos: NORTIC A5, que dispone la digitalización de todos los servicios gubernamentales y su incorporación en la plataforma de servicios del gobierno dominicano. Establece normas mínimas y aborda aspectos como planeación y coordinación, monitoreo y evaluación de la prestación de servicios digitales, ventanillas únicas, privacidad y seguridad, administración de datos e interoperabilidad (OPTIC, 2015b). Tener a su disposición una ventanilla única en línea para acceder a los servicios públicos facilita a los usuarios encontrarlos y consumirlos.

La NORTIC A5 también expone los requisitos para incluir servicios públicos en *GOB (servicio telefónico de asistencia) y en Punto Gob, los puntos de servicio presenciales del gobierno, que facilitan el acceso a una amplia variedad de servicios públicos. Estos canales de prestación de servicios, junto con el portal de servicios en línea, constituyen la estrategia multi-canal de prestación de servicios de la OPTIC.⁴ Esta estrategia establece fundamentos sólidos que reconocen la importancia de asegurar el acceso fácil a los servicios públicos y tener una visión integral de todos los canales disponibles. La estrategia se centra marcadamente en los servicios informativos durante sus primeras etapas, y se espera que en su tercera etapa transite a los servicios plenamente transaccionales por medio del portal de servicios en línea.

Estos esfuerzos sientan los cimientos para el uso de las TIC a fin de prestar servicios de manera estructurada e incluyente. No obstante, parece haber un margen de mejora en lo que se refiere al dinamismo económico, que ha resultado no ser lo bastante incluyente. Por ejemplo, la prestación de servicios digitales se beneficiaría con un enfoque más sistemático y metódico del diseño y la prestación de servicios para garantizar la calidad y la accesibilidad de los servicios. De manera similar, las estrategias para desarrollar capacidades y respaldar a proveedores de servicios clave pueden ayudar a maximizar las repercusiones de los servicios activados digitalmente a fin de impulsar la inclusión económica.

Recuadro 4.6. Centro de Atención al Ciudadano, una estrategia de prestación de servicios de múltiples canales

El Centro de Atención al Ciudadano es una iniciativa gubernamental consistente en un conjunto de canales respaldados por una sola plataforma que, por medio de líneas telefónicas, Internet y puntos de acceso presenciales, busca mejorar la comunicación entre al gobierno y los ciudadanos. El Centro de Atención al Ciudadano está compuesto por tres proyectos principales:

- Centro de contacto del gobierno – comunicación telefónica
- Portal del gobierno – comunicación en línea
- Punto Gob – comunicación presencial

La iniciativa consta de tres fases progresivas: 1) dar información sobre los servicios disponibles; 2) recibir y seguir casos con base en acuerdos interinstitucionales, y 3) atender y procesar las solicitudes de servicios en línea con el apoyo de la plataforma del portal del gobierno.

Fuente: OPTIC (2016). Tomado de <http://www.optic.gob.do/index.php/centro-de-atencion-ciudadana/estrategia-cac>.

Aumentar la accesibilidad a los servicios para fomentar la inclusión

Las experiencias de otros países latinoamericanos, como Chile con su iniciativa ChileAtiende, destaca el potencial de una estrategia de prestación de servicios integrada y de múltiples canales. La prestación de servicios por múltiples canales es un medio estratégico para mejorar eficientemente el acceso a los servicios en un contexto de brechas digitales persistentes. Con todo, obtener los mayores beneficios de la estrategia supone hacer frente a varios riesgos posibles y explotar el potencial desaprovechado de métodos alternativos de prestación de servicios.

Como se dice en la NORTIC A5 (OPTIC, 2015b), la estrategia de prestación de servicios hace obligatoria la inclusión de todos ellos en el portal correspondiente, pero su prestación a través de *GOB o Punto Gob, los puntos de contacto telefónico y presencial para informarse sobre ellos, es opcional para las entidades públicas. Aunque hay beneficios claros para las entidades que deciden usar estos canales, como una mayor visibilidad y el uso de sus servicios, conviene subrayar que los incentivos de las instituciones públicas no están necesariamente alineados con estos objetivos. Si las entidades públicas no están preparadas o no tienen la organización o el equipo adecuados, la prestación de servicios adicionales puede traducirse en una mayor carga de trabajo, lo que podría resultar gravoso para las entidades escasas de recursos. Esto significa que la estrategia de prestación de servicios por múltiples canales debe incluir una planeación cuidadosa del flujo de trabajo y complementarse con un teoría del cambio y una estructura de incentivos detallados y dirigidos, que promueva su adopción por parte de las entidades públicas y posibilite la prestación integral de servicios. En la región de ALC, Colombia y Chile tienen experiencia en este tipo de estrategia.

La estrategia de prestación debe estar informada por un conocimiento claro de la interrelación entre los distintos canales de prestación y preferencias del usuario, así como la estructura de costos y las estadísticas demográficas de los usuarios de los diversos canales. Estos elementos pueden respaldar decisiones basadas en evidencia sobre cómo estructurar la oferta de servicios para responder a la demanda y, en la medida de lo

posible, pasar a los usuarios a los canales más eficientes para maximizar la accesibilidad y la eficiencia.

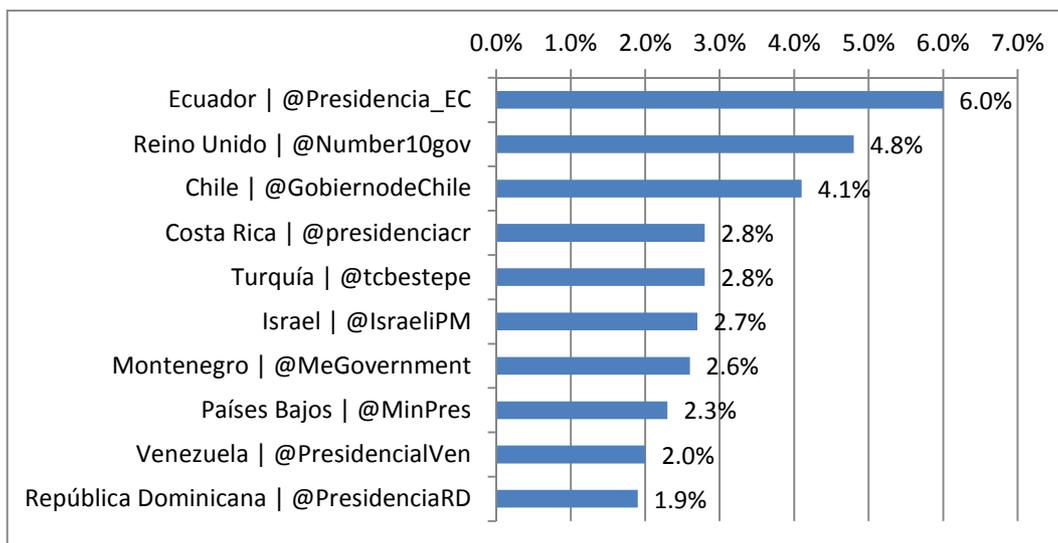
En el momento de redactar este estudio existe un solo dentro de atención Punto Gob, situado en Santo Domingo. Presta unos 50 servicios transaccionales de 12 entidades públicas por medio de una comunicación presencial y atiende de 800 a 1 000 ciudadanos al día. El éxito de este centro de servicio subraya la necesidad de ampliar progresivamente la red de centros Punto Gob, tanto para combatir la centralización excesiva de las actividades y los servicios del gobierno en torno al centro de la ciudad de Santo Domingo como para mejorar la accesibilidad en comunidades que se encuentran lejos de los centros económicos más importantes del país. Es alentador que este esfuerzo se haya incluido en el Programa de Gobierno 2016-2020, República Digital. Este programa puede aprender de ChileAtiende y sus oficinas móviles⁵ garantizando el acceso a los servicios en regiones remotas.

Parece haber un considerable potencial desaprovechado en el uso de canales alternativos de prestación de servicios, como las redes sociales y los teléfonos móviles. Según datos de Facebook, *We Are Social*, una agencia de mercadotecnia mundial que usa enfoques sociales, calculó en 2014 que 33% de los dominicanos (3.4 millones de personas) eran usuarios activos de las redes sociales. La NORTIC A5 ofrece reglas y directrices estructuradas para el uso de las redes sociales para respaldar la prestación de servicios públicos. Entre ellas se incluyen normas para abrir una cuenta del sector público en redes sociales, y la necesidad de que los directivos de entidades estén debidamente capacitados para dar información y orientación sobre todos los servicios que prestan sus respectivas entidades.

Entidades de los sectores privado y público han aprovechado el entusiasmo por el uso de las redes sociales en la región y han ideado métodos relativamente sofisticados para su empleo. La cuenta institucional de Twitter de la Presidencia de la República Dominicana es una de las líderes mundiales en cuanto a número de seguidores como porcentaje de la población (gráfica 4.5). Las cuentas en redes sociales de ciertas entidades públicas han empezado a apartarse del simple uso de estos canales para divulgar información institucional y han adoptado modelos basados en su propósito institucional (*purpose oriented*) e interactivos. Por ejemplo, la cuenta de Twitter del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (@ProConsumidor) produce periódicamente contenido relevante para los usuarios, como consejos para el consumidor, tiene un enfoque interactivo del uso de las redes sociales que orienta a los usuarios sobre las mejores maneras de afrontar problemas concretos y los ayuda a resolverlos. Esto ha permitido a @ProConsumidor alcanzar una gran difusión, con más de 150 000 seguidores, considerablemente más que otros importantes proveedores de servicios públicos, como el Ministerio de Educación (@MINERD, con 92 000 seguidores) y el Ministerio de Salud Pública (@SaludPublicaRD, con 38 200 seguidores).

Gráfica 4.5. Las 10 mayores cuentas de Twitter de gobiernos centrales en el mundo

Por número de seguidores de la primera cuenta como % de la población nacional, marzo de 2015



Notas: Se consideraron solo cuentas de jefes de Estado o de gobierno, o de gobiernos en conjunto. Se excluyen las cuentas personales o políticas. No se incluyen Estados con menos de 500 000 habitantes. Solo se muestra la cuenta con mayor número de seguidores de cada país.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en Twiplomacy (2015) y Grupo del Banco Mundial (2016b), *World Development Indicators* (base de datos), <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

Promover el enfoque orientado al propósito en el uso de las redes sociales como medio para la prestación de servicios exigiría esfuerzos para mejorar e institucionalizar la iniciativa a través de la política de servicios digitales y redes sociales del sector público. Como se muestra en el documento de trabajo de la OCDE sobre el uso de las redes sociales por parte de los gobiernos (Mickoleit, 2014), los efectos sobre la calidad de los servicios se pueden multiplicar considerablemente mediante la adopción de un enfoque estructurado del uso de las redes sociales como un ciclo sistemático de retroalimentación que haga aportes al proceso de mejora continua de los servicios. Por ejemplo, el Departamento de Servicios Humanos de Australia organizó un monitoreo estructurada de las menciones de la entidad en redes sociales, que llevó a identificar deficiencias de los servicios y una falta de información correspondiente a ciertos grupos sociales en cuanto a la disponibilidad de servicios, y permitió a la dependencia afinar su oferta de servicios y elaborar una estrategia de comunicación pertinente.

Recuadro 4.7. @Policia: uso de las redes sociales orientado al propósito por parte del Cuerpo Nacional de Policía de España

La función policial depende enormemente de la confianza y la cooperación de las personas para prestar un servicio público eficaz. El Cuerpo Nacional de Policía de España identificó hace tiempo el potencial de las redes sociales, y en 2009 se comprometió a aprovecharlo como instrumento adicional para mejorar sus servicios. El compromiso se respaldó con recursos financieros y humanos, en particular con la contratación de un experto en redes sociales, Carlos Fernández, para encabezarlo. Hoy en día, un equipo especial de diez personas interactúa en varias plataformas de redes sociales para prevenir, disuadir y combatir la delincuencia.

Recuadro 4.7. @Policia: uso de las redes sociales orientado al propósito por parte del Cuerpo Nacional de Policía de España (continúa)

El compromiso constante y genuino de la policía española se volvió popular entre el público. En el momento de redactar este estudio la cuenta de Twitter @Policia tenía más de 2.3 millones de seguidores; su página de Facebook, más de 413 000 simpatizantes (Policia Nacional, y los videos de su canal de YouTube tienen más de 6.9 millones de vistas (Policia).

Gran parte de este éxito en redes sociales se debe a una selección deliberada de temas y estilo. A diferencia de muchas otras instituciones gubernamentales, la policía española no usa las redes sociales para comunicaciones “corporativas”, como retransmitir las agendas de sus directivos ni emitir comunicados de prensa tradicionales. Antes bien, se vale de las redes sociales para respaldar la misión primordial de la policía enviando mensajes llenos de contenido que usan un lenguaje llano, a menudo humorístico o provocador, a fin de atraerse a una gran audiencia.

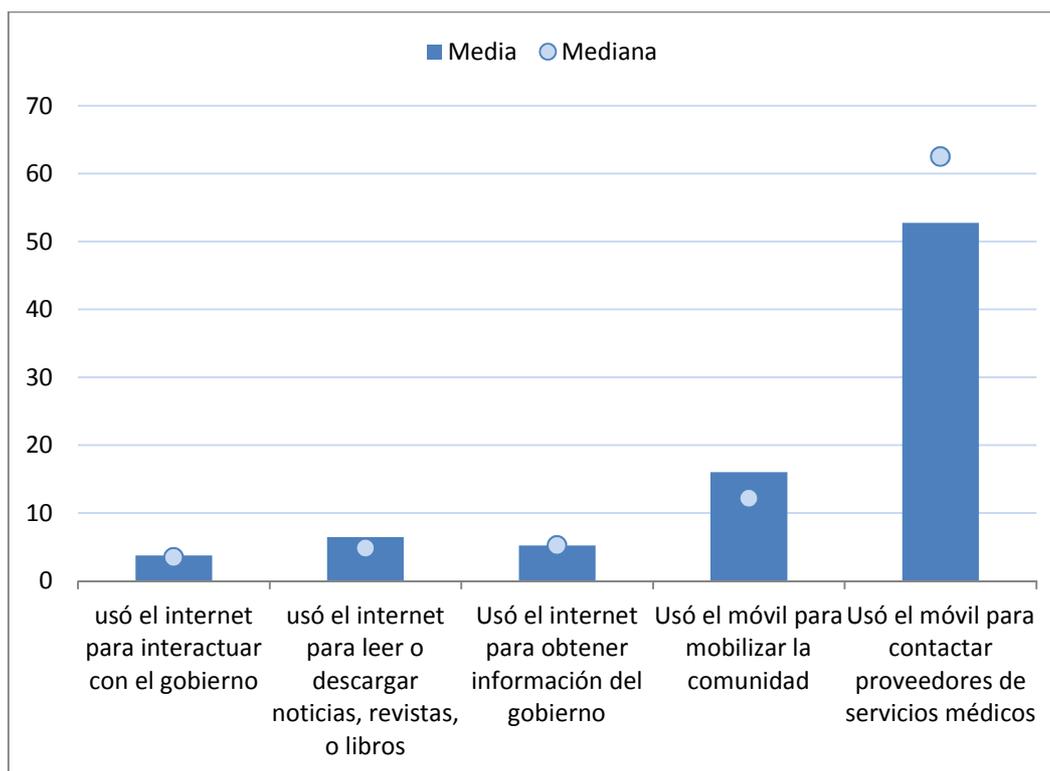
Esta interrelación comunitaria genuina redundó en el éxito de varias misiones críticas. Por ejemplo, la reciente detención de un asesino que anduvo suelto durante meses después de ser hallado culpable en 2013. El 14 de enero de 2014 la policía nacional de España emprendió una campaña coordinada en medios de comunicación recurriendo en gran medida a las redes sociales para difundir fotografías e información sobre el sujeto buscado. Las publicaciones se volvieron virales: fueron reproducidas y difundidas por un enorme número de usuarios de las redes sociales y motivaron varios informes ciudadanos que llevaron a la detención del convicto en menos de un día.

Fuente: Mickoleit, A. (2014), “Social Media Use by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers”, *OECD Working Papers on Public Governance*, núm. 26, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmgmk0s-en>.

El mayor potencial para aprovechar las TIC en la prestación de servicios en la República Dominicana quizá resida en el alcance de la actual estrategia multi-canal de atención de la OPTIC, y en el uso de la telefonía móvil. Al contrario de otras formas de dispositivos tecnológicos, la telefonía móvil tiene una amplia difusión en la población, lo que ofrece un medio rentable para alcanzar a los segmentos más vulnerables. En 2014 la penetración de la telefonía móvil era de alrededor de 90% (Banco Mundial, 2016b), y se espera que alcance y supere el 100% en los años próximos, con el número de usuarios de teléfonos inteligentes creciendo a un ritmo cada vez mayor. Estas condiciones presentan una excelente oportunidad para explorar e idear servicios gubernamentales móviles (gobierno móvil).

Al percatarse de este potencial desaprovechado, la OPTIC ha empezado a lograr avances en él con la creación de una aplicación para la Línea 311, el sistema de quejas, denuncias y reclamaciones del gobierno dominicano. Esta aplicación complementará la línea y el sitio web 311, con lo que aumentará la comodidad y accesibilidad del servicio.

Este tipo de iniciativa es muy pertinente en vista de las tendencias de la tecnología móvil, las cuales indican que los gobiernos deben transitar con rapidez en esa dirección. Aunque es cómoda y muy pertinente para las clases alta y media, esta estrategia todavía no tiene efectos en los segmentos más vulnerables de la población dominicana. A pesar de todo, las experiencias en África y el sur y el sudeste de Asia muestran que el gobierno móvil puede incidir en los segmentos pobres de maneras impactantes y convenientes, lo que subraya el valor de los servicios posibilitados por los mensajes de texto de la telefonía móvil (OCDE/UIT, 2011). Los países del África subsahariana en particular muestran una fuerte interacción entre ciudadanos y gobiernos o servicios públicos a través de la telefonía móvil (gráfica 4.6).

Gráfica 4.6. Telefonía móvil como medio clave de interacción con el gobierno en África

Nota: La encuesta se realizó en 11 países de África.

Fuente: Elaboración de la OCDE basada en encuestas de 2014 del Banco Mundial, Research ICT Africa, citadas en Grupo del Banco Mundial (2016a), *World Development Report 2016: Digital Dividends*, Informe sobre el desarrollo mundial, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://documents.worldbank.org/curated/en/2016/01/25772035/world-development-report-2016-digital-dividends-overview>.

Los servicios habilitados por mensajes de texto pueden permitir a los usuarios recibir por vía digital remesas o beneficios del gobierno y hacer pagos para acceder a bienes y servicios. Los servicios móviles innovadores también incluyen seguros de salud o de producción para pequeños agricultores. El M-Pesa (dinero móvil) de Kenia se ha vuelto el prototipo de esta clase de servicios. Han llegado a ser tan comunes en Kenia que los ciudadanos pueden pagar incluso su pasaje en autobuses públicos con el teléfono móvil. La experiencia se ha reproducido desde entonces en otros países y regiones del mundo, incluida América del Sur.

Recuadro 4.8. Bim: servicios financieros móviles en Perú

Reproducir la experiencia de Kenia con el dinero móvil no ha sido fácil debido a las condiciones necesarias del mercado para que resulte eficaz. Hacer sostenible una plataforma de pagos por teléfono móvil exige una masa crítica de usuarios que una compañía rara vez puede reunir por sí sola. Perú estableció una plataforma nacional de pagos por teléfono móvil basado en un modelo de competencia/cooperación consistente en reunir primero a distintas partes interesadas (empresas de telefonía móvil, bancos, reguladores) para crear una plataforma nacional, y dejarlos entonces competir con ofertas de servicios financieros digitales por medio de

Recuadro 4.8. Bim: servicios financieros móviles en Perú (continúa)

teléfonos móviles, sin necesidad de teléfonos inteligentes ni planes de datos. El gobierno actuó como facilitador proveyendo y habilitando el marco normativo de la nueva plataforma. El esquema está respaldado por todos los bancos del país y puede usarse en las distintas redes de las empresas de telefonía móvil.

Este esfuerzo conjunto está contribuyendo a reducir los costos de los servicios financieros en el país y dando a los gobiernos métodos de pago más eficientes, rápidos y seguros. Esto reviste especial importancia en Perú, que tiene uno de los menores grados de uso de servicios financieros en la región de ALC, y apenas 29% de la población tiene cuenta bancaria. Los teléfonos móviles han llegado a ser una herramienta fundamental en Perú para salvar las diferencias entre los servicios de que disponen las poblaciones rurales y urbanas.

Fuentes: Cámara, N., y D. Tuesta (2014), “La Nueva Banca, la Banca para Todos: el ‘Modelo Perú’”, <https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/la-nueva-banca-la-banca-para-todos-el-modelo-peru/>.

Bower, J. (2015), *Modelo Perú: A Unique Approach to Financial Inclusion*, Better Than Cash Alliance, Nueva York, <https://www.betterthancash.org/news/blogs-stories/modelo-peru-a-unique-approach-to-financial-inclusion>.

También se pueden prestar servicios informativos relevantes sin planes de datos, lo que puede contribuir a superar los obstáculos geográficos. Por ejemplo, la tecnología de mensajes de texto ha respaldado la prestación de servicios de salud, como campañas de prevención e información, recordatorios de tratamientos, fechas de vacunación e información de salud neonatal, con resultados positivos o prometedores (Banco Mundial, 2016a; Agarwal *et al.*, 2015). Por otra parte, las tecnologías móviles brindan la oportunidad de crear servicios de “telemedicina”, que pueden beneficiar a los pobres mediante un acceso de alta calidad a los servicios de salud, al tiempo que eliminan las idas innecesarias al hospital, pues el transporte puede resultar difícil y costoso.

En el ámbito de la política social, la tecnología de mensajes de texto hace posible que los beneficiarios de la previsión social o los programas de pensiones consulten su saldo o sus beneficios acumulados a distancia, lo que aumenta la transparencia y ayuda a los usuarios de los servicios a tomar mejores decisiones financieras.

Las tecnologías de mensajes de texto también pueden beneficiar a los pequeños agricultores o productores. Estas poblaciones disponen de poco capital y lo tienen invertido en actividades de riesgo relativo que pueden resultar muy afectadas a causa de los fenómenos meteorológicos, las plagas y las condiciones cambiantes del mercado, entre otros factores. El acceso deficiente a la información dificulta aún más que estos agentes económicos planeen la inversión y la producción de manera que maximicen sus utilidades. La iniciativa presidencial Visitas Sorpresa utiliza esquemas de microfinanciamiento para apoyar a los pequeños productores en sus actividades empresariales. Otra forma importante y relativamente barata de apoyar a estas poblaciones es mediante el envío de mensajes individualizados con información económica y de otros temas pertinentes, que puede ayudarlos a tomar mejores decisiones en su quehacer cotidiano.

Dar voz a los usuarios: la creación de más y mejores servicios

Quizá el punto más débil de los instrumentos vigentes de política pública para la prestación de servicios digitales se refiera a la falta de mención del proceso de diseño y concepción de los servicios públicos. Ni el marco normativo ni los instrumentos flexibles que promueven el cambio por medio del convencimiento, como el índice de uso de TIC e implementación de gobierno electrónico (iTICge), abordan este aspecto estratégico del

gobierno digital. El riesgo es que la digitalización de los servicios públicos se lleve a cabo sin la transformación sustantiva de los propios servicios, lo que socavaría el valor que el gobierno digital puede aportar.

La rentabilidad de la inversión en el terreno de los servicios públicos depende de su uso efectivo y del valor que crean para ciudadanos y empresas. En un contexto en que las preferencias culturales se inclinan a favor del contacto interpersonal, el consumo de servicios digitales requiere no solo el acceso a las TIC, sino un servicio muy cómodo que aporte un valor alineado con las necesidades y prioridades del usuario. Entre los puntos importantes que deben tenerse en cuenta al diseñar servicios públicos digitales están:

- **El trámite debe ser claro y sencillo.** Crear trámites digitales que se concibieron para realidades análogas tiene poco sentido. Las entidades públicas deben evitar que los servicios se vuelvan engorrosos con el uso de formularios largos y demasiado burocráticos. Se espera que, en la medida de lo posible, las entidades del sector público extraigan información de las fuentes que ya existen en el propio sector público. Para lograr una transformación digital significativa de los servicios y garantizar su prestación eficiente, es importante tener una articulación clara con un programa de simplificación administrativa que respalde la reestructuración de los trámites (véase el capítulo 3).
- **El diseño de los servicios debe estar orientado al usuario y motivado por él.** Asegurar que los servicios están concebidos para usarse fácilmente puede influir significativamente en su accesibilidad y consumo. No obstante, lograr estos resultados supone un cambio sustancial de la cultura administrativa tradicional del sector público. Transitar a un enfoque del diseño de servicios más centrado en el ser humano y el usuario exige estrategias más colaborativas y abiertas. Todo esto implica la participación de los usuarios en todas las etapas del desarrollo de los servicios, desde el diseño, el prototipo y la prueba hasta la prestación y la evaluación. Lo anterior requiere métodos y competencias muy específicos de invitación a la participación (véase el capítulo 5).

Superar un diseño tradicional de los servicios públicos que se centra en las prioridades y los requerimientos de la propia burocracia exige un marco sólido y coherente de política de gobierno abierto, y una estrategia favorable de gobierno digital, que fomente la inclusión, la apertura, y la participación del público (preámbulo y principios 1 y 2 de la Recomendación de la OCDE). Las políticas vigentes de gobierno abierto ponen mucho énfasis en fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, que son muy importantes. Sin embargo, el objetivo último de la apertura del gobierno es fomentar la participación del público para fortalecer la democracia. Es necesario seguir insistiendo en el aspecto participativo de los gobiernos abiertos a fin de que puedan fomentar y respaldar la coproducción de servicios para responder mejor a las necesidades de los usuarios.

Una mejor adaptación de los servicios a las necesidades y preferencias de los usuarios requeriría la racionalización de los métodos de diseño centrados en el usuario, como *design thinking* y la innovación en la creación de prototipos y las pruebas o tests de los servicios para captar y procesar mejor las opiniones y los comentarios de retroalimentación de los usuarios. Los servicios mejor adaptados y motivados por el usuario también pueden promoverse mediante una política de datos abiertos que trascienda su valor en transparencia y realice su potencial para la prestación de servicios innovadores (véase el capítulo 5).

- **La mejora continua de la calidad de los servicios requiere ciclos sistemáticos de retroalimentación.** Las normas y reglas de prestación de servicios deben tener integrada una cultura de mejora continua de la calidad de los servicios. La NORTIC A5 establece el principio de mejora continua disponiendo el conjunto de mecanismos de retroalimentación del usuario y la revisión periódica de los servicios. Pese a estos importantes principios, las normas no dan información sobre la manera en que los mecanismos de retroalimentación descritos, como los formularios de satisfacción, deben nutrir e informar el proceso de diseño o re-diseño de los servicios. Por otra parte, no está claro cómo interactúan estos mecanismos de retroalimentación ni cómo interactúan con otros mecanismos de retroalimentación, como la Línea 311 o el Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos del MAP. Estos mecanismos se beneficiarían con la aclaración y la interoperabilidad de los datos para respaldar el diseño de los servicios y hacerlos más cómodos e idóneos para los usuarios. El Servicio Digital del Gobierno (*Government Digital Service*) del Reino Unido y 18F en los Estados Unidos han llegado a ser líderes en la aplicación de estas metodologías de prestación de servicios digitales al incorporar ciclos sistemáticos de retroalimentación para la mejora continua de sus servicios.

Recuadro 4.9. DGII: Uso de las tecnologías digitales para una prestación de servicios de mejor calidad

La Dirección General de Impuestos Internos (DGII) ocupó el primer lugar en el índice de uso de TIC e implementación de gobierno electrónico (iTICge) de 2015, lo que hace de ella la entidad más avanzada y eficaz para aplicar las políticas de uso de la tecnología y el gobierno digital en los servicios públicos dominicanos, según los criterios de este índice de la OPTIC

La DGII ha usado la tecnología para promover incrementos de eficiencia y mejorar la eficacia de sus operaciones. Como parte de su estrategia digital, recientemente modernizó su sitio web para que sea más fácil utilizarlo y navegar por él. También integró al sitio web una herramienta interactiva de asistencia interactiva para recibir servicios, que en mayo de 2016 había atendido y procesado 4 759 solicitudes de servicios.

Por otra parte, la DGII creó una aplicación para teléfonos inteligentes, DGII Móvil, con la que los ciudadanos pueden realizar las operaciones más comunes y obtener servicios de información.

Por último, la DGII estableció una presencia dinámica y proactiva en las redes sociales de Twitter y Facebook, dando servicios de información a los ciudadanos dominicanos. Según el estudio de 2014 Twiplomacy, la DGII era la cuenta de Twitter más conversacional e interactiva de todas las entidades públicas dominicanas.

Fuentes: Twiplomacy (2014), *Heads of State and Government and Foreign Ministers on Twitter*, julio, tomado de [http://twiplomacy.com/wp-content/uploads/2014/06/ MASTER twip_2014.pdf](http://twiplomacy.com/wp-content/uploads/2014/06/MASTER_twip_2014.pdf).

DGII (2016), *Submission of good practices using the OECD Submission Form for Good Practices*, República Dominicana.

Aprovechando los datos abiertos para coproducir servicios públicos

Los datos gubernamentales abiertos (DGA) consisten en la publicación de los datos que las entidades públicas reúnen y producen en el desempeño de sus funciones o cuya recopilación se encomienda a un tercero con el uso de fondos públicos. El objetivo es que los DGA se publiquen en formatos abiertos que permitan su libre uso, reutilización y distribución por parte de cualquier persona, con el único requisito (a lo sumo) de que citen la fuente de los datos y permitan que su obra también sea de acceso abierto (Ubaldi, 2013). Dado que la cantidad de datos producidos por los gobiernos en relación con

asuntos de interés público ha aumentado en años recientes, se ha prestado más atención al potencial de los mismos para aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad del sector público (mejoramiento de la gobernanza), así como para crear valor social y económico en forma de servicios nuevos e innovadores para los ciudadanos, así como nuevas oportunidades de negocios.

La filosofía que hay detrás de los DGA se aparta de los tradicionales enfoques paternalistas de la creación de valor y la prestación de servicios. A los actores interesados externos (ciudadanos, empresas y organizaciones de la sociedad civil) se los considera socios en tales esfuerzos. En este sentido, los DGA pueden llegar a ser una poderosa herramienta que permita a los usuarios de los servicios determinar sus propias prioridades y coproducir y prestar conjuntamente servicios mientras el sector público adopta cada vez modalidades de prestación cada vez más centradas en el usuario y motivadas por él.

Los DGA permiten, por ejemplo, a los programadores, emprendedores ciudadanos e innovadores sociales concebir soluciones que complementen los servicios públicos existentes y satisfacer necesidades pendientes de los usuarios (OCDE, 2015a). El uso de aplicaciones y herramientas ideadas con DGA para ayudar a los padres de familia a elegir mejor las escuelas de sus hijos constituye un ejemplo tangible de lo que la reutilización de los datos gubernamentales puede lograr.

Recuadro 4.10. Reutilización de datos gubernamentales para ayudar a los padres de familia a elegir las escuelas de sus hijos

La elección de escuela es un asunto muy importante, ya que los años formativos iniciales permiten a los niños adquirir competencias que resultarán críticas para toda la vida. Una mala elección de escuela puede afectar considerablemente la oportunidad de que un niño acceda a instituciones clave de educación superior y más adelante se integre favorablemente a las actividades productivas. Los padres por lo común desean maximizar las oportunidades de que sus hijos tengan éxito en su trayectoria profesional y evitar riesgos innecesarios.

Los programadores de todo el mundo intentan ayudar a los padres a tomar decisiones más informadas con base en datos de desempeño de las escuelas. Países como Italia (RomaScuola), Moldavia (The School Portal) y Canadá (Discover Your School) han concebido herramientas que facilitan el análisis comparativo de las escuelas y ayudan a los padres a elegir con base en sus prioridades personales, como el desempeño en determinados campos y la ubicación.

Fuente: Análisis de la OCDE.

De la reutilización de datos meteorológicos, de geolocalización, salud y transporte público también han surgido modelos novedosos de negocios y empresas nuevas que han permitido, por ejemplo, elecciones eficientes de transporte para los usuarios de servicios, lo que en última instancia hace más cómoda la vida en un mundo cada vez más conectado y dinámico. La reutilización de datos gubernamentales abiertos también presenta la oportunidad de identificar fallas de eficiencia o nuevos sistemas de prestación que pueden mejorar considerablemente los servicios existentes.

Sin embargo, el proceso de creación de valor no se produce espontáneamente por el solo hecho de dar acceso abierto y público a los datos, sino mediante la reutilización de los DGA. Aportar el valor esperado exige un enfoque estratégico de los DGA que fomente su reutilización por parte de las distintas comunidades de consumidores de datos. Para lograr lo anterior, el gobierno debe utilizar con sabiduría varias herramientas, entre ellas consultas e invitaciones periódicas a los usuarios para que participen en el uso de los datos, y entender las necesidades en materia de datos de las distintas comunidades de

usuarios y las dificultades existentes para la producción de conjuntos valiosos de datos. La preparación y publicación de los datos es un esfuerzo que lleva tiempo, y los gobiernos tienen capacidades y recursos limitados para realizar estas actividades. Conocer mejor las necesidades de los usuarios puede ayudar a las autoridades dominicanas a priorizar mejor los conjuntos de datos que deben publicar, y asociarse después con las comunidades interesadas de consumidores de datos. Estas actividades aumentan considerablemente la capacidad del ecosistema para usar los DGA a fin de crear valor público.

Los esfuerzos para divulgar los datos gubernamentales en la República Dominicana siguen en sus etapas iniciales. La ventanilla única de DGA del gobierno central se abrió en 2015, y en mayo de 2016 tenía solo 288 conjuntos de datos de 30 instituciones. Las actividades para asociarse con consumidores de datos y fomentar la reutilización de datos gubernamentales son todavía poco frecuentes y carentes de estructura. Estos esfuerzos competen principalmente a la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG), adscrita al Ministerio de la Presidencia, que encabeza el quehacer oficial en materia de transparencia, integridad y gobierno abierto.

La OPTIC, en colaboración con la DIGEIG, ha elaborado normas y reglas para los DGA (NORTIC A3) que se refieren a la privacidad, seguridad, categorización, formatos, taxonomía, metadatos, licenciamiento y publicación de los conjuntos de datos. El marco normativo se elaboró usando como referencia las normas técnicas de datos abiertos chilenas y españolas, y de conformidad con las normas creadas por la Organización Internacional de Normalización (ISO, por sus siglas en inglés) y la Comisión Electrotécnica Internacional (IEC, por sus siglas en inglés). Las iniciativas para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en el marco de la agenda de gobierno abierto han motivado principalmente los esfuerzos de DGA en el país como medio para promover la buena gobernanza. Como consecuencia de estos esfuerzos la República Dominicana ocupó el lugar 76 entre 149 países en el Índice Global de Datos Abiertos de la Fundación del Conocimiento Abierto, en comparación con el puesto 98 en 2014.

Sin embargo, los conjuntos de datos disponibles en formatos abiertos se centran fundamentalmente en la transparencia y la administración financiera del sector público, lo que destaca la falta general de conciencia del pleno potencial de los DGA para la creación de valor social y económico. Llevar los DGA un paso adelante exige los datos como un activo estratégico, lo cual tiene implicaciones para el sector público en cuanto a la gobernanza, las competencias necesarias para fomentar la innovación basada en datos, tanto dentro como fuera del sector público, y las relaciones con los consumidores de datos en los distintos sectores sociales. Todos estos componentes son necesarios para crear un ecosistema dinámico y productivo de DGA que sea capaz de aprovechar los datos publicados a fin de crear valor en forma de servicios innovadores que respalden el crecimiento económico, la buena gobernanza y la cohesión social.

Instituciones como el Gabinete de Coordinación de la Política Social y el Instituto Tecnológico de las Américas han tenido algunas experiencias con encuentros de programadores para respaldar la innovación social centrada en los datos y promover nuevas formas de diseño y prestación de servicios. No obstante, estas iniciativas, en las que se convoca a participar en la reutilización de datos orientada a la solución de problemas, parecen esfuerzos aislados, y carecen de enfoques de gobierno en conjunto para estructurar o respaldar el compromiso y la participación. Los hackatones y otros ejercicios parecidos de participación no deben verse como elementos de una lista de acciones que estimularán automáticamente la creación de valor, sino como herramientas

que ayudan a nutrir una relación continua que en último término puede suscitar una conversación entre los servidores públicos, que conocen el ciclo de políticas públicas y las operaciones del sector público, y una comunidad de expertos en tecnologías o una sociedad civil con capacidades en materia de datos, que pueden producir conocimiento o contribuir a repensar los servicios públicos para aportar mejores resultados (OCDE, 2016b).

Recuadro 4.11. *Crowdsourcing* los datos abiertos

Los datos abiertos son dinámicos. Como tales, exigen la colaboración activa entre todas las partes interesadas. El ecosistema de datos abiertos es una amalgama de comunidades de usuarios con distintas necesidades, que trabajan en la creación de diversos valores. Como integrantes del ecosistema y una de las fuentes más importantes de datos del ecosistema, a los gobiernos tienen la responsabilidad de participar en él activamente como socios, y deben estar dispuestos a escuchar y entender las necesidades de los actores interesados. Sin embargo, las plataformas colaborativas no solo deben aspirar a mejorar la prestación de servicios públicos y crear beneficios para los participantes no gubernamentales. En su doble función de productores y consumidores, los gobiernos también deben explotar plenamente las ventajas que para sus propios objetivos tienen los datos producidos por los actores no institucionales. Por esta razón las plataformas colaborativas también deben concebirse como canales de comunicación en dos sentidos, que facilitan el intercambio de datos entre los gobiernos y los participantes externos.

El *crowdsourcing* de los datos abiertos implica:

- **Escuchar a los usuarios y entender sus necesidades** con miras a una difusión de datos centrada en el usuario.
- **Comunicarse con el ecosistema** no solo para priorizar la difusión de datos, sino para obtener retroalimentación sobre las políticas y solicitar peticiones de datos (coproducción de datos).
- **Entender y recopilar información** sobre cómo se usan los datos (gubernamentales) abiertos y qué repercusiones tienen.
- **Colaborar** con el ecosistema en la búsqueda de una coproducción de mayor valor y la propagación de las mejores prácticas.
- **Crear plataformas colaborativas** que posibiliten el intercambio de datos entre los gobiernos y las otras partes interesadas.
- **Imprimir valor a los datos (gubernamentales) abiertos** para todos los participantes mediante la socialización de los datos, el desarrollo de competencias y la participación de comunidades de usuarios.

Fuentes: OCDE (2016b), *Open Government Data Review of Mexico: Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264259270-en>.

Berryhill, J. (2015), *Open Data and Crowdsourcing*, Oficina de Gobierno Electrónico y TI, Oficina Ejecutiva del Presidente de los Estados Unidos.

OCDE (2015b), *Presentation given within the framework of the OECD 51st session of the Public Governance Committee*, 23-24 de abril de 2015, Centro de Conferencias de la OCDE, París.

El gobierno dominicano es parte esencial del ecosistema de DGA, no solo como productor y proveedor, sino como consumidor de datos. Todas las entidades públicas, a través de sus encargados de elaborar políticas, directores de proyectos, dependencias de auditoría e innovadores del sector público, deben considerarse posibles consumidores de datos abiertos. Un ejemplo innovador procede de Etalab, el equipo de trabajo que encabeza los esfuerzos de datos gubernamentales abiertos para el gobierno de Francia, y que dirige la iniciativa *Start-ups* del Estado. Estas *start-ups* están integradas al sector público y son responsables de identificar las necesidades y oportunidades de reestructurar

y mejorar los servicios públicos reutilizando datos gubernamentales. Estos equipos están compuestos por personas capacitadas en métodos de ágiles de programación y de experimentación para la concepción de servicios, tal como ocurre en las *start-ups* del sector privado. Estas herramientas permiten a las *start-ups* del sector público crear prototipos, probar y perfeccionar servicios en repeticiones progresivas para hacerlos cada vez más funcionales, sencillos y fáciles de usar.

Mejorar la prestación: desarrollar las capacidades de los proveedores de servicios para aprovechar la tecnología en el mejoramiento de los servicios

El índice de uso de TIC e implementación de gobierno electrónico (iTICge), creado por la OPTIC, revela una dinámica muy común, aunque un tanto preocupante (OPTIC, 2015a). La clasificación del índice muestra que las entidades públicas de gestión financiera hacen un uso muy sofisticado de las tecnologías digitales, motivado en gran medida por los fuertes incentivos para la precisión, eficiencia y rendición de cuentas en este sector. Aun así, otros proveedores de servicios esenciales para los esfuerzos de crecimiento económico o inclusión social podrían tener mejor desempeño o están rezagados.

Cuadro 4.2. Índice iTICge 2015

Clasificación	Institución	Uso de TIC (de un total de 36)	Desarrollo del gobierno electrónico (de un total de 40)	Creación de servicios electrónicos (de un total de 24)	iTICge (de un total de 100)
1	Dirección General de Impuestos Internos	33.50	29.96	24.00	87.46
2	Dirección General de Compras Públicas	34.63	39.50	9.29	83.41
3	Banco Central de la República Dominicana	35.05	29.80	16.40	81.25
4	Contraloría General de la República	32.17	32.40	15.87	80.44
5	Instituto Tecnológico de las Américas	30.04	29.81	15.60	75.45
6	Superintendencia de Pensiones	27.32	31.35	16.34	75.01
7	Instituto de Aviación Civil	33.14	28.25	12.68	74.07
8	Ministerio de Trabajo	26.50	28.64	18.80	73.94
9	Ministerio de Administración Pública	29.40	27.76	16.34	73.50
10	Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales	31.98	30.17	11.00	73.15

Fuente: OPTIC (2015a) *Índice de uso de TIC e implementación de gobierno electrónico en el Estado Dominicano correspondiente al año 2015*, Oficina Presidencial de Tecnologías de la Información y Comunicación, Santo Domingo.

El Consejo Nacional de Competitividad (CNC) tiene un índice medio apenas superior a 52.18 (puntuación media de 50.99). Cuenta con una ventanilla única a fin de simplificar el trámite para constituir una empresa; sin embargo, está limitado por la falta de disponibilidad de la firma digital, lo que impide que el servicio se vuelva plenamente transaccional y restringe la competitividad del país en este terreno, lo que puede dañar el crecimiento. Otras entidades que respaldan la competitividad están clasificadas por debajo del promedio, como el Centro de Desarrollo y Competitividad Industrial (45.41), el Ministerio de Hacienda (45.12), el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (41.20), la Dirección General de Desarrollo Fronterizo (28.65) y el Instituto Agrario Dominicano (21.95).

En cuanto al sector social, la Dirección General del Programa Progresando con Solidaridad y la Administradora de Subsidios Sociales obtuvieron puntuaciones ligeramente superiores al promedio (57.97 y 55.97 respectivamente), mientras que otras entidades quedaron un poco o muy por debajo del promedio. Por ejemplo, la Universidad Autónoma de Santo Domingo (45.00), la Dirección de Información y Defensa de Afiliados (41.30), el Plan de Asistencia Social de la Presidencia (30.49) y la Defensoría del Pueblo (19.37). Todos los hospitales evaluados quedaron muy por debajo del promedio en el índice.

Hay un riesgo de que las entidades que prestan servicios con posibilidad de alto impacto en cuanto a la competitividad económica o la inclusión social carezcan de las herramientas necesarias para cumplir adecuadamente sus funciones o aportar el valor público que se espera de ellas. Es posible que esto señale la necesidad de una estrategia dirigida que busque construir rápidamente las capacidades de estas instituciones o aprovechar mejor las tecnologías digitales para que realicen sus funciones (principio 10 de la Recomendación de la OCDE). En este contexto, el Servicio de e-Gob Provinciales/Municipales (recuadro 4.12) busca satisfacer esta necesidad al nivel local.

Recuadro 4.12. Servicio de e-Gob Provinciales/Municipales

El Servicio e-Gob Provinciales/Municipales, que la OPTIC presta, consiste en asistencia gratuita para la ejecución de proyectos de gobierno digital en las comunidades amparadas por los Comités de Tecnología Provinciales/Municipales, que también asisten con la recopilación de datos al nivel local, lo cual permite a la OPTIC supervisar el uso de tecnologías en el orden local de gobierno.

Estos servicios también coordinan la incorporación de servicios locales a las plataformas provistas por la OPTIC, como el portal de servicios, el Servicio Línea *Gob o Punto Gob.

Fuente: OPTIC (2016). Tomado de <http://www.optic.gob.do/index.php/servicio-de-e-gob-provinciales-municipales-utilizando-e-voluntarios>.

Al elaborar estrategias de desarrollo de capacidades para los proveedores de servicios esenciales del sector público, conviene tener presente lo que el Banco Mundial ha llamado los habilitadores “análogos” de las tecnologías digitales (Banco Mundial, 2016a). Trasladar las prácticas de gobierno digital a realidades locales puede resultar difícil, ya que la tecnología no es el único factor de éxito. Los esquemas institucionales, las herramientas de dirección, las competencias en TIC, los marcos legal y normativo, e incluso las condiciones del mercado pueden repercutir en los resultados de las iniciativas de gobierno digital.

En este sentido, las iniciativas como “Una laptop por niño”, que aspira a integrar la tecnología al proceso educativo y que se ha aplicado en algunas escuelas de la República Dominicana, deben adaptarse con cuidado. Aunque esta clase de iniciativa otorga una gran visibilidad política, las investigaciones sobre su aplicación en Uruguay y Perú no demostraron que se lograran mejores resultados en matemáticas o lectoescritura (De Melo *et al.*, 2013; Cristia *et al.*, 2012). Estas experiencias subrayan la necesidad de integrar las tecnologías a estrategias más amplias con un enfoque integral y un conocimiento claro de los puntos fuertes y débiles, así como los riesgos, y una vez definida la teoría del cambio para alcanzar los objetivos propuestos.

Mejorar la gestión de datos: fomentar la inteligencia del sector público para el crecimiento incluyente en la República Dominicana

Uno de los problemas más importantes que socavan los esfuerzos para elaborar políticas y servicios eficaces para atender la pobreza y la inclusión social es la actual incapacidad del gobierno dominicano para usar los datos como activos estratégicos. Desarrollar una capacidad estratégica para el uso de datos en el sector público exige que el gobierno de la República Dominicana tenga una visión clara de sus activos existentes de datos, ponga en marcha un control de calidad y procedimientos de gestión de datos adecuados, aumente el grado de interoperabilidad e integración de los datos y metadatos gubernamentales apoyándose en marcos legales y normativos adaptados, y en una cultura orientada por los datos en el sector público (principio 3 de la Recomendación de la OCDE). Estos elementos reforzarían la importancia de los datos, permitiéndoles cumplir su función de piedra angular en la elaboración de políticas basadas en pruebas empíricas, y posibilitarían que los gobiernos persiguieran sus objetivos con más eficacia. En Francia, el Director Nacional de Datos (*Chief Data Officer*) del gobierno nacional ha realizado amplios esfuerzos para identificar los conjuntos de datos existentes y las necesidades de información del sector público, integrando un equipo de científicos de datos para evaluar las políticas estratégicas y elaborando una nueva estrategia para el manejo de datos a fin de mejorar el desempeño del sector público.

Las tecnologías digitales pueden ayudar al gobierno dominicano a potenciar el valor de los datos de tres maneras: 1) explotando mejor el análisis digital de datos para entender los problemas sociales; 2) integrando el uso de datos a todo el ciclo de elaboración de políticas públicas, y 3) poniendo en marcha esquemas de gobernanza para asegurar un uso responsable y coherente de los datos, que beneficie a los ciudadanos y fortalezca la confianza pública. La eficacia de una política de gestión de datos exige considerar los habilitadores estructurales de su éxito, como infraestructura, gobernanza, capacidades y competencias institucionales, así como una estructura general de incentivos que promueva una transformación digital, motivada por los datos, de la administración pública en apoyo del crecimiento incluyente.

En cuanto a infraestructura, el gobierno de la República Dominicana ha dado un crítico paso adelante. La NORTIC A5 sobre la digitalización de los servicios gubernamentales dispone que todos los servicios digitales creen un respaldo de información en el Centro de Datos del Estado. Si se usa de manera estratégica, este centro brindará la oportunidad de mejorar la gestión de los datos por parte de las entidades públicas. Si se combina con mayores capacidades de procesamiento, este activo puede ayudar al sector público a crear y prestar mejores servicios públicos. Además, la NORTIC A 4, de 2014, regula la interoperabilidad del gobierno. Su fase de aplicación se inició en 2015.

Hay herramientas muy poderosas que pueden mejorar considerablemente los ámbitos estratégicos de las políticas, como la salud pública. La situación actual en el sector dominicano de la salud impide al Ministerio de Salud Pública acceder a datos pertinentes para elaborar políticas o monitorear la prestación de servicios. De manera similar, los médicos no tienen acceso a información importante sobre el historial clínico de sus pacientes, que está guardado en los archivos de los hospitales públicos o los proveedores privados de servicios sanitarios, lo que reduce la capacidad del médico para tomar decisiones informadas y aumenta los riesgos para el paciente. Chile ha dado importantes pasos para mejorar esta situación mediante el programa Salud Conectada, que busca asegurar un sistema eficiente de almacenamiento, intercambio, procesamiento y protección de la información que maximice los beneficios públicos al tiempo que controla los riesgos asociados con la privacidad y la seguridad.

Los sistemas de información integrados e interoperables pueden ayudar a los encargados de elaborar políticas públicas en la República Dominicana a acceder a datos más confiables y granulares, y a captar datos epidemiológicos en tiempo real. La mayor accesibilidad de la información puede ayudar al gobierno a supervisar mejor el desempeño de los hospitales y la fuerza laboral, mejorar la elaboración de políticas y ser más receptivo a las tendencias emergentes. También puede respaldar la existencia de un archivo médico digital que podría dar a los médicos una idea más clara del historial clínico del paciente, los tratamientos y las pruebas a los que se ha sometido. Esta información ayuda al médico a prescribir un tratamiento coherente y evita gastos innecesarios en pruebas redundantes. Una autorización de multi-nivel ayudaría a proteger los datos delicados, al tiempo que aseguraría que solo los interesados competentes tienen acceso a los datos pertinentes a sus funciones.

No obstante, la regulación existente enfrenta considerables retos de aplicación y una resistencia al intercambio de información que justificarían el fortalecimiento de las TIC y la gobernanza de los datos en el sector público. Aun así, esto no deja sin opciones a la OPTIC.

Con mucha frecuencia las personas están dispuestas a sacrificar la privacidad en aras de la comodidad; el uso que el público hace de las redes sociales u otras plataformas de Internet constituye un perfecto ejemplo de esta tendencia. Mientras la OPTIC procura asegurar la adopción y la aceptación de marcos de gobernanza de datos, conviene tener presente que un concepto similar podría aplicarse a las entidades públicas, lo que quizá explique en parte el éxito de la plataforma X-Road en Estonia (recuadro 4.13). Esto no significa que los datos personales deban dejarse desprotegidos, sino que los sistemas y esquemas de gestión de datos deben concebirse de manera que faciliten mucho y hagan más cómodo el trabajo de las entidades públicas. Esto debe traducirse en una mejor toma de decisiones y trámites más ágiles, al tiempo que se protege la privacidad de los datos.

Recuadro 4.13. Intercambio de datos en in Estonia: la plataforma X-Road

El sistema X-Road de Estonia es una plataforma en línea que respalda el intercambio de información entre las entidades participantes, incluidas empresas privadas. La plataforma permite a los usuarios acceder a varios servicios comunes, como la búsqueda, el seguimiento y la visualización de datos. La seguridad de la plataforma se garantiza por medio de la identificación digital, autorización de múltiples niveles, un sistema de bitácora de alto nivel y transferencias codificadas de datos.

El reciente informe sobre el desarrollo del Banco Mundial (2016) resalta que el proceso colectivo y la experiencia del usuario estimulan a las entidades públicas para que creen servicios digitales y a los ciudadanos para que los usen. El éxito del sistema puede medirse por el rápido crecimiento del número de usuarios. En 2003, cuando se creó la plataforma, había apenas 10 instituciones participantes; en 2013 ya sumaban 900 instituciones y 340 millones de búsquedas al año. Dos tercios de estas eran trámites automatizados entre un sistema y otro.

El sistema ofrece una solución ingeniosa al problema de la propiedad de los datos. Su carácter descentralizado permite a las entidades participantes retener la propiedad de sus datos, pero pueden compartirlos o acceder a los de otras entidades según sea necesario. Aunado al principio de una sola vez, este sistema ha facilitado la cooperación y el intercambio de datos entre las entidades, lo que se traduce en una reducción de costos y una aumentada eficiencia.

Fuentes: República de Estonia (2016), Data Exchange Layer X-Road, <https://www.ria.ee/en/x-road.html>, (consultado en octubre de 2016).

Grupo del Banco Mundial (2016a), World Development Report 2016: Digital Dividends Overview, Informe sobre el desarrollo mundial, Banco Mundial, Washington, D. C., <http://documents.worldbank.org/curated/en/2016/01/25772035/world-development-report-2016-digital-dividends-overview>.

En términos generales parece que hay una falta de inversión estructurada en el desarrollo de capacidades institucionales y recursos humanos para aumentar la capacidad del sector público dominicano para gestionar y procesar los datos de manera consecuente. La era digital ha acelerado exponencialmente la producción de datos. La creciente disponibilidad y accesibilidad de los datos es consecuencia del mayor uso de dispositivos digitales como computadoras, teléfonos móviles y tabletas. El aumento de la producción de datos también se debe al desarrollo del Internet de las cosas (*Internet of Things*),³ el uso creciente de cámaras y videocámaras digitales y la digitalización de libros, registros y archivos. La interacción con dispositivos digitales y el comportamiento digital se traducen en datos. La digitalización de la sociedad ha puesto a disposición de la sociedad una inmensa cantidad de datos y un número igualmente grande de posibilidades de almacenamiento de datos.

El análisis de datos masivos o *big data* se refiere a las técnicas de procesamiento para analizar estas nuevas fuentes de datos disponibles en gran volumen, destacar patrones y tendencias, y descubrir correlaciones poco conocidas y otra información valiosa para una toma racional de decisiones (Hilbert, 2016). Las empresas del sector privado han desarrollado capacidades para usar los datos masivos por su valor en cuanto a signos de tendencias sociales y comportamientos humanos, lo que acrecienta su inteligencia económica y de mercado.

En tiempos más recientes, los encargados de elaborar políticas públicas y los científicos sociales se han interesado en los datos masivos por su valor para ayudarlos a anticiparse a los problemas o informarse mejor sobre complejos problemas sociales. La cantidad de datos producidos por el comportamiento digital a menudo puede llegar a ser una alternativa eficiente a las fuentes tradicionales de datos, como las encuestas. El

análisis de datos masivos puede, por ejemplo, pronosticar acertadamente la propagación de enfermedades y calcular con exactitud el desempleo con datos en tiempo real. Los investigadores están experimentando con el uso de datos masivos para calcular el ingreso y trazar mapas de la pobreza con datos de la telefonía celular (Banco Mundial, 2016a: 314). Los datos masivos pueden aportar influentes profundizaciones en ámbitos de la actividad económica, salud y ciencias médicas, el transporte público y el urbanismo, la gestión de riesgos y desastres, la concepción y prestación de servicios y la elaboración de políticas públicas en general, lo que en última instancia puede mejorar el desempeño y la productividad del sector público. Esta nueva técnica de procesamiento de datos ha abierto un amplio abanico de oportunidades para las instituciones lo mismo del sector privado que del público. No adoptar una postura estratégica en este terreno puede acarrear que se ensanchen las brechas digitales en los países y entre ellos, así como una pérdida de productividad y competitividad relativa en un país en desarrollo como la República Dominicana.

Un ejemplo concreto de la manera en que estas nuevas técnicas de procesamiento pueden incidir en la vida de los dominicanos se refiere al transporte urbano. La región de América Latina y el Caribe es una de las más urbanas del mundo, donde 79.6% de la población vivía en ciudades en 2014 (Banco Mundial, 2016a). Las proyecciones de la Oficina Nacional de Estadística (ONE) indican que la población actual del área metropolitana de Santo Domingo ronda los 3.7 millones de habitantes, o 37% de la población dominicana. Este grado de concentración demográfica supone grandes retos para que los urbanistas puedan asegurar una organización urbana y una prestación de servicios adecuadas. Algunos países que enfrentan estos retos han recurrido al análisis de macrodatos para mejorar sus servicios en el ámbito urbano (recuadro 4.14).

Recuadro 4.14. Singapur: el uso de datos abiertos y el análisis de datos masivos para mejorar el transporte público

Como otros centros financieros y del transporte, Singapur se ha convertido en un área metropolitana importante con una gran densidad de población, que se enfrenta al problema inevitable de grandes embotellamientos de tráfico en las horas pico. Sin embargo, se han logrado grandes mejoras gracias al uso del GPS y los datos de las tarjetas inteligentes de transporte.

Estos datos presentaron la oportunidad de crear modelos detallados de la manera en que los usuarios de autobuses se trasladan por la ciudad, lo que ayudó al gobierno a comprender los patrones del transporte, cómo usan los ciudadanos el sistema de transporte urbano y problemas esenciales de las rutas existentes de autobuses.

Con estos datos, programadores radicados en California crearon una plataforma de análisis para identificar los patrones del tránsito y dar a las autoridades información precisa sobre cuáles son los trenes y autobuses activos, cuántos pasajeros transportan, cuántos viajeros se encuentran en cada estación y en cuánto se calculan los tiempos de espera. El análisis de estos datos ayuda a las autoridades a decidir dónde se necesitan más autobuses y trenes o qué incentivos usar para que los usuarios tomen otras rutas (en forma de créditos para el transporte). El sistema redujo en 13% el tiempo de viaje en horas pico. Esta experiencia reprodujo después en Bangalore y São Paulo para mejorar el transporte público.

Fuente: Banco Mundial (2016a).

Fomentar una cultura motivada por el uso de los datos en el sector público redundaría en sólidos mecanismos de intercambio de conocimientos para que los servidores públicos intercambiaran experiencias, lo que respaldaría los esfuerzos de desarrollo de capacidades

en las entidades públicas. Estos instrumentos también son esenciales para la innovación en el sector público, como se explorará en el capítulo 5.

Recuadro 4.15. Avanzando: El Programa República Digital

Si bien el período cubierto por el presente estudio va hasta agosto de 2016, es importante resaltar los importantes desarrollos en esta área de política pública al este reporte entrar en la fase de producción. Tras ser reelegido en mayo de 2016, el Presidente Danilo Medina lanzó una ambiciosa agenda digital para su segundo mandato. El Programa República Digital busca crear las condiciones necesarias para que el país prospere en una economía que hace cada vez un uso más intensivo de las tecnologías digitales. El programa incluye cuatro ejes estratégicos :

- i. Educación y tecnología
- ii. Banda ancha para todos y todas
- iii. República digital productiva (producción y empleo)
- iv. Gobierno digital y transparente

El programa prevé la implementación de iniciativas y proyectos que fueron incluidos como recomendaciones en este estudio. Algunas de estas iniciativas incluyen el continuo desarrollo de servicios digitales y móviles, la expansión de *Punto Gob* y la revisión de la política de datos abiertos del país. Los detalles de este programa aún estaban en proceso de definición cuando este estudio entró en producción. La implementación del programa se encuentra aún en sus fases iniciales lo que no permite una evaluación sobre los resultados del mismo, por lo que se sitúa fuera del alcance de este estudio.

Conclusiones y recomendaciones

El gobierno de la República Dominicana se beneficiaría si aprovechara las tecnologías digitales con más eficacia para respaldar el logro de sus objetivos de política pública y prestar servicios mejor adaptados y más cómodos a sus electores. Con el uso estratégico de las tecnologías para mejorar los servicios públicos y fomentar un crecimiento más incluyente, la República Dominicana debe adoptar una actitud coherente y coordinada hacia el empleo de la tecnología, conforme a la Estrategia Nacional de Desarrollo. Para respaldar este esfuerzo se hacen las siguientes recomendaciones.

Fortalecer los marcos de gobernanza y coordinación para facilitar la puesta en marcha del gobierno digital, y asegurar la coherencia entre las distintas entidades haciendo lo siguiente:

A mediano plazo

- **Aclarar la gobernanza de la política de gobierno digital.** Esto debe tener por objeto aclarar las funciones y responsabilidades en el ámbito de la política de gobierno digital, en particular las que emanan del decreto presidencial 229-07 y la Ley 41-08, que atribuyen la competencia de la elaboración de la política de gobierno digital a la OPTIC y al Ministerio de Administración Pública. La República Dominicana debe designar una sola entidad responsable de la elaboración, supervisión y coordinación de la política de gobierno digital con un enfoque global para todo el gobierno. Esta entidad debe equiparse con los recursos humanos y materiales adecuados, y recibir el apoyo político necesario.
- **Aumentar la capacidad de la unidad coordinadora para hacer cumplir el marco normativo del gobierno digital.** Esto debe basarse en una evaluación previa de la mezcla de instrumentos de política pública necesaria para producir el cambio, fortalecer la capacidad del órgano rector para hacer cumplir el marco normativo vigente para los proyectos de gobierno digital y TIC. La estrategia debe ser gradual, pues requiere un equilibrio adecuado entre instrumentos coercitivos y flexibles. A mediano plazo debe incluir al menos la revisión obligatoria de los proyectos de TIC que superen un umbral presupuestal predeterminado y la aprobación de los grandes proyectos de TIC. Estos instrumentos permitirían al órgano rector verificar los fundamentos y la estructura del proyecto, el respeto de las normas vigentes y el uso de las metodologías obligatorias de gestión de proyectos y de modelo de negocio.

A largo plazo

- **Reforzar el sistema de monitoreo y la evaluación de las políticas de gobierno digital mediante la recopilación de datos más granulares sobre la gestión y ejecución de proyectos de TIC.** El uso obligatorio de metodologías de gestión de proyectos y de modelo de negocio permitiría a los directores ejercer un monitoreo continua de la ejecución del proyecto, identificar riesgos y adaptarlos sobre la marcha según sea necesario. También permitiría al órgano rector recopilar datos valiosos sobre la ejecución de proyectos de TIC e identificar factores de fracaso y éxito a fin de producir conocimiento y tomar decisiones basadas en pruebas empíricas para que las futuras inversiones en TIC mejoren su desempeño.

Asegurar que todos los factores clave del gobierno digital y la prestación de servicios digitales están en marcha, en particular haciendo lo siguiente:

A corto plazo

- **Ampliar el uso de la firma digital para permitir la prestación de servicios transaccionales por medios digitales.** Esto exigiría la adopción de firmas digitales por parte de las entidades públicas y los funcionarios, e implicaría que ciudadanos y empresas recibieran las herramientas necesarias para demostrar su identidad y expresar su aceptación legal en sus transacciones digitales con la administración pública.

A mediano plazo

- **Asegurar que los mecanismos de identificación y autenticación estén respaldados por dispositivos móviles, tanto para los servicios habilitados por mensajes de texto como para los móviles mediados por Internet.** Este es un componente clave en la habilitación de la prestación de servicios públicos por telefonía móvil, lo cual sigue siendo el mayor medio de prestación desaprovechado por el gobierno dominicano.

A largo plazo

- **Crear una identidad digital común para los usuarios de servicios, que pueda usarse en todas las entidades de la administración pública.** Esto permitiría operaciones más fáciles y sencillas para los usuarios de servicios a la hora de solicitar un servicio o el acceso a determinados derechos por medios digitales. También permitiría al gobierno dominicano dar un mejor seguimiento a los hábitos de consumo, identificar las necesidades con anticipación y proponer servicios más adaptados a sus electores. Esta estrategia, sin embargo, exigiría prestar especial atención a la seguridad y privacidad de los datos, garantizar una gobernanza de múltiples niveles de acceso a ellos y la seguridad asociada con la identidad digital, así como un intercambio cuidadoso de estos datos entre las distintas entidades de la administración.

Aumentar la accesibilidad y promover la creación participativa de servicios digitales para respaldar resultados más incluyentes haciendo lo siguiente:

A corto plazo

- **Incorporar canales alternativos de prestación de servicios a la estrategia de prestación de múltiples canales.** Las redes sociales y la prestación de servicios por telefonía móvil parecen componentes ausentes de la estrategia de prestación de servicios de múltiples medios, que ofrecen un gran potencial en cuanto a la difusión y la comodidad para los usuarios. En este sentido, una revisión beneficiaría la estrategia actual.
- **Crear una estrategia para aprovechar las tecnologías digitales de modos que fomenten la coproducción y la prestación conjunta de servicios públicos.** Esta estrategia debe aspirar a integrar la opinión del usuario a la creación del servicio en todas sus etapas (concepción, creación del prototipo y prueba, prestación y

evaluación). Dado el potencial de los datos gubernamentales abiertos para facilitar un modelo de concepción de servicios públicos centrado en el usuario, esta estrategia de prestación de servicios debe ofrecer vínculos claros con la estrategia o política de gobierno abierto del gobierno central, y tratar de fomentar la reutilización de los datos gubernamentales por parte de actores interesados externos e internos.

A mediano plazo

- **Ampliar considerablemente la red de Punto GOB para aligerar la presión de la demanda de servicios en el sistema de prestación demasiado centralizado de Santo Domingo, y aumentar la accesibilidad de los servicios públicos en regiones apartadas.** Este esfuerzo se beneficiaría con la exploración de ChileAtiende, que se valía de camionetas o camiones para aumentar el acceso a los servicios en localidades remotas.
- **Establecer una estrategia y un programa de gobierno móvil que busque capitalizar las oportunidades que la gran penetración de la telefonía móvil en el país ofrece para la prestación de servicios públicos.** Este programa debe crear servicios informativos y transaccionales basados tanto en mensajes de texto como en aplicaciones para la población dominicana. El programa debe enmarcarse en una visión y una estrategia claras de desarrollo del gobierno móvil, y conocer bien las necesidades y expectativas del usuario, las oportunidades de gran impacto y los éxitos rápidos en este terreno.
- **Crear ejercicios de capacitación y formación de capacidades para la prestación de servicios digitales.** Los ejercicios de formación de capacidades deben estar encaminados a crear conciencia en todo el sector público y desarrollar capacidades para técnicas de diseño centradas en el usuario y motivadas por él. Se debe invitar a las partes interesadas a participar en los procesos de concepción, prestación y evaluación. Es de particular importancia que los proveedores de servicios básicos participen en los ejercicios de capacitación mientras buscan madurar en el uso de las tecnologías digitales.
- **Crear una estrategia o política de datos abiertos que busque promover la apertura de los datos gubernamentales y promover su reutilización para la creación de valor económico y social.** Esta estrategia debe incluir las tareas necesarias de despertar la conciencia de todo el sector público, enriquecer a la comunidad de productores y consumidores de datos y promover la coproducción de servicios mediante la reutilización de los datos gubernamentales.

A largo plazo

- **Establecer un sistema sólido de monitoreo y evaluación para la prestación de servicios a través de medios alternativos como las redes sociales y los dispositivos móviles.** Este sistema exigiría la participación de todas las entidades públicas mediante el monitoreo estructurada de sus cuentas en redes sociales, las menciones que se hagan de ellas y su presencia, a fin de recopilar información sobre la satisfacción del usuario de los servicios e integrar este dato a la mejora continua de sus servicios públicos. El monitoreo estructurada de estos canales permite al sector público identificar las prioridades e inquietudes del ciudadano y

tomar decisiones basadas en ellas. También es importante que el programa de gobierno móvil averigüe cómo interactúan ciudadanos y empresas con sus dispositivos móviles, para concebir servicios adaptados y supervisar el desempeño de los existentes.

- **Establecer un sistema de monitoreo y evaluación de los datos gubernamentales abiertos que permita al gobierno dar seguimiento a la apertura y reutilización de los datos.** Esta herramienta haría posible que el sector público describiera el grado de actividad del ecosistema de datos gubernamentales abiertos, identificara y entendiera sus puntos débiles, y tomara acciones para promover la creación de valor público motivada por los datos.
- **Crear un enfoque de gobierno en conjunto de la prestación de servicios públicos, enmarcado en una estrategia de prestación de servicios.** Esta estrategia debe aspirar a adoptar una actitud incluyente y participativa y garantizar que se ajusta a las políticas de gobierno abierto del Estado.
- **Consolidar y racionalizar ciclos de retroalimentación para los servicios públicos y la prestación de servicios digitales, evitando la duplicación de trabajo y plataformas.** Este proceso debe asegurar que las entidades públicas competentes aprendan y entiendan las lecciones derivadas de los mecanismos de información correctiva.

Fortalecer la gobernanza de los datos para que la inteligencia del sector público promueva el crecimiento incluyente haciendo lo siguiente:

A corto plazo

- **Garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información y datos del sector público.** Mientras el sector público dominicano adquiere madurez técnica en el uso de la tecnología y la elaboración de políticas públicas, necesita cada vez más colaborar, trabajar horizontalmente en la elaboración de políticas e intercambiar y confirmar o citar datos para producir información y conocimiento. Es crítico que el gobierno dominicano elabore una estrategia para hacer cumplir la regulación vigente sobre la interoperabilidad del sector público y cree conciencia en todas las entidades y órdenes de gobierno.
- **Realizar una evaluación de las estadísticas oficiales y los sistemas de datos de la República Dominicana para asegurar los fundamentos sólidos del sector público centrado en datos.** Esto debe incluir la identificación de las brechas principales y la aclaración y el fortalecimiento de la gobernanza de las estadísticas oficiales, en consulta con la Oficina Nacional de Estadística, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, el Banco Central y el Ministerio de Hacienda para aclarar sus respectivas funciones y facilitar la coordinación, la cooperación y el flujo de datos en el sector público.

A mediano plazo

- **Crear una estrategia para fomentar una cultura motivada por los datos en el servicio público.** Esta estrategia debe tender a formar en todo el sector público las necesarias competencias de datos para responder a las necesidades de un escenario de políticas públicas cada vez más complejo. También debe proponerse

ofrecer incentivos para que los funcionarios fomenten las competencias informáticas y tomen decisiones motivadas por los datos.

- **Aclarar la gobernanza de los datos en el sector público.** La gobernanza de los datos del sector público comprende una diversidad de funciones y responsabilidades, entre otras, la producción de estadísticas oficiales, la privacidad y seguridad de la información, la gestión de los sistemas informáticos, la gestión de los datos del sector público en sentido más amplio, y su inclusión en el ciclo de políticas públicas para garantizar sus efectos. Este proceso debe identificar una unidad responsable del uso coherente y responsable de los datos como un activo estratégico del sector público, que ayuda a que los encargados de tomar decisiones lo hagan con base en evidencias, y se integren los datos en todas las etapas del ciclo de políticas públicas. Debe tenerse en cuenta la designación de un Director Datos del gobierno central dominicano para cumplir esta función. La revisión de las funciones existentes debe ser la base para elaborar una política a fin de fortalecer en el sector público capacidades de uso de datos que maximicen el efecto de los datos en los resultados de las políticas públicas.
- **Establecer en el gobierno central un equipo de gestión de datos que pueda hacer recomendaciones y tenga capacidades de análisis de datos masivos (*big data analytics*) para respaldar a las entidades públicas en la prestación de servicios digitales y en los esfuerzos de elaboración de políticas.** Este equipo debe guiarse por una perspectiva estratégica que identifique las intervenciones de alto impacto que le valdrían apoyo político mientras se consolida su posición en el gobierno dominicano. La iniciativa debe complementarse con un proceso de creación de conciencia sobre el potencial del análisis de datos masivos en las entidades públicas.

A largo plazo

- **Elaborar una política integral de gestión de datos para el sector público dominicano.** Una vez que se haya aclarado la gobernanza de los datos, el gobierno de la República Dominicana debe trabajar en consulta con todos los interesados a fin de elaborar una política para los datos del sector público con el objetivo de formar capacidades para la elaboración de políticas basadas en pruebas empíricas en todo el sector público.

NOTAS

-
- ¹ El objetivo 3.3.5. de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 así lo reconoce: “Lograr acceso universal y uso productivo de las TIC”.
- ² Datos de comScore, una firma de análisis de publicidad y audiencias, indican que los latinoamericanos son los usuarios más entusiastas de las redes sociales, y dedican hasta 29% del tiempo que pasan en línea a usar estas herramientas.
- ³ Objetivo específico 1.1.1: “Estructurar una Administración Pública eficiente que actúe con honestidad, transparencia y rendición de cuentas y se oriente a la obtención de resultados en beneficio de la sociedad y del desarrollo nacional y local.”
- ⁴ <http://www.optic.gob.do/index.php/centro-de-atencion-ciudadana/estrategia-cac> (consultado el 1 de abril de 2016)
- ⁵ Véase aquí: <https://www.chileatiende.gob.cl/contenidos/oficinamovil>

Bibliografía

- Agarwal, S., H. B. Perry, L. A. Long y A. B. Labrique (2015), “Evidence on feasibility and effective use of mHealth strategies by frontline health workers in developing countries: systematic review”, *Tropical Medicine & International Health*, vol. 20, núm. 8, pp. 1003-1014.
- Auditoría Interna del Gobierno del Reino Unido (2015), Internal Audit, 2014-15 Savings Validation Summary Report, Report Ref: 1/15, Londres, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/453542/2014-15_savings_validation_report.pdf.
- Auditoría Nacional del Reino Unido (2013), *The impact of government ICT savings initiative*, Londres, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/03/ICT-savings-Full-report.pdf>.
- Berryhill, J. (2015), *Open Data and Crowdsourcing*, Oficina de Gobierno Electrónico y TI, Oficina Ejecutiva del Presidente de los Estados Unidos.
- Bower, J. (2015), “Modelo Perú: A Unique Approach to Financial Inclusion, Better Than Cash Alliance”, Nueva York, <https://www.betterthancash.org/news/blogs-stories/modelo-peru-a-unique-approach-to-financial-inclusion>.
- Cámara, N., y D. Tuesta (2014), “La Nueva Banca, la Banca para Todos: el ‘Modelo Perú’”, <https://www.bbvarsearch.com/publicaciones/la-nueva-banca-la-banca-para-todos-el-modelo-peru/>.
- Casa Blanca (2015), “The White House Names Dr. D. J. Patil as the First U.S. Chief Data Scientist”, publicación de bitácora digital, www.whitehouse.gov/blog/2015/02/18/white-house-names-dr-dj-patil-first-us-chief-data-scientist.
- Cristia, J., P. Ibararán, S. Cueto, A. Santiago y E. Severín (2012), “Technology and Child Development: Evidence from the One Laptop per Child Program”, documento de trabajo del BID IDP-WP-304, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C.
- De Melo, G., A. Machado, A. Miranda y M. Viera (2013), “Profundizando los efectos del Plan Ceibal, Instituto de Economía, Universidad de la República”, Montevideo, www.ccee.edu.uy/jacad/2013/file/MESAS/Economia%20de%20la%20educacion_plan%20ceibal/Profundizando%20en%20los%20efectos%20del%20Plan%20Ceibal.pdf.
- Decreto presidencial 1090-04 de la República Dominicana que establece la OPTIC.
- Decreto presidencial 229-07 de la República Dominicana sobre las funciones y responsabilidades de la OPTIC.
- Decreto presidencial 527-09 que regula las estructuras institucionales, el empleo público y la política de remuneración.
- DGII (2016), *Submission of good practices using the OECD Submission Form for Good Practices*, República Dominicana.
- Grupo del Banco Mundial (2016a), World Development Report 2016: Digital Dividends Overview, Informe sobre el desarrollo mundial, Banco Mundial, Washington, D. C.,

<http://documents.worldbank.org/curated/en/2016/01/25772035/world-development-report-2016-digital-dividends-overview>.

Grupo del Banco Mundial (2016b), World Development Indicators (base de datos)
<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

Grupo del Banco Mundial (2011), *Remittance Markets in Africa*, World Bank, Washington, D. C., http://siteresources.worldbank.org/EXTDECPROSPECTS/Resources/476882-1157133580628/RMA_FullReport.pdf.

Hilbert, M. (2016), “Big Data for Development: A Review of Promises and Challenges”, *Development Policy Review*, 2016, vol. 34, núm. 1, pp. 135-174.

Ley 126-02 de la República Dominicana sobre el comercio y los documentos electrónicos, y la firma digital.

Ley 41-08 de la República Dominicana sobre la Administración Pública.

Ley 107-13 de la República Dominicana sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración Pública.

MESCYT (2012), Informe General sobre Estadísticas de Educación Superior 2010-2011, Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, Santo Domingo.

Mickoleit, A. (2014), “Social Media Use by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers”, *OECD Working Papers on Public Governance*, núm. 26, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmghmk0s-en>.

OCDE (2016a), Digital Government in Chile: Strengthening the Institutional and Governance Framework, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258013-en>.

OCDE (2016b), *Open Government Data Review of Mexico: Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264259270-en>.

OCDE (2015a), Open Government Data Review of Poland: Unlocking the Value of Government Data, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241787-en>.

OCDE (2015b), *Presentation given within the framework of the OECD 51st session of the Public Governance Committee*, 23-24 de abril de 2015, Centro de Conferencias de la OCDE, París.

OCDE (2014) *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, OECD Publishing, París, <http://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm>.

OCDE/UIT. (2011), M-Government: Mobile Technologies for Responsive Governments and Connected Societies, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264118706-en>.

OPTIC (2016). Tomado de <http://www.optic.gob.do/index.php/centro-de-atencion-ciudadana/estrategia-cac>.

OPTIC (2015a) *Índice de uso de TIC e implementación de gobierno electrónico en el Estado Dominicano correspondiente al año 2015*, Oficina Presidencial de Tecnologías de la Información y Comunicación, Santo Domingo.

OPTIC (2015b), NORTIC A5: Norma sobre la prestación y automatización de los servicios públicos del Estado Dominicano, Oficina Presidencial de Tecnologías de la Información y Comunicación, Santo Domingo.

República de Estonia (2016), Data Exchange Layer X-Road, <https://www.ria.ee/en/x-road.html> (consultado en octubre de 2016).

Scharwatt, C., y C. Williamson (2015), “Mobile money crosses borders: New remittance models in West Africa”, Asociación GSM, Londres, www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2015/04/2015_MMU_Mobile-money-crosses-borders_New-remittance-models-in-West-Africa.pdf.

Ubaldi, B. (2013), “Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives”, *OECD Working Papers on Public Governance*, núm. 22, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>.

UN e-Government Survey (2016), tomado de <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center>. Las siguientes secciones de este capítulo buscarán descubrir y analizar los factores más importantes que afectan la capacidad del gobierno para encabezar la transformación digital del sector público y el uso de las tecnologías digitales para promover el crecimiento incluyente y esfuerzos de desarrollo más amplios

Tractis (2012), *World map of eID deployments*, <https://www.tractis.com/help/?p=3670>.

Twiplomacy (2014), *Heads of State and Government and Foreign Ministers on Twitter*, julio, tomado de http://twiplomacy.com/wp-content/uploads/2014/06/_MASTER_twip_2014.pdf.

Lecturas adicionales

OPTIC (2014a), NORTIC A1: Norma general sobre uso e implementación de las tecnologías de la información y comunicación en el Estado Dominicano, Oficina Presidencial de Tecnologías de la Información y Comunicación, Santo Domingo.

OPTIC (2014b), NORTIC A2: Norma sobre interoperabilidad entre los organismos del gobierno dominicano, Oficina Presidencial de Tecnologías de la Información y Comunicación, Santo Domingo.

OPTIC (2014c), NORTIC A3: Norma sobre publicación de datos abiertos del gobierno dominicano, Oficina Presidencial de Tecnologías de la Información y Comunicación, Santo Domingo.

OPTIC (2016d), Estrategia CAC. Oficina Presidencial de Tecnologías de la Información y Comunicación, Santo Domingo, <https://www.optic.gob.do/index.php/centro-de-atencion-ciudadana/estrategia-cac>.

Capítulo 5

La innovación en los servicios públicos como motor de crecimiento incluyente en la República Dominicana

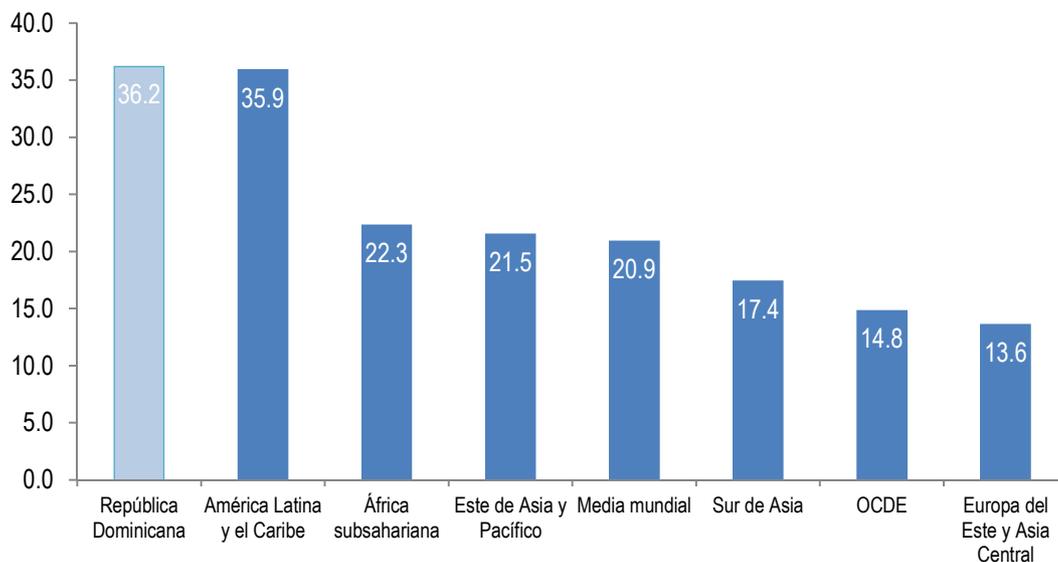
Este capítulo analiza el contexto de la innovación en el sector público de la República Dominicana conforme al marco de la OCDE para la innovación pública. Ofrece un panorama general de la compleja situación de las políticas públicas que la República Dominicana debe enfrentar en los próximos años, y la importancia de fomentar la innovación en el sector público para hacer frente a estos retos. El capítulo explora el contexto institucional para la innovación pública, empezando por la necesaria función técnica y coordinadora del Ministerio de Administración Pública (MAP). También aborda la tensión entre la necesidad de estabilidad y control normativo de las actividades del sector público y el margen necesario para que los servidores públicos innoven y reduzcan los trámites burocráticos. Se abordan cuestiones relativas al flujo de datos y conocimiento en el sector público, y la gestión estratégica de los recursos humanos como factor determinante clave de la innovación. Por último, el capítulo ofrece varias recomendaciones de políticas públicas encaminadas a reforzar el entorno de innovación en el sector público.

Introducción

A pesar del crecimiento económico sostenido de los años recientes, la República Dominicana enfrenta retos considerables y cada vez más complejos de desarrollo, sumados a un desempeño deficiente de los servicios públicos básicos (véase el capítulo 1). En el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, la República Dominicana ocupa el lugar 119 de un total de 140 países en cuanto a la educación primaria, y el 126 por lo que se refiere a la educación superior. Como ocurre en gran parte de América Latina, los sistemas educativos inadecuados se han traducido en una seria brecha de competencias (gráfica 5.1) que podría dañar el crecimiento potencial a largo plazo y menoscabar la capacidad del país para crear una sociedad más incluyente.

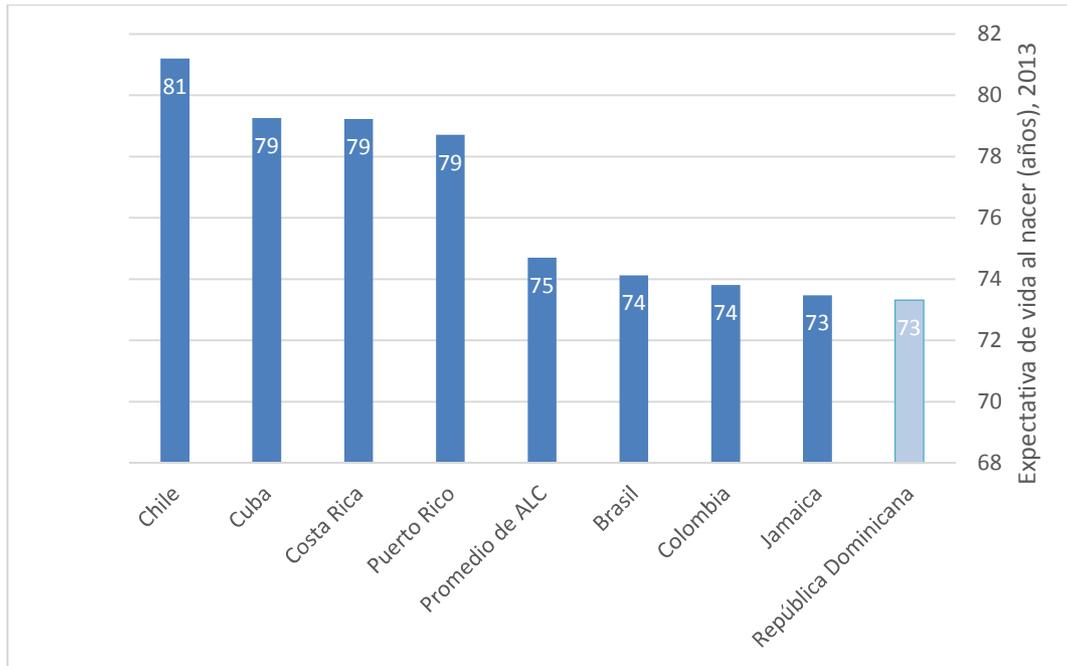
Gráfica 5.1. Proporción de empresas que identifican una fuerza laboral sin formación adecuada como obstáculo importante para sus operaciones

(% de las empresas formales, hacia 2010)



Fuente: Cálculos de la OCDE basados en Grupo del Banco Mundial (2010), Encuestas a empresas, <http://www.enterprisesurveys.org>.

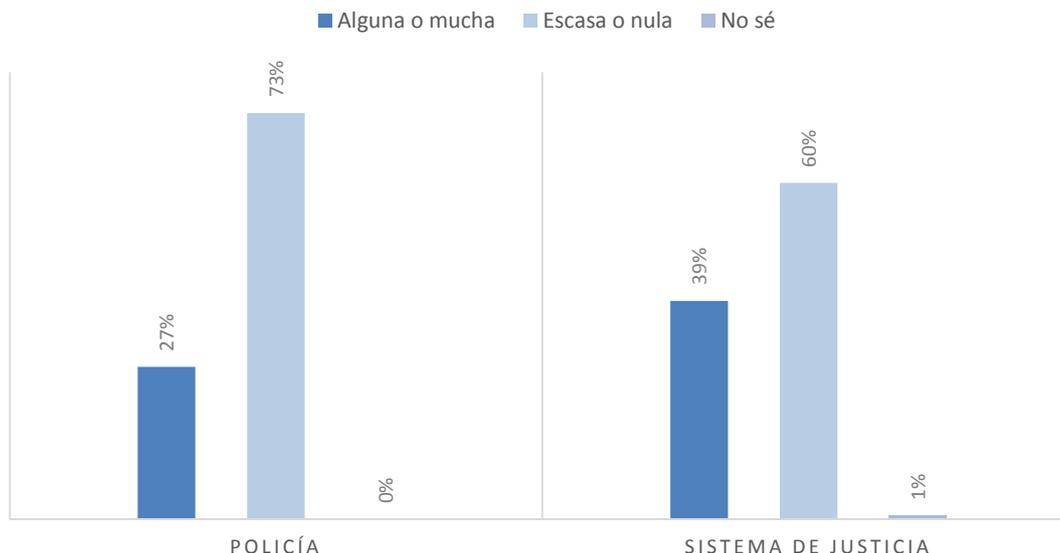
El sistema de salud tampoco ha dado los resultados que se esperaban: la esperanza de vida es inferior al promedio regional (gráfica 5.2), el índice de mortalidad materna se encuentra 40% arriba del promedio regional (MEPYD, 2014) y muchos hospitales tienen deficiencias de equipamiento. El grado de satisfacción con los servicios de salud pública sigue siendo en general bajo. Según el Latinobarómetro (2015), 47.9% de los dominicanos declaran no estar satisfechos con los hospitales públicos, mientras que en los países de la OCDE 71% de los ciudadanos expresan satisfacción con el sistema de cuidado de la salud (OCDE, 2015d).

Gráfica 5.2. Esperanza de vida al nacer (total de años), 2013

Fuente: Grupo del Banco Mundial (2016), Indicadores de desarrollo mundial (base de datos), <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

Como país insular, la República Dominicana es particularmente vulnerable al cambio climático. Los datos del Centro para el Desarrollo Global, un tanque de pensamiento con sede en Washington, clasifican a la República Dominicana en el puesto 55 de los países más vulnerables al cambio climático (Centro para el Desarrollo Global, 2010). De manera similar, DARA (Development Assistant Research Associates), organización internacional sin ánimo de lucro, considerando 34 indicadores de cambio climático y emisiones de carbono, calculó que el grado de vulnerabilidad del país como grave (DARA, 2012). Es probable que las alteraciones asociadas con el cambio climático afecten los ecosistemas y recursos naturales del país. Será decisivo encontrar vías para el desarrollo sostenible, con menos emisiones de carbono, una mejor gestión de los desechos y el agua, así como un uso de los recursos y hábitos de consumo más racionales.

El acelerado ritmo de urbanización (26.42% de crecimiento de la población urbana entre 2000 y 2014), aunado a una distribución inequitativa del ingreso, la falta de infraestructura y capacidades limitadas de planeación y ejecución, ha dificultado aún más la prestación de servicios. A los sentimientos de inseguridad física y los persistentes índices de delincuencia se añade una escasa confianza en la policía nacional y el sistema de justicia (gráfica 5.3). La gran percepción de la corrupción es un riesgo adicional que amenaza las instituciones públicas, lo que podría traducirse en un escaso grado de confianza en el gobierno y su capacidad para atender los problemas pendientes. La República Dominicana ocupa el lugar 103 de un total de 168 países evaluados con el Índice de Percepción de la Corrupción (Transparencia Internacional, 2016).

Gráfica 5.3. Confianza en entidades públicas seleccionadas

Fuente: Latinobarómetro (2015), base de datos, www.latinobarometro.org/latOnline.jsp (consultado en octubre de 2016).

Las investigaciones muestran que el acceso inequitativo a los servicios públicos y su calidad deficiente se correlacionan con una escasa moral tributaria y el incumplimiento de las obligaciones fiscales (Daude *et al.*, 2012). La evidencia sugiere que, en el caso de la República Dominicana, la percepción de la calidad de los servicios públicos y la moral tributaria son particularmente bajas (OCDE, 2103). La persistente evasión y elusión de impuestos en un contexto de crecientes niveles de deuda y rigidez presupuestal, restringe los recursos escasos para atender estos retos.

Hallar soluciones exitosas en un contexto tan complicado exigirá la participación de un amplio espectro de actores interesados, así como la identificación de medidas que tengan repercusiones políticas, técnicas, económicas y sociales. El complejo escenario de políticas públicas requiere acciones y prácticas innovadoras, entre ellas estrategias más colaborativas para hacer frente a los problemas públicos y nuevas maneras de trabajar en el sector público. Esto es lo que la OCDE ha llamado “el imperativo de la innovación pública” (OCDE, 2015a).

La innovación en el sector público puede traer consigo mayor productividad e incrementos de eficiencia, facilitar la creación de valor público y maneras más racionales y eficaces de atender estos complejos problemas sociales. La innovación pública también puede incidir en la calidad de los servicios públicos y servir como factor de crecimiento económico e inclusión social. Los gobiernos innovadores crean herramientas que les permiten racionalizar el ciclo de vida de innovación en todo el sector público (gráfica 5.4), incluidos mecanismos sistemáticos y robustos para probar nuevas políticas, programas y servicios, así como mecanismos para ampliar las experiencias exitosas a fin de producir efectos más amplios (Breckon, 2015).

Recuadro 5.1. ¿Qué es la innovación en el sector público?

No existe una definición establecida de innovación pública, pero de los proyectos nacionales e internacionales de investigación han surgido algunos elementos comunes. Aunque todavía quedan por realizar muchos estudios en el campo de la innovación pública, este ámbito de trabajo puede aprender de la innovación en el sector privado. El Manual de Oslo (2005) define así la innovación en las empresas:

La adopción de un producto (bien o servicio), proceso, método de comercialización o institucional nuevo o muy mejorado, como parte de las prácticas empresariales, la organización en el lugar de trabajo o las relaciones externas.

Esta definición destaca dos características importantes de la innovación: en primer lugar, el producto, proceso o método nuevo debe adoptarse; es decir, no puede ser una simple buena idea, sino haberse llevado a la práctica de manera operativa. En segundo lugar, la innovación debe ser novedosa, ya sea porque se creó desde cero o porque constituye una mejora considerable. La novedad es subjetiva, de manera que una innovación debe ser nueva para la organización donde se adopta, pero puede ya estar en uso en otra parte.

Una de las diferencias fundamentales entre los sectores público y privado es la de los objetivos. La innovación ofrece a las empresas un medio para lograr una ventaja competitiva en el mercado y contribuir a la generación de utilidades. En cambio, no hay un resultado final único que motive a las entidades del sector público para innovar. Los objetivos en el sector público son múltiples y contrapuestos, y a menudo exigen lograr el equilibrio entre valores que se oponen. Las motivaciones altruistas (p. ej., defender la propia comunidad o los valores de una institución) también son factores importantes de la innovación en el sector público.

Sin embargo, no hay que pasar por alto los efectos cuando se trata de la innovación en el sector público. La innovación debe consistir no solo en la adopción de algo nuevo, sino también en alcanzar resultados de valor para la sociedad. Como dice una definición sencilla: “La innovación pública consiste en ideas nuevas que trabajan en la creación de un valor público” (OCDE/Eurostat, 2005, p. 4). Cada innovación pública está encaminada a atender un reto de política pública, y una innovación pública exitosa es la que alcanza el resultado público deseado (un criterio político reflejado en decisiones del gobierno).

A partir de estos elementos, y de la evidencia sobre innovaciones en el sector público, el Observatorio de la Innovación del Sector Público de la OCDE identificó las siguientes características de la innovación pública:

Novedad: Las innovaciones establecen perspectivas nuevas en relación con el contexto en que se adoptan.

Adopción: Las innovaciones deben adoptarse, no quedarse solo en ideas.

Efecto: Las innovaciones aspiran a traer consigo mejores resultados públicos, entre ellos eficiencia, eficacia y satisfacción del usuario o empleado.

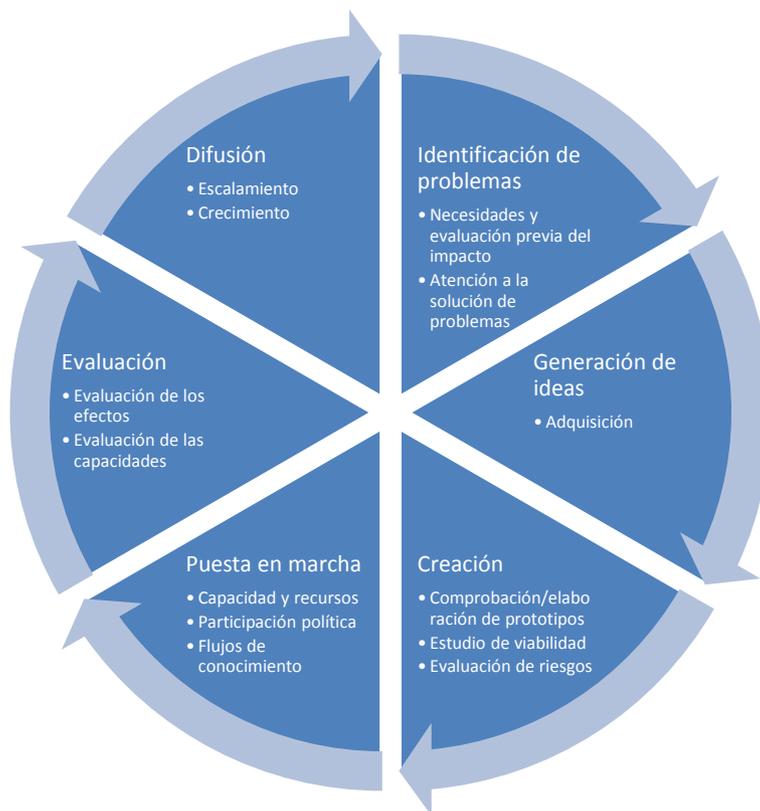
Los anteriores se consideran principios nacientes de la innovación pública, según el conocimiento actual del Observatorio de la Innovación del Sector Público de la OCDE. Se espera que evolucionen y se desarrollen a medida que los trabajos ulteriores amplíen la extensión y profundidad del conocimiento vigente de la innovación pública.

Fuentes: OCDE/Eurostat (2005), *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data (Manual de Oslo. Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación)*, 3ª ed., OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264013100-en>.

Nesta (2007), *Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously*, Nesta, Londres, http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/ready_or_not.pdf.

Generalizar el uso de métodos innovadores como la pensamiento de diseño, creación de prototipos y prueba durante desarrollo en servicios públicos puede conllevar la creación de servicios más ágiles, fáciles de usar y eficaces. Estos métodos también pueden respaldar la elección informada de medios de prestación, que pueden aumentar, por ejemplo, el acceso a los beneficios y prestaciones sociales. La mejor y más ágil interacción con el sector público incrementa la competitividad de las entidades públicas. La externalización colectiva de propuestas, y las fuentes alternativas de datos, pueden informar todas las etapas del ciclo de políticas públicas, mejorando la inteligencia del sector público (véase el capítulo 4). Complementados con técnicas de experimentación y comprobación como los prototipos y los experimentos aleatorios, estos métodos respaldan la elaboración de políticas basada en evidencia empírica.

Gráfica 5.4. El ciclo de vida de la innovación



Fuente: Trabajo propio del autor.

La literatura señala cuatro tipos de beneficios que se pueden esperar de la innovación pública (Comisión Europea, 2013a):

1. Mejor logro de resultados de las políticas públicas.
2. Producción de servicios considerablemente mejorados.
3. Mayor productividad y eficiencia interna del sector público.

4. Fortalecimiento de la democracia con un mayor grado de rendición de cuentas, así como de compromiso y participación ciudadanos.

Recuadro 5.2. Innovación para alcanzar resultados: experiencias de países miembros de la OCDE

Mejorar la elaboración de políticas públicas

Francia y Nueva Zelanda se han movido más allá de las métricas económicas tradicionales en la elaboración de políticas públicas, y han creado indicadores de alto nivel para alcanzar perspectivas de bienestar más amplias y explícitas. En ambos países se han agrupado los indicadores de alto nivel del análisis de políticas en torno a tres temas generales: 1) economía/prosperidad; 2) progreso social/inclusión, y 3) sostenibilidad ambiental.

Prestación de mejores servicios: mejoramiento de los servicios de salud en Francia

El Ministerio de Salud de Francia, con el apoyo de la Secretaría General para la Modernización de la Acción Pública (SGMAP), puso en marcha un programa de proyectos de desempeño en las instituciones públicas de salud para mejorar la calidad de los servicios y reducir el déficit financiero de los hospitales. La estrategia se basa en la gestión participativa (*lean management*, en inglés) a fin de mejorar la calidad de los servicios, la eficiencia y las condiciones de trabajo. A raíz de los resultados positivos de un proyecto piloto realizado en un hospital de formación de médicos, la ANAP (Agencia Nacional de Apoyo al Desempeño de los Establecimientos de Salud y Medicina Social) propagó la metodología y apoyó a los hospitales en la puesta en marcha del proyecto. En cada hospital, un plan de ahorro reduce los cargos en 2% anual y el déficit en 20% anual, lo que asciende a 350 millones de euros en los 30 proyectos vigentes. Las ganancias proceden de las funciones de apoyo y el consumo de servicios médicos. Por cada proyecto, al menos 70% de las ganancias se deben a la reducción de los cargos.

La nueva organización de la sala de urgencias, que asumió una postura participativa invitando a tomar parte en el proyecto al personal médico y paramédico del servicio, así como la reducción de las tareas que no aportan valor agregado, disminuyeron en 28% el tiempo promedio de espera. Una optimización de la sala de urgencias aumentó en 20% el índice de ocupación al final de enero de 2010, principalmente por haberse cerrado cuatro quirófanos. Los cierres se debieron a una optimización del equipo técnico y a un mejor monitoreo de la actividad. El proyecto también favoreció un ambiente más cómodo en el trato con los pacientes o sus familiares (la reducción del tiempo de espera en la sala de urgencia reduce la irritación de los usuarios).

Respaldar una gobernanza y procesos de toma de decisiones más democráticos

En Roma, Italia, se priorizaron los aspectos del bienestar que más importan a los ciudadanos mediante un proceso integral de consulta, valiéndose de métodos como encuestas entre la comunidad, una herramienta web, reuniones públicas y talleres. La región italiana de Cerdeña realizó mejoras concretas en la prestación de servicios públicos como consecuencia de la participación eficaz de entidades públicas, el sector privado y la sociedad civil en torno a objetivos de bienestar que sean claros y medibles. Por ejemplo, la cantidad de desechos urbanos vertidos en rellenos sanitarios se redujo a la mitad y la proporción de ellos que se recicla aumentó de 27% a 48% en el lapso de cinco años.

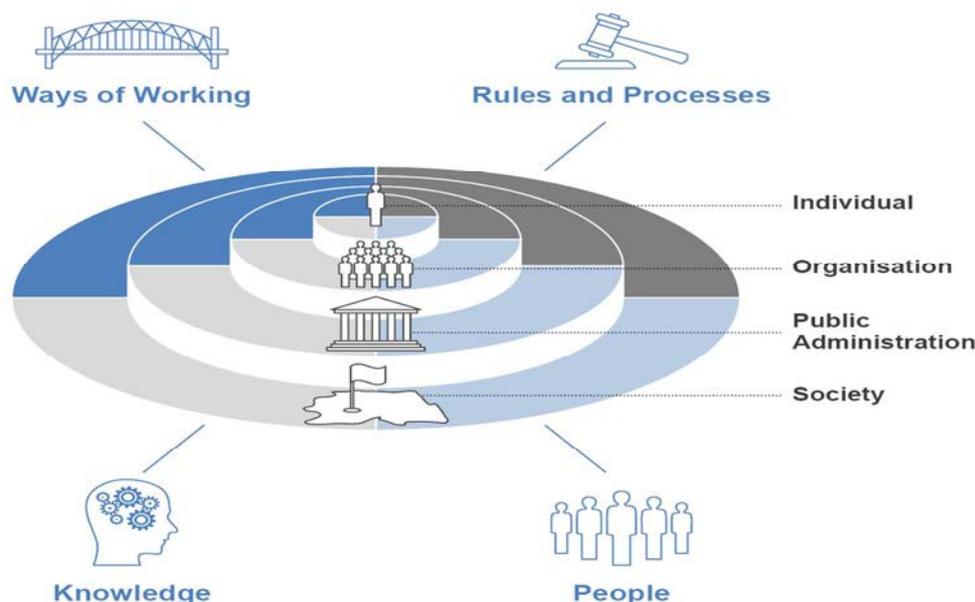
Fuente: OCDE (2015b), *Policy Shaping and Policy Making: The Governance of Inclusive Growth*, Informe de antecedentes para la Reunión Ministerial de Gobernanza Pública de la OCDE en Helsinki, 28 de octubre de 2015, OECD Publishing, París, <https://www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf>.

No obstante los beneficios potenciales, alcanzar una aproximación estructurada y estratégica de innovación pública para la mejora de los servicios y el crecimiento incluyente puede resultar difícil. Contra lo que ocurre en las empresas del sector privado, las instituciones del sector público no tienen los mismos incentivos para innovar. La función de las entidades públicas no es competir por participación en el mercado en sus respectivos ámbitos de servicios. Muchas veces, y con razón, desempeñan una función de

monopolio en la prestación de determinados servicios. Por otra parte, los incentivos a menudo están alineados para conservar las prácticas vigentes, y las actividades diarias restringen el tiempo disponible para pensar en nuevos modelos de actividad. Esto significa que el sector público tiene que poner especial énfasis en establecer acuerdos institucionales y estructuras de incentivos que le permitan adaptarse con rapidez a una sociedad cambiante. En vista de estas realidades, las entidades públicas han creado unidades o estructuras especiales con las capacidades y el espacio necesarios para permitir la innovación (Nesta, 2014). En Corea, por ejemplo, se creó la Oficina de Innovación de Seúl para invitar a los ciudadanos y las organizaciones sin ánimos de lucro a participar en la búsqueda de soluciones nuevas para los retos del sector público.

Sin embargo, estos esfuerzos resultan aún más difíciles debido a la naturaleza impredecible de la propia innovación. Nada puede garantizar que un equipo aportará una buena idea o solución a un problema, ni que la idea podrá llevarse a la práctica con éxito. La innovación se acompaña de cierto grado de incertidumbre, que es difícil de traducir en forma de riesgos medibles. Aun así, es de importancia crítica entender que la innovación del sector público no se produce en un vacío. Depende de varios factores posibilitadores, que con frecuencia están estrechamente interrelacionados.

A través del análisis de la literatura pertinente y más de 300 prácticas disponibles en el Observatorio de la Innovación del Sector Público, la OCDE elaboró un marco para examinar la innovación del sector público (OCDE, 2015a). Este marco identifica cuatro niveles en los que se produce la innovación y cuatro factores institucionales que operan en el proceso de innovación pública. La innovación puede producirse a nivel individual, en una entidad, en el sector público en sentido más amplio o en la sociedad en conjunto. Los factores que intervienen en el proceso de innovación son la gestión de los recursos humanos, la organización del trabajo, el flujo de conocimiento en una entidad y entre dos o más entidades, y las reglas y los procesos que rigen las operaciones y actividades. Estos elementos integran el entorno del sector público.

Gráfica 5.5. El entorno para la innovación del sector público

Fuente: OCDE (2015a), *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264236561-en>.

Este capítulo dará una mirada a fondo al estado actual del marco de políticas y el entorno de innovación pública de la República Dominicana. De manera más específica, examinará las condiciones fundamentales que posibilitan o menoscaban la capacidad del sector público dominicano para prestar servicios innovadores e incluyentes. Como la República Dominicana busca desplegar esfuerzos más dirigidos para promover la capacidad de innovación de sus entidades públicas, podría tener en cuenta la posibilidad de aplicar este marco a la formulación de sus ámbitos de intervención.

La primera sección de este capítulo examina el contexto de la innovación pública en la República Dominicana. Las secciones siguientes evalúan los distintos componentes del entorno de innovación pública que se presentan en el esquema de arriba (gráfica 5.5). La segunda sección explica cómo las maneras de trabajar en las entidades públicas dominicanas favorecen o dificultan la innovación, y la tercera sección explora las reglas y los procesos vigentes en función de sus efectos sobre la innovación del sector público. Las dos últimas secciones evalúan cómo el flujo de datos, información y conocimiento, así como la gestión de la fuerza laboral del sector público, son susceptibles de mejora para promover las actividades innovadoras.

La innovación pública en la República Dominicana

El entorno y la coordinación institucionales

La Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 establece la visión de país que los dominicanos aspiran a lograr a largo plazo:

“...un país [...] que garantiza el Estado social y democrático de derecho y promueve la equidad, la igualdad de oportunidades, la justicia social, que gestiona y

aprovecha sus recursos para desarrollarse de forma innovadora, sostenible y territorialmente equilibrada [...] y se inserta competitivamente en la economía global”.²

El fortalecimiento de la innovación como medio para aumentar la competitividad económica ocupa un lugar muy alto en la agenda del gobierno. El Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología preside el Consejo de Innovación y Desarrollo Tecnológico, y es la principal entidad del ejecutivo encargada de fortalecer el marco institucional y financiero del sistema nacional de innovación y desarrollo tecnológico (MESCYT, 2008). El sector público desempeña un importante papel como catalizador y promotor de la innovación en la economía, que fortalece y reúne a los actores de los sectores académico y privado.

Con todo, si el sector público dominicano espera seguir el paso de una sociedad que cambia rápidamente, no solo debe trabajar como catalizador de la innovación, sino modernizarse, reformarse y adaptarse constantemente, ajustando sus servicios y políticas a las necesidades y preferencias de sus ciudadanos. El sector público debe volverse un innovador. La conciencia de la necesidad de fomentar la innovación pública y actuar como agente fundamental de cambio e innovación motivó la creación en 2012 del Viceministerio de Innovación y Modernización, adscrito al Ministerio de Administración Pública (MAP). La misión del viceministerio es definir y aplicar planes, acciones y políticas que promuevan la innovación pública y la investigación de asuntos de la administración pública para promover la modernización y la eficiencia del sector público. El viceministerio no obtuvo cierta capacidad operativa sino hasta 2014; y en 2015, entre sus limitadas capacidades se contaba apenas dos miembros que trabajaban como analistas de políticas públicas, sin director alguno. Hasta el momento, la falta de recursos humanos y visibilidad de su trabajo ha impedido que el viceministerio consolide su función en este ámbito de política pública. Sin embargo, ha emprendido algunos esfuerzos para aumentar la conciencia entre los altos funcionarios de la administración pública dominicana, entre ellos la coordinación, edición y difusión de una revista científica sobre administración pública y la organización de un Seminario Internacional sobre Innovación Pública en 2015.

El reto que ahora se presenta al viceministerio es elaborar una visión, una estrategia y una política claras para promover la innovación pública. La elaboración de esta visión reviste una importancia crítica, pues se espera que el viceministerio desempeñe un papel decisivo en respaldo del trabajo de los innovadores del sector público de manera concreta y estructurada, facilitando el acceso a herramientas y datos, desarrollando capacidades, poniendo en contacto a los innovadores, promoviendo el aprendizaje entre colegas, observando la innovación y propagando y ampliando las experiencias exitosas.

A pesar de la falta de un marco institucional y de políticas congruente para la innovación pública, han empezado a surgir algunos equipos y unidades en el sector público dominicano. Hace poco la Dirección Técnica del Gabinete de Coordinación de la Política Social estableció una Unidad de Políticas Públicas e Innovación, que busca formas innovadoras de atender asignaturas pendientes de la política social, así como mejorar los efectos y el desempeño de los programas de asistencia social que están a su cargo. La Dirección General de Impuestos Internos estableció el DGII-LAB con fines parecidos, y el Hospital Pediátrico Dr. Hugo Mendoza creó un Comité de Innovación con

² Ley No. 1-12 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.

el objetivo de buscar maneras innovadoras de resolver problemas o mejorar la prestación de servicios en todos los ámbitos.

Estas unidades de innovación, así como algunas prácticas o iniciativas innovadoras, aparecen y se desarrollan de manera descoordinada; suelen funcionar con herramientas expofeso y un tanto rudimentarias, y a menudo se ven obligadas a reformar sus maneras de trabajar con recursos humanos y financieros limitados. La creación de un marco de políticas e institucional congruente, así como de una cultura administrativa centrada en la innovación pública, deben ser una prioridad esencial para la República Dominicana. Esto es pertinente no solo para posibilitar la innovación en la economía en general, sino para que el propio sector público llegue a ser un agente de innovación que trabaje continuamente para aumentar la eficiencia y la agilidad.

Recuadro 5.3. Creación de incentivos para la agilidad y la colaboración en Alberta, Canadá

Cambiar los modos de pensar y construir una cultura de innovación puede ser la tarea más difícil en una agenda de innovación del sector público. Estos esfuerzos deber asegurar que los incentivos vigentes están alineados con las prioridades y los objetivos del sector público. En la provincia canadiense de Alberta, los funcionarios coincidían en que lograr la colaboración entre las entidades se había vuelto uno de los mayores retos del servicio público, y en que fomentar una cultura de trabajo más colaborativa dependía de los comportamientos y las decisiones de los altos funcionarios. Así llegaron a la conclusión de que la manera más eficaz de incentivar una colaboración más horizontal era vincular expresamente la remuneración basada en el desempeño de los altos funcionarios con las iniciativas horizontales de política pública. En el caso de los viceministros y jefes de departamentos, 20% de su paquete de remuneración se basa en el desempeño, y de este porcentaje 75% depende de su rendimiento en asuntos horizontales. En el caso de los viceministros adjuntos, 50% de su remuneración basada en el desempeño se basa en iniciativas horizontales. Lo anterior ha creado un incentivo significativo para centrarse en el éxito de las iniciativas horizontales del gobierno, aunque ello suponga volver a asignar los recursos desviándolos del logro de los objetivos del plan operativo del departamento.

Fuente: Määttä, S. (2011), "Mission possible: Agility and effectiveness in state governance", *Sitra Studies*, núm. 57, Fondo Finlandés para la Innovación, Helsinki.

Factores que representan obstáculos para la innovación

Para elaborar un marco de políticas e institucional congruente, y una cultura administrativa centrada en la innovación del sector público, la República Dominicana tendrá que superar muchos retos y obstáculos. Algunos de ellos son comunes a todos los gobiernos que buscan la innovación como nuevo paradigma de la administración pública, y otros son específicos al contexto dominicano.

Las investigaciones realizadas en la OCDE y países europeos destacaron algunos de los factores comunes que constituyen estímulos y retos para la innovación pública (OCDE, 2015a; Rivera *et al.*, 2012). Entre los retos se incluyen un marco normativo desfavorable, una deficiente coordinación, falta de recursos, un liderazgo inadecuado en pro de la innovación pública, un grado limitado de competencias y uso de procesos y métodos innovadores, falta de datos y redes laxas de conocimiento e innovación (Comisión Europea, 2013a).

Como en muchos países de la OCDE, la brecha de competencias y la falta de incentivos adecuados para premiar, atraer, desarrollar o retener a los innovadores merman la capacidad del gobierno dominicano para atender los problemas de políticas o servicios públicos de maneras nuevas y más eficaces. En la burocracia dominicana predomina una

cultura administrativa tradicional caracterizada por relaciones fuertemente jerárquicas, una gestión posesiva de la información, cierto grado de resistencia a la colaboración con los interesados externos y una gestión relativamente inflexible de los recursos humanos, que limita la capacidad para combinar o desarrollar nuevos conjuntos de competencias y modos de trabajar en el sector público.

En 2006 un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) describió la burocracia dominicana como “clientelista”, en la cual los cambios de las autoridades políticas tenían grandes impactos en la fuerza laboral de las entidades, y había una gran rotación de servidores públicos (BID, 2006). Sin embargo, la ola de reformas a la administración de la fuerza laboral pública, en particular entre 2008 y 2012, ha fortalecido progresivamente la función pública profesional, ofreciendo protección a los servidores públicos y creando incentivos para profesionalizarlos (OCDE, 2015c). A pesar de estos avances, el país todavía no puede planear, gestionar ni utilizar los recursos humanos de manera que garantice servicios públicos eficientes y de alto rendimiento. (OCDE, 2015c). La falta de un sistema de gestión del desempeño con marcos integrales de evaluación institucional e individual para respaldar la capacidad de innovación del sector público es un reto adicional para la agenda de innovación del gobierno. La experiencia demuestra que la transición hacia una meritocracia suele ser un proceso largo y complejo.

La organización del trabajo en el sector público de la República Dominicana también puede ser una fuente de resistencia. Las duplicidades institucionales dificultan la transparencia y la rendición de cuentas de la acción del gobierno, lo que menoscaba los incentivos para la innovación. Más aún, las reglas y los procesos vigentes sirven más para conservar el *statu quo* que para modificar las actuales maneras de trabajar. En tanto la burocracia dominicana madura, será decisivo equilibrar las tensiones entre la necesidad de institucionalizar los procedimientos y la de garantizar la flexibilidad requerida para promover la cultura de la innovación, y con frecuencia será preciso que la administración pública reconsidere la organización y la regulación del trabajo.

La experiencia de los países de la OCDE indica que la creación de un ecosistema de actores dinámico y constructivo puede favorecer mayor innovación en el gobierno. La construcción de un ecosistema de innovación para el crecimiento incluyente exige que los servidores públicos promuevan una cultura de apertura y colaboración con los interesados externos, lo que constituye un reto pendiente de la administración de la República Dominicana. Para poder innovar, la función pública debe estar más en sintonía con las necesidades y preferencias de los usuarios de los servicios, y adquirir un conocimiento claro de la manera en que la creación de determinados servicios puede incidir en las poblaciones vulnerables o en el ciclo comercial de una empresa. Esto no se consigue con interacciones de una sola vez, sino entablando una relación continua con los usuarios de los servicios y ciclos sistemáticos de información correctiva que pongan al corriente a los proveedores de servicios y construyan progresivamente la confianza en los funcionarios y las entidades públicas. Lo anterior exigirá que la capacitación de los servidores públicos ponga especial énfasis en el desarrollo de competencias para el compromiso y la interrelación con las partes interesadas, tanto internas como externas.

Las innovaciones pueden modificar considerablemente la manera en que operan los órganos burocráticos, lo que a su vez puede generar resistencia interna. Estas modificaciones requieren un decidido apoyo político para reducir las barreras internas y establecer el grado justo de incentivos para que todos los actores participen. La evidencia

demuestra que el apoyo político es un factor importante que favorece innovaciones exitosas (Grady y Chi, 1994). Sin embargo, el ciclo político puede plantear algunos retos para los innovadores del sector público. La percepción de un estrecho margen político para el fracaso puede hacer que los líderes políticos sean demasiado reacios a asumir riesgos y, en consecuencia, se resistan al cambio. Más aún, los incentivos políticos pueden alentar a los líderes a favorecer las iniciativas con base en prioridades cortoplacistas o por la novedad y visibilidad de algunas, y no por sus efectos a largo plazo (Dennis y Keon, 1994).

El desarrollo de la innovación en el sector público de la República Dominicana requerirá que el MAP construya la capacidad para ser un catalizador de prácticas innovadoras, ayudando al sector público a adquirir una visión más clara de los esfuerzos actuales, respaldar a los equipos de innovación y tomar decisiones con base en evidencia y datos empíricos.

Cómo promover los modos de trabajar innovadores e incluyentes en la República Dominicana

La manera como se organiza el trabajo puede estimular u obstaculizar el flujo de ideas y competencias en el sector público, así como la capacidad de las entidades gubernamentales para crear y prestar servicios innovadores que promuevan el crecimiento y combatan la pobreza con eficacia. Desde 2010, el MAP ha procurado poner en funcionamiento varias herramientas y marcos para fomentar la excelencia en la prestación de servicios públicos. Entre las herramientas se cuentan las cartas compromiso de servicio al ciudadano y el Marco Común de Evaluación (CAF, por sus siglas en inglés) descritos en el capítulo 2. A pesar de ser obligatorias, estas herramientas muestran una escasa aceptación en el sector público, lo que subraya algunos de los retos de la gobernanza de la prestación de servicios.

Saber crear servicios innovadores y cómodos que ayuden a satisfacer las necesidades de los ciudadanos y las empresas por lo común procede de una comprensión profunda del perfil del usuario y de sus necesidades. Mientras que el enfoque tradicional de la creación de servicios públicos obedecía casi exclusivamente a las prioridades internas y los objetivos burocráticos de las propias entidades, la manera en que las entidades conciben los servicios públicos en los países de la OCDE que marcan tendencias ha cambiado a enfoques más centrados y motivados en el usuario. Un cambio así exige mayores grados de apertura del gobierno y de colaboración con las partes interesadas externas.

Recuadro 5.4. La concepción de servicios centrada en el usuario para aumentar su satisfacción

El procedimiento de los “hechos de la vida” para la prestación de servicios

El procedimiento de los “hechos importantes de la vida” o “recorrido del usuario” concibe la prestación de servicios en torno a los principales hechos de la vida de un usuario y ofrece un marco para que el gobierno reúna evidencia de que los servicios se prestan de manera eficaz y equitativa desde el punto de vista del ciudadano. En primer lugar, se seleccionan los hechos de la vida de un usuario habitual (p. ej., dar a luz, graduarse de la universidad o iniciar un negocio). En segundo lugar, un sondeo representativo identifica cuántos usuarios han experimentado determinado hecho y a cuántos de ellos los trámites burocráticos relacionados con él les parecen complicados (justos, incluyentes, etc.). En tercer lugar, se somete a un grupo de muestreo cuyos integrantes han pasado por cierto hecho de la vida a un “mapeo del recorrido del cliente” para identificar los cuellos de botella concretos de la prestación de servicios. Este procedimiento ayuda a los gobiernos a concentrar los recursos en los aspectos más problemáticos de la

Recuadro 5.4. La concepción de servicios centrada en el usuario para aumentar su satisfacción (continúa)

prestación de servicios y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, sobre todo si se hace de manera iterativa.

La metodología de los hechos de la vida tiene el potencial de mejorar la prestación de servicios para los grupos desfavorecidos. En Francia, por ejemplo, este procedimiento se ha empleado para estudiar los obstáculos administrativos para los inmigrantes recientes. Con esta metodología se ha determinado que los trámites relacionados con el hecho de la vida “Soy un inmigrante (no ciudadano de la Unión Europea)” es el más complejo de todos los hechos estudiados. A las personas con discapacidad también se las ha identificado obstáculos por la burocracia. Los resultados mostraron que los trámites relacionados con el hecho “Estoy discapacitado/tengo un familiar cercano discapacitado” son sumamente complejos, lo cual ayudó al gobierno a entender el recorrido administrativo del cliente de estos grupos desfavorecidos.

Bansefi: Adaptar los servicios a las necesidades de los pequeños agricultores

Bansefi, un banco público de desarrollo de México, ideó una práctica innovadora para aumentar el acceso a servicios financieros, en especial por parte de las poblaciones pobres que viven en zonas rurales. Los servicios mejoran la capacidad de recuperación de estas poblaciones ofreciéndoles un acceso más seguro y más barato a beneficios y remesas sociales. Mediante una estrategia bancaria sin sucursales, Bansefi permitió a los grupos beneficiarios el acceso a cuentas bancarias y tarjetas de débito inteligentes, y puso en marcha un programa de educación financiera.

En consecuencia, se crearon 16 400 puntos de servicio en zonas apartadas, 98% de los beneficiarios declararon estar satisfechos con el nuevo sistema de prestación de beneficios sociales, y 97% consideraron el nuevo sistema más seguro que los anteriores pagos en efectivo.

Fuente: OCDE (2015b), *Policy Shaping and Policy Making: The Governance of Inclusive Growth*, Informe de antecedentes para la Reunión Ministerial de Gobernanza Pública de la OCDE en Helsinki, 28 de octubre de 2015, OECD Publishing, París, <https://www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf>.

Estas formas de trabajar suelen ser nuevas para los funcionarios y pueden resultar un reto para el sector público dominicano debido a la cultura administrativa y política. Sin embargo, construir una cultura de apertura en las entidades públicas es decisivo para el desarrollo de un gobierno incluyente e innovador. Un gobierno abierto puede iniciar un diálogo constructivo entre la sociedad y el gobierno, y fomentar la participación del público. La creación de formas de gobernanza y toma de decisiones más participativas en la República Dominicana es un paso importante hacia la construcción de entidades más incluyentes y la superación de los desequilibrios tradicionales del poder (Acemoglu y Robinson, 2013). También es esencial que las entidades del gobierno tomen decisiones más informadas, para que conciben y apliquen intervenciones más eficaces para reducir la pobreza, promover el crecimiento económico y prestar servicios más individualizados que ayuden a satisfacer las expectativas de ciudadanos y empresas.

Recuadro 5.5. Una elaboración de políticas más incluyente para obtener resultados más incluyentes

Elaboración abierta de políticas, Canadá

El Departamento de Asuntos, Comercio y Desarrollo Exteriores (DFAID) experimenta desde 2009 con un Modelo de Elaboración Abierta de Políticas en el que se vale de las redes sociales y la tecnología para aprovechar las ideas y la experticia, tanto de dentro como de fuera del departamento, a fin de obtener ideas y concebir políticas más informadas de manera más rápida y menos costosa. El personal de la entidad encargado de la elaboración de políticas ha perfeccionado poco a poco este marco mediante algunas iteraciones y pruebas, y ahora puede dar asesoramiento en la manera de aprovechar mejor esta herramienta para mejorar la toma de decisiones.

Las evaluaciones existentes de costos y beneficios en esta etapa indican que la elaboración abierta de políticas ayuda a mantener bajos los costos, además de producir una conversación continua sobre políticas públicas. Por ejemplo, en 2009 el departamento reunió a todos los jefes de misión por medio de una sesión virtual improvisada, con teleconferencias y transmisión de videos, que contribuyó a la planeación de políticas del departamento. El ahorro en términos de huella de carbono (solo en vuelos) se calcula en 180 toneladas (equivalentes a 26 autos medianos).

Este proyecto contó con la participación y el apoyo de distintas instituciones del gobierno de Canadá, así como actores no institucionales, como expertos en innovación abierta del ámbito académico y órganos de investigación, redes sociales, emprendedores de políticas públicas y organizaciones de la sociedad civil.

Elaboración abierta de políticas en el Reino Unido

El Laboratorio de Políticas de la Oficina del Gabinete se incorporó al movimiento de elaboración abierta de políticas. El órgano creó un conjunto de herramientas de Elaboración Abierta de Políticas que ayuda a los servidores públicos a iniciarse en el empleo de modelos, métodos y técnicas de creación colaborativa de políticas. El laboratorio también mantiene una ciberbitácora de Elaboración Abierta de Políticas en GOV.UK. Hasta la fecha, 17 instituciones públicas del Reino Unido tienen experiencia en la elaboración abierta de políticas. Según el conjunto de herramientas, la elaboración abierta de políticas busca facilitar la colaboración entre las entidades y la vinculación con expertos externos en ámbitos decisivos de las políticas públicas.

Fuentes: Observatorio de la Innovación del Sector Público de la OCDE

<https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/>.

Oficina del Gabinete del Reino Unido (2016a), *Open Policy Making Toolkit*, Londres, <https://www.gov.uk/guidance/open-policy-making-toolkit/getting-started-with-open-policy-making>.

Para transitar al gobierno abierto, el servicio público necesitará no solo incentivos (véase más adelante la sección sobre la formación de una fuerza laboral innovadora) o margen para la innovación (véase la sección sobre reglas y procesos), sino las herramientas y los marcos institucionales que le permitan recoger de manera sistemática, eficaz y eficiente las opiniones de los usuarios de servicios, y traducirla en acciones concretas. Aunque el sistema existente Línea 311, un mecanismo de quejas y sugerencias, efectivamente tiene un proceso de seguimiento de casos o informes específicos, no se ha definido con claridad cómo se procesarán los comentarios y propuestas reunidos a través de este canal ni cómo se incorporarán al proceso de mejora continua de los servicios. El Observatorio de Servicios Públicos, descrito en el capítulo 2, procura crear incentivos para la mejora de los servicios a través de este mecanismo de quejas y sugerencias entregando periódicamente un informe que resume los comentarios recibidos por medio de la plataforma. Lo más importante de todo es que no hay mecanismos ni lineamientos expresos sobre la manera de captar o incorporar la opinión del usuario al concebir un nuevo servicio.

La función pública dominicana podría aprovechar varias herramientas que le permitirían vencer la compartimentación y trabajar de manera colaborativa. Esto le ayudaría a adoptar y ampliar el uso de métodos para organizar mejor el flujo de trabajo e información en el proceso de concepción, evaluación y mejoramiento de servicios con un mayor grado de compromiso y participación de los usuarios de los servicios, al tiempo que controla los riesgos de la innovación. Algunas de estas herramientas son la metodología del diseño, la coproducción y la creación de prototipos de servicios.

A medida que los gobiernos procuran adaptar mejor sus intervenciones a los usuarios, adoptan métodos y herramientas que les aportan ideas más precisas sobre las perspectivas y los comportamientos de los ciudadanos. Los urbanistas y prestadores de servicios urbanos usan cada vez más la metodología de pensamiento de diseño para idear maneras innovadoras de atender problemas complejos. La metodología de pensamiento de diseño es una estrategia centrada en el usuario, que se caracteriza por un proceso iterativo y un refinamiento creciente, que poco a poco va adaptando los servicios a las necesidades del usuario y a la realidad en la que éste vive.

Incorporar la metodología al sector público desafiará las maneras tradicionales de trabajar del sector público en varios aspectos. Como destaca el informe *Design Thinking for Public Service Excellence* (PNUD, 2014), el empleo de la metodología del diseño en el sector público exige desarrollar y poner en práctica conjuntos de competencias que no suelen ser parte de los cuerpos burocráticos tradicionales, pero que pueden agregar mucho valor al modo en que las entidades conciben las políticas y los servicios públicos. Lo anterior incluye incorporar métodos de disciplinas como la etnografía, las ciencias de la conducta, la comunicación, la arquitectura y el diseño. Los procedimientos de esta metodología también pueden desafiar la organización vigente del trabajo, impugnando los modelos compartimentados, las jerarquías y las categorías burocráticas en las entidades públicas a favor de una organización más funcional y eficaz del trabajo.

Estos métodos también favorecen una mayor coproducción de servicios. “La coproducción puede ayudar a hacer mejor uso de los recursos y mantener bajos los costos de los servicios” (OCDE, 2011). La OCDE define la coproducción como una manera de planear, concebir, prestar y evaluar servicios públicos que se vale de aportaciones directas de los ciudadanos, usuarios de servicios y organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, los servicios de cuidado de la salud recurren cada vez más a las intervenciones preventivas, como estimular estilos de vida más saludables mediante una mejor nutrición o el ejercicio. Estos servicios requieren un aporte directo por parte de los ciudadanos para producir los resultados que se esperan. Esta clase de servicio se considera una coproducción. Cuando se saca provecho de los recursos y las capacidades individuales, si se aplican mecanismos bien concebidos y adecuados de rendición de cuentas, se pueden lograr reducciones de costos.

Recuadro 5.6. Coproducción de servicios para obtener mejores resultados

La coproducción de mejores servicios urbanos en São Paulo, Brasil

El municipio de São Bernardo do Campo, en el estado de São Paulo, ideó un sistema participativo de administración que condujo a la mejora de 114 servicios locales. La estrategia *Você SBC* (Usted SBC) es un sistema de gestión integral creado con programas informáticos de acceso libre, que permite a los ciudadanos y a los empleados del sector público informar sobre los problemas que enfrentan al hacer uso de los servicios públicos y participar en una solución

Recuadro 5.6. Coproducción de servicios para obtener mejores resultados *(continúa)*

de manera colaborativa. Los usuarios pueden inscribirse a distintos grupos para resolver problemas específicos, consultar el historial de acciones, controlar el estado actual del problema en cuestión, añadir notas y visualizar la ubicación del problema con un mapeo móvil de geolocalización. Esta innovación ganó el Premio Gobernarte 2015 Eduardo Campos a las prácticas innovadoras de gestión pública a nivel subnacional.

La coproducción de mejores cuidados para los adultos mayores en Dinamarca

El municipio de Federica, en Dinamarca, es un precursor en nuevas estrategias para el cuidado de los adultos mayores, las cuales se han extendido cada vez más a otros municipios. Con base en una metodología de “rehabilitación diaria”, el municipio buscó promover la autonomía de las personas de la tercera edad. En vez de prestarles servicios de limpieza doméstica, cocina y aseo personal a domicilio, la prestación de servicios pasó a la elaboración de planes para fortalecer la autosuficiencia de las personas mayores. Esto incluía inversiones en servicios de salud específicos, como acondicionamiento físico, fisioterapia y otros servicios sociales que les ayudaron a desarrollar sus capacidades individuales. En consecuencia, 50% de los ciudadanos mayores vive sin servicios a domicilio, y 35% necesitaron menos de ellos. Las evaluaciones que se han realizado indican que esta estrategia reportó a las autoridades locales ahorros de 15% en promedio, lo que le valió al municipio de Federica el Premio Europeo del Sector Público 2011.

Fuentes:

BID (2015), *News release: Municipalities of Brazil, Ecuador, Guatemala and Venezuela win the 2015 Gobernarte Award*, <http://www.iadb.org/en/news/news-releases/2015-12-18/announcement-of-gobernarte-winners,11377.html> (consultado en octubre de 2016).

Nexos (2016), tomado de <https://www.nexso.org/en-us/SolProfile/sl/8ad211ac-4ebe-4c4c-90b9-7ca9feeb76d8>.

Comisión Europea (2013a), *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013: A pilot exercise*, DG Enterprise, Bruselas.

Otra herramienta esencial para los prestadores de servicios públicos es la elaboración de prototipos de servicios. Esta técnica permite a las entidades públicas concebir ideas y probarlas en sus primeras etapas, antes de dedicar recursos importantes a su puesta en práctica a gran escala (Nesta, 2011). Este método implica más actividades prácticas en el proceso de creación de servicios que los procedimientos tradicionales. Por lo regular supone interactuar con los usuarios de los servicios para probar y comparar distintas ideas. Los resultados de los ejercicios realizados con prototipos pueden ayudar a las entidades públicas a controlar mejor los riesgos asociados con la innovación y el cambio, aprender y adaptarse pronto.

Recuadro 5.7. Elaboración de prototipos de servicios guiada por la comunidad

Con objeto de crear un servicio comunitario de orientación para poblaciones vulnerables, el municipio londinense de Barnet elaboró un prototipo a fin de priorizar adecuadamente las alternativas y determinar los pormenores del servicio. Para ello el ayuntamiento trabajó en colaboración con una agencia de diseño social a fin de realizar un prototipo integral del servicio, contratando a un equipo de voluntarios que darían orientación para la vida a miembros del grupo objetivo. Se probaron distintas vías de interconsulta durante un lapso de seis semanas. También se probaron diversas herramientas y técnicas para organizar las sesiones de orientación, lo que ayudó a afinar el diseño del servicio.

Fuente: Nesta (2011), *Prototyping public services: An introduction to using prototyping in the development of public services*, Londres, https://www.nesta.org.uk/sites/default/files/prototyping_public_services.pdf.

La metodología de pensamiento de diseño y la creación de prototipos son solo dos ejemplos de las clases de herramientas que pueden estimular a los servidores públicos para que experimenten e innoven en un ambiente controlado, evitando el gasto innecesario de los escasos recursos. El gobierno de Australia creó un conjunto de herramientas para la innovación del sector público a fin de integrar estas y otras herramientas de innovación a la administración pública. El conjunto ayuda a los servidores públicos a desarrollar la capacidad de innovación y entender algunas de las herramientas y los métodos de que se dispone para ayudar al proceso de innovación. Junto con una política y un marco institucional integral, estas herramientas podrían ayudar al servicio público dominicano a formar capacidades para la innovación en el sector público.

Recuadro 5.8. El conjunto de herramientas para la innovación

El Departamento de Industria, Innovación y Ciencia de Australia encabeza la acción del gobierno en el fomento de la innovación en el Servicio Público Australiano (APS, por sus siglas en inglés), tras emprender en 2011 el Plan de Acción para la Innovación del APS. Como parte de sus esfuerzos por promover y facilitar la innovación, este departamento creó un conjunto de herramientas para la innovación del sector público, que ofrece información general sobre el proceso de innovación y noticias sobre la innovación del sector público australiano, así como informes sobre las herramientas y métodos que pueden promover la innovación, recopilar aportaciones, facilitar las conversaciones entre los servidores públicos y dar difusión a las mejores prácticas.

El conjunto de herramientas incluye:

- Una introducción a la innovación del sector público, su importancia, qué proceso sigue y el entorno y contexto de la innovación pública en Australia. También ofrece un glosario de términos comunes y fuentes adicionales para saber más sobre el asunto.
- Una herramienta diagnóstica para ayudar a evaluar el entorno de innovación de una institución concreta.
- Una sección para respaldar el desarrollo de una idea, que ayuda a evaluarla y da orientación para estructurar un estudio de viabilidad a fin de decidir si se lleva a la práctica.
- Orientación sobre el valor y la utilidad de herramientas y métodos concretos que pueden facilitar la innovación e integrarla a las operaciones del sector público.
- Una descripción de los retos y obstáculos más comunes para los innovadores, que se encontraron en el sector público australiano, e ideas sobre la manera de enfrentarlos.
- Información sobre la red de innovación del sector público y cómo afiliarse a ella.
- Una ciberbitácora dedicada a la innovación del sector público.
- Un calendario de los próximos eventos.

Fuentes: Gobierno de Australia (2011), *APS Innovation Action Plan*, http://www.industry.gov.au/innovation/publicsectorinnovation/Documents/APS_Innovation_Action_Plan.pdf.

Gobierno de Australia (2016), *Public Sector Innovation Toolkit*, <http://innovation.govspace.gov.au/> (consultado en octubre de 2016).

Integrar la innovación en el sector público: unidades, equipos y laboratorios de innovación

El imperativo de la innovación ha traído la proliferación de diversas formas de unidades, equipos e instituciones de innovación en los países de la OCDE, surgidas como expresión institucional de la voluntad y la necesidad de integrar la innovación a la maquinaria y las maneras de trabajar del sector público. Por lo general, estas unidades reúnen una diversidad de conjuntos de competencias y metodologías de un amplio espectro de disciplinas que van desde la política pública hasta la antropología y el diseño. El objetivo de estas unidades o equipos es encontrar soluciones a problemas que se resisten a los procedimientos tradicionales del sector público, adquiriendo un mayor conocimiento del problema y los fracasos previos en la tarea de hacerle frente y avanzar a una alternativa (OCDE, 2016a). También se espera de estos equipos o unidades que promuevan una cultura de innovación en sus respectivos campos de trabajo, propaguen el uso de nuevos métodos, procesos y enfoques para repensar el modo en que operan las entidades públicas.

En realidad, las unidades o equipos de innovación presentan diferencias en carácter, gobernanza, maneras de trabajar y alcance de responsabilidades. El tipo de misiones que formalmente se asignan a estas unidades pueden incluir el respaldo y la coordinación de los esfuerzos de innovación del sector público, la experimentación, la prestación de apoyo y la inversión en innovación del sector público (p. ej., fondos para la innovación), y pueden constituir una red profesional y de conocimiento para los innovadores del sector público.

En la República Dominicana han surgido varios equipos y unidades de innovación con el cometido de buscar soluciones nuevas y más eficaces para problemas pendientes o mejorar los servicios públicos. Sin embargo, a la fecha operan como iniciativas descoordinadas en vez de como esfuerzos deliberados y estratégicos que impulsen la creación de un sector público innovador. Una mayor coordinación permitiría que estas unidades compartieran recursos y experiencias, determinaran prioridades y desarrollaran iniciativas más estructuradas y metódicas para impulsar la innovación, lo cual aumentaría la probabilidad de éxito y facilitaría la difusión y ampliación de las buenas prácticas. Entre los ejemplos de esta función central de coordinación para ayudar a generalizar la innovación en las operaciones del sector público se encuentra el equipo de Coordinación de la Innovación y las Políticas de Australia, la Entidad Central de Innovación de Canadá, la Dirección Interministerial para la Modernización de la Acción Pública de Francia, y el Grupo de Innovación Gubernamental del Reino Unido (Recuadro 5.9).

Se espera que el Viceministerio de Innovación y Modernización dominicano cumpla un papel de liderazgo en la promoción de la innovación del sector público para respaldar el mejoramiento de los servicios y el uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos. No obstante, como se dijo antes, sus limitadas capacidades y reducida visibilidad le han impedido consolidar su función en este terreno. Lo anterior deja una brecha en el ecosistema de innovación del sector público. El mandato del viceministerio lo coloca como actor clave en la promoción del uso de herramientas y métodos innovadores en el sector público, que ha de compartir su conocimiento y facilitar la existencia de redes de innovadores. Debe ser capaz de cumplir la función clave de prestar asistencia oportuna y asequible a las entidades públicas que buscan innovar, crear un conjunto de herramientas para la innovación del sector público y encabezar las iniciativas transversales. Por otra parte, la existencia de un fondo para la innovación del sector público podría facilitar un acceso rápido al financiamiento a pequeña escala para experimentar con soluciones arriesgadas.

Aprovechando la función del MAP como regulador de la estructura del sector público, el viceministerio podría desempeñar un papel vital en mejorar el concepto que los altos funcionarios tienen de la función de estas unidades. Mientras se promueve la innovación del sector público, uno de los mayores retos será sensibilizar a los altos funcionarios al tipo de trabajo que se puede esperar de tales unidades, ya que su organización, calendarios y herramientas no coinciden necesariamente con los de las entidades públicas tradicionales. Valiéndose de las responsabilidades que enumera la Ley 41-08 de Función Pública y el decreto 527-09, que encomiendan al MAP la concepción y aprobación de las estructuras institucionales del sector público, el ministerio podría crear una clasificación y una tipología de las unidades de innovación, como se ha hecho en el caso de otros ámbitos de actividad (p. ej., los recursos humanos y las tecnologías de la información y las comunicaciones [TIC]). Para ello, el MAP tendría que identificar los conjuntos de competencias centrales y las estructuras institucionales de las unidades o laboratorios de innovación con base en las necesidades y los objetivos de su organización responsable. Aun así, como se indicó en 2015 en el estudio de la OCDE sobre la gestión de los recursos humanos en el sector público dominicano, estas estructuras institucionales no deben insertarse en marcos normativos que hagan la organización institucional innecesariamente rígida y contraria a la experimentación. Por el contrario, estas tipologías y la clasificación de las unidades y los equipos de innovación del sector público deben servir como directrices y orientación para respaldar la toma de decisiones. De este modo ayudarían a los altos funcionarios a idear y supervisar mejor el trabajo de estas unidades, con base en expectativas y prioridades institucionales realistas.

Un marco idóneo de políticas públicas para los esfuerzos de innovación del gobierno dominicano necesitaría un sistema sólido de monitoreo y producción de datos de calidad, lo que ofrecería mayores incentivos para la innovación. Este probablemente será el terreno en que se requiera más trabajo. Hoy por hoy incluso los datos más amplios de innovación son escasos en el país, y no son necesariamente confiables. Por ejemplo, el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología reconoce en su plan estratégico que el gasto en investigación y desarrollo (I+D) es bajo, los datos disponibles no son tan precisos como deberían, lo que hace de la elaboración de políticas públicas una tarea más desafiante (MESCYT, 2008).

Como en la mayoría de los gobiernos del mundo, la administración pública dominicana no reúne sistemáticamente datos sobre la innovación de los servicios públicos. Una metodología estructurada de estudios de viabilidad y gestión de proyectos, aunadas a un sistema de monitoreo más eficaz para la obtención de beneficios, pueden dar a la administración dominicana la capacidad de reunir y analizar datos valiosos, lo que ayudaría a identificar factores clave de éxito y fracaso. La comprobación y la gestión de proyectos rigurosas, con un plan claro y control del proceso de formulación, pruebas y puesta en marcha de las iniciativas de innovación, pueden ayudar a los directores de proyectos a hacer ajustes rápidos, lo que evitaría costos innecesarios y un gasto ineficiente. Además, una metodología adecuada de estudios de viabilidad puede ayudar a usar criterios objetivos para estructurar los proyectos y determinar los beneficios e impactos que se esperan de ellos, independientemente de su novedad y visibilidad política. Si se vincula con un sistema de gestión del desempeño concebido para estimular la innovación, esta clase de metodología puede promover la toma de decisiones idóneas en el proceso de innovación, lo que ayuda a la administración a transitar hacia inversiones más racionales en la innovación del sector público.

Recuadro 5.9. Coordinación y apoyo de la innovación del sector público

Equipo de Innovación del Sector Público de Australia

Situado dentro del Departamento de Industria de Australia, el equipo de Innovación del Sector Público da asesoramiento y orientación a las entidades gubernamentales para que desarrollen sus capacidades de innovación, lo que las ayuda a entender mejor el proceso. El equipo también señala las buenas prácticas que observa para aumentar la difusión y la ampliación de las estrategias exitosas, y promueve el intercambio de experiencias. Cada año organiza el Mes de la Innovación, una serie de eventos y actividades para ayudar a aumentar la conciencia, fomentar el compromiso y desarrollar competencias. El equipo también creó el conjunto de herramientas para la innovación del sector público, que ayuda a las entidades del gobierno a usar métodos innovadores, estructurar equipos de innovación y aprender de las prácticas vigentes.

Entidad Central de Innovación de Canadá

Este órgano trabaja como unidad de recursos y apoyo que aconseja a los departamentos y demás entidades sobre la manera de adoptar nuevas estrategias para atender problemas complejos de políticas públicas. La entidad pone su experticia al servicio de la administración pública en varias materias y el uso de diversas herramientas, entre ellas la economía del comportamiento, el análisis de datos, el diseño y la innovación social. El órgano tiene tres funciones principales: dar orientación vinculando a los innovadores del sector público que enfrentan retos parecidos o intentando idear soluciones equiparables, y colaborar con otras entidades en la concepción de soluciones innovadoras.

Dirección Interministerial para la Modernización de la Acción Pública de Francia

Situada en la Secretaría General para la Modernización de la Acción Pública (SGMAP), que está bajo la autoridad del Primer Ministro, la dirección gestiona, coordina y vigila los esfuerzos de modernización para mejorar las políticas y los servicios públicos. Consta de dos departamentos: el de Innovación y Servicios para el Usuario y el de Evaluación de las Políticas Públicas y Apoyo al Gobierno. El primero encabeza los esfuerzos estratégicos de modernización del sector público con base en las necesidades identificadas de los usuarios y las buenas prácticas vigentes en Francia y en todo el mundo, y es responsable de racionalizar los nuevos procesos, herramientas y técnicas para prestar servicios públicos de alta calidad.

Grupo de Innovación Gubernamental del Reino Unido

Esta entidad, situada en la Oficina del Gabinete, se dedica a respaldar la innovación social dentro y fuera del sector público, movilizand o a los actores interesados, recursos y herramientas y datos innovadores. Entre sus responsabilidades están el Laboratorio de Políticas, la unidad de Análisis e Ideas, la elaboración abierta de políticas, el apoyo a los esfuerzos de la sociedad civil para lograr innovaciones sociales, y supervisar el interés de la Oficina del Gabinete en el Equipo de Perspectivas Comportamentales.

Fuente: Observatorio de la Innovación del Sector Público de la OCDE.

Además de estas unidades o equipos coordinadores, han aparecido esfuerzos de innovación del sector público dedicados a la experimentación, pruebas y creación de innovaciones. Por ejemplo, los laboratorios de innovación del sector público se han vuelto cada vez más populares. Aunque pueden diferir considerablemente en cuanto a tamaño, alcance de trabajo y métodos, suelen encargarse de experimentar y probar distintas estrategias para resolver retos de política pública o prestación de servicios particularmente desafiantes. Sin embargo, las repercusiones de su trabajo son difíciles de evaluar, y las ideas transformadoras pueden llevar muchos años en difundirse y crear cambios convincentes (Nesta, 2014). En consecuencia, el establecimiento de un

laboratorio de innovación no debe basarse solo en las tendencias, sino en prioridades claras y sólidos estudios de viabilidad que dejen en claro qué resultados se espera de ellos, así como en mecanismos racionales de rendición de cuentas que se adapten a las particularidades de la estructura, y una visión clara del proceso de obtención de beneficios.

Nesta ha ideado una guía práctica genérica para ayudar a las entidades del sector público a determinar si necesitan o no una unidad o un laboratorio de innovación, y para ayudarlas a estructurar estos esfuerzos con información útil sobre el diseño de las unidades y los laboratorios existentes y sus maneras de trabajar (Nesta, 2014). Contar con una herramienta parecida, adaptada al contexto dominicano, sería útil para las entidades que aspiran a promover la innovación en sus ámbitos de trabajo, y ayudaría a los innovadores a idear un procedimiento más estratégico y metódico para organizar el trabajo de sus unidades y laboratorios.

Recuadro 5.10. Laboratorios de innovación en Dinamarca, Perú y Chile

Laboratorio de Gobierno, Chile

Este laboratorio aspira a respaldar los procesos de innovación para crear políticas y servicios públicos centrados en las personas. Una mayor vinculación con los usuarios de los servicios ayuda a construir confianza y cambia considerablemente la dinámica entre el gobierno y la sociedad. Entre sus actividades se incluyen la intervención de servicios públicos de gran demanda, el desarrollo de las capacidades de innovación de los servidores públicos, los retos a la innovación, premios y subvenciones.

MineduLAB, Perú

El Ministerio de Educación de Perú ha insistido en la necesidad de innovar en el campo de la política educativa. Con el apoyo de Innovations for Poverty Action y J-PAL Latinoamérica (instituciones sin ánimo de lucro dedicadas a la erradicación de la pobreza), y con una gran colaboración del sector académico, el laboratorio ideó una nueva técnica experimental de elaboración de políticas públicas que busca identificar innovaciones rentables de política educativa, aplicar planes piloto y ampliar progresivamente aquellos que tengan éxito. El laboratorio ahora está probando iniciativas para reducir el índice de deserción dando a los padres datos comparativos del rendimiento de las escuelas y valiéndose de mensajes dirigidos para motivar a los maestros.

MindLab, Dinamarca

MindLab es una innovación de dos órdenes de gobierno formada por los ministerios de Comercio y Crecimiento, Educación y Empleo y el municipio de Odense. Propone nuevas soluciones de políticas públicas y esquemas de servicios mediante el uso del diseño centrado en la persona.

Fuentes: OCDE (2016), *Innovation in the Public Sector: Making it Happen*, Observatorio de la Innovación del Sector Público (OPSI, por sus siglas en inglés) de la OCDE, Reunión de Puntos de Contacto Nacionales, 3-4 de mayo de 2016, de próxima publicación.

Garnelo, M. (2016), *Peru education policy innovation lab wins award*, publicación de ciberbitácora, <http://www.poverty-action.org/blog/peru-education-policy-innovation-lab-wins-award>; <http://mind-lab.dk/en/om-mindlab/>.

Las unidades promotoras de la innovación que existen en la República Dominicana enfrentan un reto de escasez de recursos y capacidad interna para realizar intervenciones eficaces. Por ejemplo, la Unidad de Políticas Públicas e Innovación del Gabinete de Coordinación de la Política Social cuenta solo con dos miembros, que poco a poco han ideado herramientas y metodologías pertinentes para fortalecer la capacidad de

innovación de la unidad. Como ocurre con otras experiencias hoy vigentes en el sector público dominicano, a esta unidad le convendría recibir mayor apoyo de la unidad coordinadora central, el Viceministerio de Innovación y Modernización, para acceder a importantes herramientas y datos, así como a redes de innovación para el aprendizaje entre colegas, tanto nacionales como internacionales, y al apoyo político necesario a fin de vencer la compartimentación en la generación de soluciones nuevas y de gran impacto.

Recuadro 5.11. La Unidad de Políticas Públicas e Innovación

La Unidad de Políticas Públicas e Innovación se estableció para promover prácticas innovadoras de impacto social. Sus primeros esfuerzos se concentraron en el desarrollo de un banco de innovación social para servir como fondo de prácticas innovadoras, principalmente en los sectores privado y terciario, con consecuencias sociales positivas, como mayor cohesión social y productividad económica en las comunidades vulnerables. El objetivo de este banco era identificar las prácticas internacionales que pudieran reproducirse en la República Dominicana, La Dirección Técnica del gabinete ofreció su apoyo para la reproducción de varias prácticas,

La unidad acude cada vez más al interior para identificar intervenciones exitosas que puedan incidir en la eficacia del Gabinete de Coordinación de la Política Social como coordinador de políticas y prestador de servicios. Entre los esfuerzos actuales se cuentan la revisión de la arquitectura institucional vigente del sector dominicano de políticas públicas en colaboración con entidades de cooperación internacional para alinear mejor las intervenciones sociales.

La unidad también busca la manera de aumentar los efectos de *Comer es Primero*, una iniciativa de transferencias monetarias condicionadas que aspira a promover la seguridad alimentaria, mitigar la desnutrición y combatir el hambre entre las poblaciones más vulnerables del país. El programa representa casi un tercio del gasto de *Progresando con Solidaridad*, el programa integral que administra todas las transferencias monetarias condicionadas. La unidad explora maneras de racionalizar el programa y una de las opciones que se tienen en cuenta es la organización de los beneficiarios de modo que puedan compartir las compras de alimentos. Las economías de escala asociadas con las compras compartidas podrían aumentar considerablemente la relación calidad-precio, lo que en última instancia produciría resultados mejores o similares con menos recursos.

Fuente: Análisis de la OCDE.

Promover la innovación con reglas y procesos favorables y no restrictivos

La literatura sobre la innovación del sector público ha señalado constantemente las reglas y los procesos como posibles obstáculos para dicha innovación (Comisión Europea, 2013a; OCDE, 2015). Las políticas regulatorias deficientes pueden tener considerables repercusiones en la calidad de los servicios que se prestan a empresas, al igual que a los ciudadanos. También pueden dificultar la prestación de servicios con requisitos excesivos o mecanismos rígidos que reducen el margen de experimentación. En el caso de los segmentos más vulnerables de las poblaciones, los efectos de la mala regulación o los proyectos mal concebidos pueden ser especialmente trágicos (recuadro 5.12).

Recuadro 5.12. Puntos solidarios: procedimientos de revisión para producir los efectos esperados

El Gabinete de Coordinación de la Política Social creó Puntos Solidarios, una ventanilla única para los beneficiarios de los programas de asistencia social agrupados en Progresando con Solidaridad. Aunque ya se dispone de la plataforma tecnológica para prestar eficazmente servicios integrales, los trámites burocráticos entorpecen considerablemente la prestación de servicios muy necesarios a familias que pueden tener necesidades urgentes de apoyo social.

Recuadro 5.12. Puntos solidarios: procedimientos de revisión para producir los efectos esperados (continúa)

A cada hogar se le permite inscribir a un solo beneficiario, por lo común la cabeza de la familia. En las dinámicas estructuras familiares de hoy en día, cambiar el nombre del beneficiario de un hogar puede suponer una ardua prueba. Realizar el trámite puede llevar varios meses, y a menudo más de un año. Si la cabeza de la familia muere, lo que en sí mismo aumenta la vulnerabilidad del hogar afectado, perder el acceso a los beneficios sociales a que tiene derecho la familia puede ser una experiencia especialmente dolorosa y desgastante.

Actualmente, el número de solicitudes pendientes de este tipo supera las 150 000. Los motivos de estas demoras no son técnicos. El Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) debe visitar el hogar para confirmar la realidad de la situación declarada antes de que puedan validarse los trámites o cambios, aunque se presente evidencia documental oficial, como el acta de defunción. La falta de recursos suficientes para ir al día con las solicitudes es evidente. Esto hace ineficiente la prestación del servicio y sumamente costosos los resultados para algunos de los segmentos de la población más vulnerables.

Fuente: Análisis de la OCDE basado en entrevistas con funcionarios dominicanos.

Como se dijo en el capítulo 3, la regulación innecesaria u obsoleta puede restringir la capacidad del servidor público para asegurar la calidad y la oportunidad de la prestación de servicios. Los ámbitos de servicio excesivamente regulados, como la medicina o la educación, podrían impedir a los prestadores concebir y prestar servicios más individualizados en terrenos relacionados con el bienestar general de la sociedad, los cuales se consideran elementos de una sociedad incluyente.

Los datos disponibles muestran que los servidores públicos a menudo piensan que la regulación vigente muchas veces disminuye la capacidad de innovación del sector público (Comisión Europea, 2010). En un esfuerzo por mejorar los servicios y reforzar la competitividad de las entidades públicas, un gran número de países han establecido programas de simplificación administrativa en lo que se refiere tanto a la prestación de servicios como a la regulación de los procedimientos de trabajo de la burocracia. En la República Dominicana, el MAP tiene una Dirección de Simplificación de Trámites. Sin embargo, ésta no funciona como programa transversal para el gobierno en conjunto (véase el capítulo 3).

Aun así, como subraya De Jong (2016), la percepción predominante de las reglas y los procesos como obstáculos para la innovación debe equilibrarse con la función de la regulación administrativa como medio para preservar la continuidad de la burocracia y asegurar los controles y la rendición de cuentas adecuados. En este trabajo, De Jong propone que la percepción de los servidores públicos de la excesiva regulación burocrática puede, a veces, no ser acertada. Aunque la calidad de los datos sobre la dinámica de la regulación y el proceso de innovación es escasa, con datos relativos a Australia el autor postula que esta percepción puede estar motivada principalmente por los plazos de aprobación para poner en práctica ciertas innovaciones. No obstante, este tipo de control también se relaciona con el control jerárquico y los mecanismos de rendición de cuentas necesarios para la estabilidad burocrática. En este sentido, la estrategia de marcos normativos que la OCDE recomienda no consiste en aumentar ni reducir la regulación, sino en una regulación más racional, basada en evidencia empírica.

El MAP tendrá que enfrentar varios retos en sus esfuerzos por mejorar la calidad de su marco normativo para respaldar una mayor capacidad de innovación en la prestación de servicios y más crecimiento incluyente. La falta de visibilidad clara del inventario de reglas

no solo menoscaba las posibilidades de que el servicio público cumpla con ellas, sino que reduce la capacidad del ministerio para evaluar y racionalizar las reglas y disposiciones de las operaciones administrativas. Por otra parte, la falta de monitoreo cuantitativo de los marcos normativos compromete la capacidad del ministerio para entender la compleja dinámica asociada con el ciclo de innovación y los marcos normativos a fin de tomar decisiones con base en evidencia empírica.

Recuadro 5.13. Marcos normativos para prestar mejores servicios y fomentar un crecimiento más incluyente

Modelo Colima: innovación integral de los servicios en beneficio de ciudadanos y empresas

El estado mexicano de Colima concibió el Modelo Colima, un programa integral de mejoramiento de los servicios públicos. El programa comprende medidas como la reingeniería de procesos, el uso de registros electrónicos, la simplificación administrativa, la mejora de la regulación y la reducción de los trámites (se calcula una reducción de la carga normativa de 75%), y servicios digitales integrales con firma digital. El programa mejoró un total de 91 servicios públicos, de los cuales 62 eran para los ciudadanos y 29 para las empresas. Del total, 42 eran servicios presenciales y 49 en línea. El programa incluía un Sistema de Calidad y Mejora Continua conforme a la norma ISO 9001:2008. Entre los logros del programa se cuentan la inscripción de estudiantes y la entrega de expedientes académicos a las escuelas en línea, la digitalización total de los servicios del Registro Civil (solicitud y acceso en línea a las actas de nacimiento, matrimonio y divorcio), el registro digital de empresas y los expedientes médicos electrónicos.

República Dominicana: hacia unas compras públicas más incluyentes y sostenibles

La Ley 488-08 sobre el régimen regulatorio para el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) dispone que 15% de las compras y contrataciones del sector público debe provenir de estas empresas, y ascender a 20% en el caso de las que son propiedad de mujeres, como política para promover el empoderamiento económico de la mujer. No obstante, en 2012, cuatro años después de la adopción de la ley, se registraron solo 1 505 mipymes propiedad de mujeres como proveedoras del sector público.

A partir de 2012, el nuevo gobierno ha insistido en las compras públicas como factor de empoderamiento económico de la mujer, y promovido modelos de empresas sostenibles incluyendo criterios de responsabilidad ambiental en los procesos de adquisiciones públicas. Por medio de una participación activa en asociaciones de mujeres, campañas de información y prestación de apoyo y consejo, en 2015 la Dirección General de Contrataciones Públicas logró aumentar a 11 875 el número de mipymes propiedad de mujeres registradas como proveedoras del sector público (lo que representa 22% del total de proveedores registrados), y estas han ganado 26% de los recursos financieros asignados mediante las compras públicas.

La Dirección General de Contrataciones Públicas también ha mejorado el monitoreo mediante controles aleatorizados y la institución de Comités de Monitoreo Ciudadana de las adquisiciones públicas en entidades clave, lo que ha hecho más transparentes las contrataciones públicas y asegurado el logro de los resultados esperados. Estas prácticas le valieron a la

Dirección General de Contrataciones Públicas de la República Dominicana el Premio a la Excelencia NovaGob 2015 de España, en la categoría de Mejores Servicios Administrativos Proactivos para la Ciudadanía, y apoyo del FOMIN, del Banco Interamericano de desarrollo.

Fuentes:

BID (2016), Gobernarte: Smart Government Award,

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38277490>.

Presidencia de la Republica Dominicana (2015), “Contrataciones Públicas RD gana premio en España por mejor servicio a ciudadanos”, accesible en <https://presidencia.gob.do/noticias/contrataciones-publicas-rd-gana-premio-en-espana-por-mejor-servicio-a-ciudadanos>.

NovaGob (2015). “Las compras públicas como herramienta de desarrollo para las mujeres micro, pequeñas y medianas empresarias”, <http://www.novagob.org/discussion/view/148191/las-compras-publicas-como-herramienta-de-desarrollo-para-las-mujeres-micro-pequeñas-y-medianas-empresarias>.

De Jong (2016) advierte sobre los límites de la percepción del servicio público, que pueden dar lugar a reglas funcionales desafiantes. A los servidores públicos los controles jerárquicos quizá les parezcan frustrantes, aunque estén desempeñando una función útil. En este sentido, el fortalecimiento del programa de simplificación administrativa y las autoridades encargadas de la política normativa se beneficiarán de una colaboración estrecha con las unidades de innovación y de aprender de ellas.

Al incorporar mecanismos de monitoreo, producir datos y usar métodos de observación (p. ej., etnografía, grupos de sondeo) y perspectivas comportamentales mediante una estrategia basada en solucionar problemas, los programas de reducción de trámites pueden generar modelos normativos más sólidos que pueden impulsar objetivamente el poder de la innovación en para mejorar los servicios y aumentar el crecimiento incluyente. Esto permitiría al MAP reducir el inventario de normas basadas en evidencia empírica y principios de buena gobernanza, y no por la percepción de que la existencia de menos regulación es forzosamente mejor.

Recuadro 5.14. El uso de las perspectivas comportamentales para mejorar la regulación

Equipo de Perspectivas Comportamentales

El Equipo de Perspectivas Comportamentales (BIT, por sus siglas en inglés) es una empresa perteneciente al gobierno del Reino Unido, Nesta (institución sin ánimo de lucro dedicada a la innovación) y sus empleados. Se creó con el objetivo de reestructurar los servicios, las políticas y las actividades del gobierno de modo que incluyeran perspectivas de las ciencias de la conducta. Sus objetivos integrales son:

- Hacer los servicios públicos más rentables y accesibles por parte del usuario.
- Mejorar los resultados de las intervenciones del gobierno.
- Ayudar a los ciudadanos a tomar mejores decisiones por sí solos.

El uso de la investigación comportamental para aumentar la donación de órganos

El Reino Unido, como muchos otros países, enfrenta una paradoja en lo que se refiere a la donación de órganos. Mientras que 9 de cada 10 personas están a favor de la donación, solo 1 de cada 3 se inscriben en un programa para ponerla en práctica. Colaborando con el Servicio Digital del Gobierno, que administra la plataforma oficial del gobierno del Reino Unido (GOV.UK), el Equipo de Exploración Comportamental llevó a cabo experimentos aleatorios con varios mensajes dirigidos a posibles donadores. Los resultados mostraron que, si se usara el mensaje más eficaz durante todo el año, ayudaría a mejorar los resultados de salud en el país.

Protección de los consumidores mediante la exploración comportamental: regulación del mercado de las comunicaciones en Colombia

En un estudio reciente, la OCDE evaluó el mercado de telecomunicaciones de Colombia para mejorar la protección del consumidor con ideas de las ciencias comportamentales. Se evaluaron cuatro componentes fundamentales:

1. **Suministro de información:** Atender las asimetrías de la información es esencial para un mercado funcional que rinda mejores resultados y aumente la comparabilidad de los servicios disponibles. El informe concluyó que el suministro de información podía mejorarse difundiendo formatos “sumarios” y “completos” normalizados por la Comisión de Regulación de las Comunicaciones (CRC), lo que aumentaría las ayudas para la elección y el suministro de información en puntos fundamentales de decisión.
2. **Servicio al cliente:** Identificar canales para la prestación de servicios al cliente, que sean eficaces, eficientes y se adapten a distintos contextos, resulta esencial para proteger a los clientes. El informe aconseja la creación de incentivos para usar canales eficientes y de fácil acceso.

Recuadro 5.14. El uso de las perspectivas comportamentales para mejorar la regulación (continúa)

3. **Gestión del consumo:** Los usuarios de los servicios a menudo carecen de información y comentarios correctivos eficaces sobre su consumo. El informe señala la necesidad de mejorar los mecanismos de información correctiva y recomienda la creación de herramientas para comparar en tiempo real los precios disponibles en el mercado, lo que ayudaría a los usuarios a tomar decisiones mejor informadas.
4. **Servicios en paquete:** Agrupar los servicios en paquetes dificulta identificar los precios de los servicios por separado, lo que complica la toma de decisiones de los usuarios. El informe indica que dar a los clientes los principales precios de los componentes de los paquetes facilita comparar las ofertas de estos, al usar datos comparables para tomar decisiones.

Para obtener mayor información sobre el Equipo de Perspectivas Comportamentales, acuda a www.behaviouralinsights.co.uk/about-us/.

Fuentes: Oficina del Gabinete del Reino Unido (2016b), *Applying Behavioural Insights to Organ Donation: Preliminary Results from a Randomized Controlled Trial*, Londres, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/267100/Applying_Behavioural_Insights_to_Organ_Donation.pdf (consultado en octubre de 2016).

OCDE (2016b), *Protecting Consumers through Behavioural Insights: Regulating the Communications Market in Colombia*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255463-en>.

Mejorar el flujo de datos, información y conocimiento para fortalecer la prestación de servicios públicos

Los datos, la información y el conocimiento son componentes esenciales de la educación y las instituciones innovadoras. También son bloques de construcción básicos de la elaboración racional de políticas públicas y la prestación eficaz de servicios, que permiten al sector público atender de manera eficaz problemas multidimensionales, como la pobreza persistente. Las entrevistas realizadas con distintos innovadores del sector público en la República Dominicana revelaron que el flujo de datos e información para la innovación es uno de los principales retos que enfrentan cuando tratan de entender o atender problemas complejos de políticas públicas o prestación de servicios.

Las entidades públicas dominicanas a menudo son reacias a compartir sus datos, y existe un entendimiento desigual en la administración en cuanto al valor de intercambiar información, lo que subraya la necesidad de construir una cultura de apertura y colaboración en el sector público. La Oficina Presidencial de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (OPTIC), ha emitido reglas sobre los datos abiertos de gobierno y la interoperabilidad de los datos en el sector público (OPTIC, 2014). La aplicación y el cumplimiento de estas normas siguen siendo por lo general escasos, lo que destaca la necesidad de una combinación de apoyo político más fuerte, instrumentos de política pública más poderosos y una explicación clara del cambio con los consecuentes incentivos. Esto coincide con investigaciones vigentes según las cuales los retos de intercambio de información en el sector público son ante todo retos de gobernanza y no tienen necesariamente carácter técnico (Dawes, 2009).

El flujo de datos en el sector público dominicano está más debilitado aún debido a la falta de conocimiento sobre los activos existentes de datos del sector público. Tener una visión clara de la disponibilidad de los datos y su localización en la administración pública puede conllevar una mejor toma de decisiones y la racionalización de los esfuerzos de recopilación de datos mediante un mayor intercambio de ellos.

Entre los productores de datos públicos de consulta en el país están la Oficina Nacional de Estadística (ONE), el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, el Ministerio de Hacienda y el Banco Central. Sin embargo, la mayoría de las entidades públicas producen datos valiosos relacionados con sus operaciones diarias y sus actividades de prestación de servicios. Estos datos pueden respaldar la toma de decisiones dentro y fuera de sus ámbitos de trabajo.

Como se dijo en el capítulo 4, una mejor gobernanza de los datos y mayores capacidades de intercambio pueden propiciar intervenciones más estructuradas y adaptadas de los programas de reducción de la pobreza, o una mayor comprensión de los retos de competitividad del sector privado. Aunque hay los datos se comparten cada vez más entre entidades responsables de la política social (como el Gabinete de Coordinación de la Política Social y los ministerios de Educación y Economía, Planificación y Desarrollo), esta colaboración todavía no es sistemática ni se produce de manera estructurada.

Desde el punto de vista de la innovación del sector público, el MAP podría desempeñar un papel crítico en el mejoramiento de la gestión de datos y conocimiento en el sector público, y podría promover un mayor grado de colaboración e intercambio de datos interinstitucionales para respaldar mejor calidad en la concepción y puesta en marcha de políticas públicas. En colaboración con otras entidades, como la OPTIC, la ONE y demás asociados, podría mapear los activos de datos disponibles e identificar las necesidades de datos de las entidades.

Llevar este ejercicio de mapeo un paso adelante requeriría la identificación de fuentes alternativas (externalización colectiva de propuestas, macrodatos) y la integración de los datos a los ciclos de políticas públicas e innovación para respaldar la toma de decisiones basada en evidencia empírica en el sector público. La función del MAP, en colaboración con el Instituto Nacional de Administración Pública, también es asegurar que el gobierno dominicano apoye los conjuntos de competencias necesarios para producir y procesar estos datos, y respalde a las entidades menos capaces con métodos muy técnicos e innovadores de procesamiento de datos.

Por ejemplo, la Entidad Central de Innovación de Canadá apoya a otras dependencias en el uso del análisis de datos para informar mejor sus acciones. Esta forma de apoyo se valora enormemente porque el análisis de datos requiere conjuntos de competencias particularmente sofisticados y poco comunes. Aunque las empresas del sector privado han invertido en la creación de capacidades en este terreno, por lo regular no ocurre lo mismo en las entidades públicas. Aunque las entidades públicas opten por suministrar estas capacidades, las asimetrías de la información pueden dejarlas vulnerables. La creación de una brigada de análisis de datos en el sector público puede ayudar a compartir los costos asociados con las capacidades de análisis de datos, asistir en la toma de decisiones y supervisar la colaboración con empresas del sector privado en este ámbito de trabajo.

Recuadro 5.15. Combate de la inseguridad en la Ciudad de México

Tomar un taxi en la Ciudad de México involucra riesgos de seguridad. Los delincuentes suelen usar vehículos camuflados como taxis autorizados para robar a los pasajeros. En 2013 se denunció un total de hasta 400 robos en taxi. Este fenómeno ha obligado a los usuarios a evitar los taxis y optar por medios de transporte más costosos. El Laboratorio para la Ciudad, un laboratorio de innovación de la Ciudad de México, creó una innovadora aplicación con datos abiertos del gobierno para ayudar a atender las preocupaciones de seguridad de los usuarios de taxis. La aplicación permite a los usuarios introducir la matrícula impresa a los lados del auto o tomar una fotografía de la placa, y coteja la información con un banco de datos de la ciudad para determinar si se trata de un taxi registrado. También incluye un botón que alerta automáticamente a la policía si el usuario se encuentra en apuros.

Fuente: Arana, A (2014), *In Mexico City, an "experimental think tank" for a city and its government*, Citiscope, Washington, D.C., <http://citiscope.org/story/2014/mexico-city-experimental-think-tank-city-and-its-government>.

La falta de redes de conocimiento o innovadores puede representar un obstáculo para la innovación del sector público en la República Dominicana. Los desafíos de política pública implican la participación de un creciente número de actores que afrontan problemas interdependientes, con diversas capas de complejidad (Dawes, 2009). En este sentido, los retos de innovación también son retos de conocimiento que deben reunir múltiples y diversos conjuntos de competencias, métodos y modos de trabajar para colaborar en la búsqueda de soluciones nuevas.

Las redes también facilitan la difusión de las buenas prácticas en las entidades públicas, y fomentan el aprendizaje entre pares. Las ideas reunidas por medio de estas redes pueden nutrir los esfuerzos y las capacidades de aprendizaje e innovación de una entidad. Se espera que el Viceministerio de Innovación y Modernización identifique, supervise y respalde los esfuerzos de innovación del sector público. La formación de redes de conocimiento e innovación aporta un ámbito más de trabajo pertinente que tiene puede ayudar a fomentar la innovación del sector público para mejorar los servicios y aumentar el crecimiento y la cohesión social.

Aunque todavía no está en operación, el depósito de buenas prácticas anexo al Observatorio de Servicios Públicos tiene grandes posibilidades de llegar a ser una plataforma de conocimiento que puede inspirar y poner en contacto a los innovadores del sector público, y ayudarlos a aprender unos de otros. Esta plataforma es una oportunidad sumamente estratégica que el Viceministerio de Innovación y Modernización debe aprovechar.

Una fuerza laboral innovadora para una mejor prestación de servicios

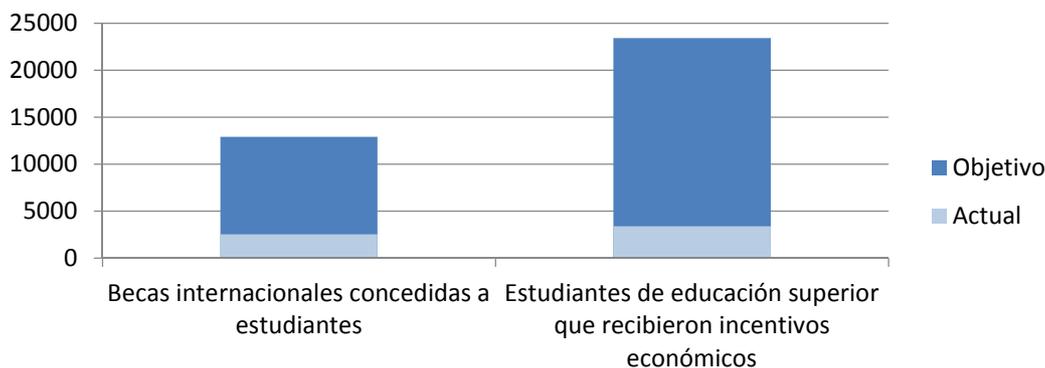
Las personas son el componente fundamental de la innovación del sector público. Independientemente de las herramientas o ideas valiosas, a fin de cuentas la innovación del sector público está en las personas que la producen. Se espera que los servidores públicos conciban y lleven a la práctica políticas dirigidas a aumentar el crecimiento económico y la inclusión social. También se espera de ellos que estén al tanto de las necesidades de los ciudadanos y las empresas, creen conciencia al respecto y presten servicios para satisfacer esas necesidades. Esta sección se centrará en las políticas de gestión de los recursos humanos como instrumentos para promover la capacidad de innovación del sector público, y la manera en que tales políticas pueden producir mejores resultados. La escasez de competencias necesarias para la innovación es quizá el reto más importante que el entorno del sector público dominicano enfrenta hoy.

Para promover el desarrollo de capital humano a fin de promover el sistema nacional de innovación en conjunto, la República Dominicana ha establecido un conjunto de objetivos concretos de política pública en su Plan Nacional Plurianual del Sector Público. El escaso logro de los objetivos indica que la planeación no correspondía con lo factible desde una perspectiva realista, o que la aplicación de las políticas no pudo alcanzar los resultados esperados, o una combinación de ambas (gráfica 5.6). La insuficiencia del personal altamente calificado tan necesario para promover la innovación dificulta aún más al sector público el satisfacer adecuadamente sus necesidades de competencias, pues no alcanza el nivel de salarios que el sector privado puede pagar.

La Ley 41-08 de la Administración Pública creó el MAP, que se encarga de la organización y regulación del servicio público y la presentación de un marco global para la gestión de los recursos humanos de las entidades públicas. El Instituto Nacional de Administración Pública, una dirección general autónoma dependiente del MAP, es responsable de la ejecución, coordinación, seguimiento y evaluación de la capacitación del servicio público.

Durante los últimos ocho años, la República Dominicana, bajo el liderazgo del MAP, ha instaurado progresivamente un marco legal integral para el servicio público, que se refiere a los regímenes de la carrera administrativa (Ley 41-08, decreto 524-09 y resolución 81-2010 sobre el reclutamiento de personal para la administración pública), la política salarial del sector público (Ley 105-13) y la evaluación del desempeño (decreto 525-09). En este tiempo el número de servidores públicos profesionales ha aumentado a un ritmo constante, las direcciones de recursos humanos se han vuelto obligatorias en todas las entidades públicas y sus equipos han recibido capacitación continua. El MAP también estableció el Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP), que aumenta su capacidad de vigilancia y control del servicio público (OCDE, 2015c). Estos son logros importantes en la transición hacia una administración de la fuerza laboral del sector público basada en el desempeño.

Gráfica 5.6. Objetivos de formación de capacidades para fomentar la innovación, 2013



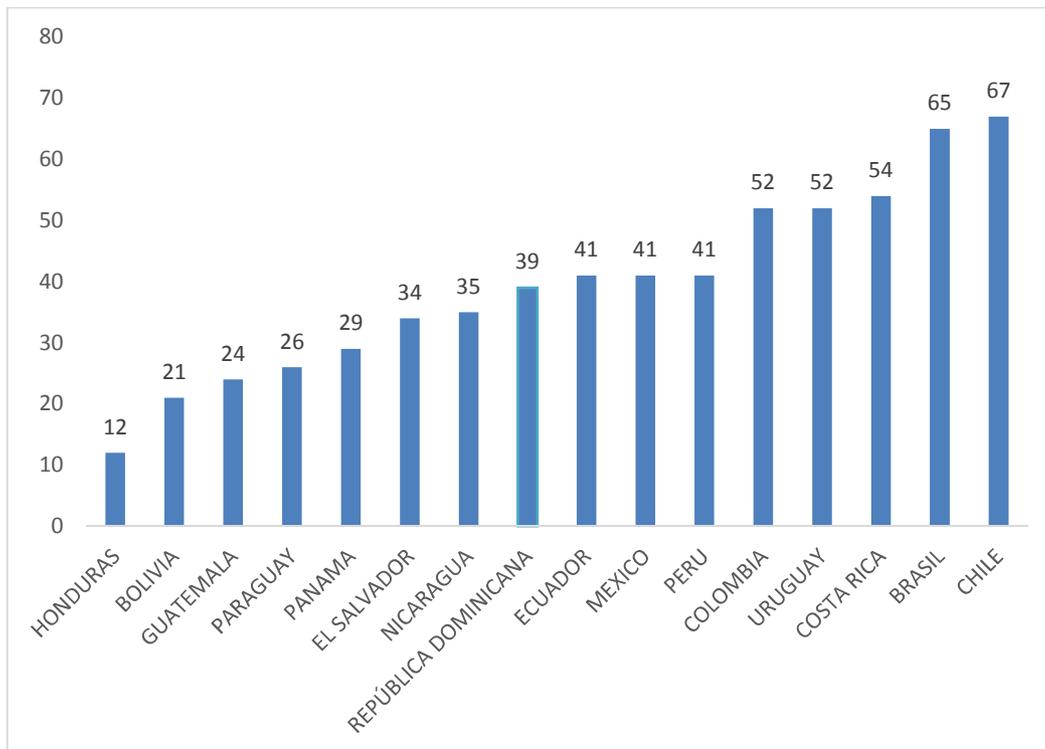
Fuente: MEPYD (2015), *Plan Nacional Plurianual del Sector Público*, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Santo Domingo.

No obstante estos esfuerzos, las políticas dirigidas a fortalecer la función pública han enfrentado constantes desafíos y resistencias, ya que afectan los intereses políticos y financieros de grupos organizados e influyentes. Esta realidad alinea los incentivos

políticos con el *statu quo*, y genera incompatibilidades con el marco legal y normativo vigente (OCDE, 2015). La Ley 105-13, que tenía por objeto regular la política salarial del sector público para instituir un sistema remunerativo común, se ha enfrentado con una férrea oposición contra su aplicación plena, en particular por parte de las entidades autónomas del gobierno central.

Otras formas de resistencia parecidas han surgido contra los esfuerzos de crear y racionalizar una función pública basada en el mérito, lo que dificulta la capacidad del sector público para planear y administrar su fuerza laboral y contener el crecimiento de los costos de la nómina (OCDE, 2015b). Pese a las señales de avance, la República Dominicana sigue ocupando un lugar inferior al promedio en el Índice de Desarrollo del Servicio Público del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y tiene una numerosa fuerza laboral en el sector público en comparación con las normas regionales (véanse las gráficas 5.7 y 5.8). La consolidación de las reformas que se han realizado requerirá un sólido apoyo por parte del gobierno central y fortalecer la administración pública con sistemas de presupuesto y gestión basados en el desempeño.

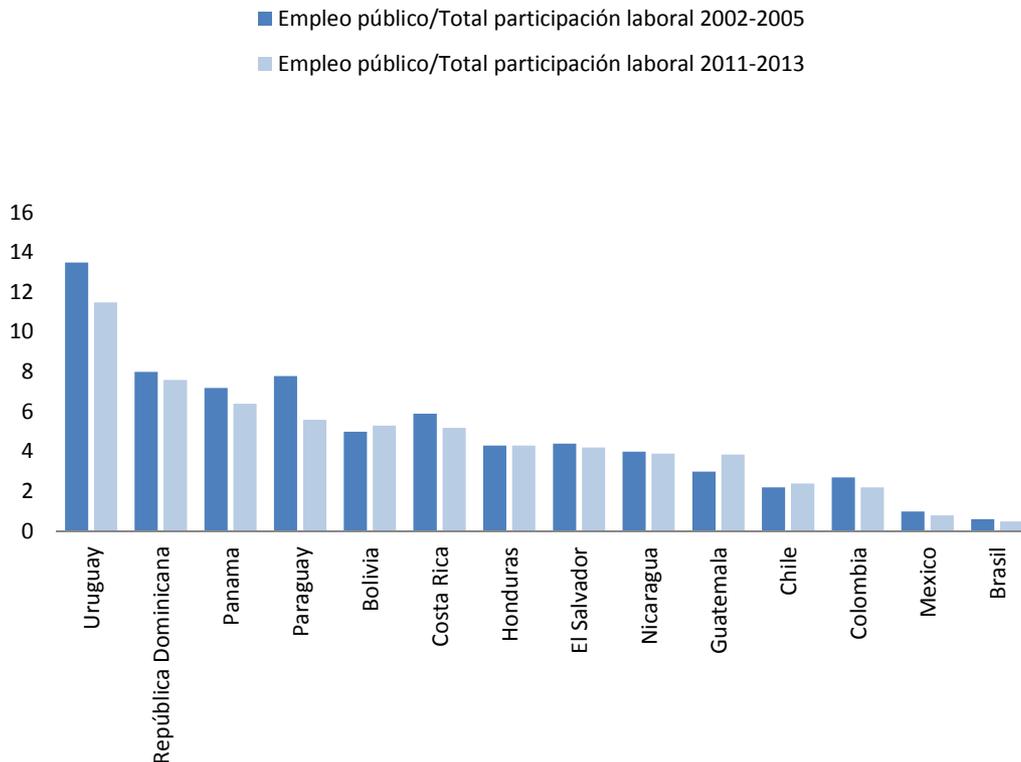
Gráfica 5.7. Índice de Desarrollo del Servicio Público



Nota: Los datos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República se recogieron en 2012; los de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay y Uruguay, en 2013; los de Ecuador y Perú, en 2015.

Fuente: BID (2014), *Serving citizens: A decade of civil service reforms in Latin America (2004-2013)*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6636/A%20Decade%20of%20Civil%20Service%20Reforms%20in%20Latin%20America%20\(2004-2013\).pdf?sequence=4](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6636/A%20Decade%20of%20Civil%20Service%20Reforms%20in%20Latin%20America%20(2004-2013).pdf?sequence=4).

Gráfica 5.8. Porcentaje de la fuerza laboral empleado por gobiernos centrales en países seleccionados, 2002-2005 y 2011-13



Notas: Elaboración del BID con base en varias fuentes. Los datos sobre empleo se tomaron de evaluaciones del BID (2004, 2014); el BID facilitó los datos referentes a la fuerza laboral. Los datos relativos a la fuerza laboral en los años que difieren de los indicados son: Bolivia (2000 y 2011); El Salvador (2005 y 2012); Nicaragua (2006 y 2011); Paraguay (2002 y 2012), y Uruguay (2003 y 2012). En el caso de Guatemala, la cifra corresponde al número de puestos permanentes aprobados por el gobierno central (Ministerio de Finanzas Públicas).

Fuente: BID (2014), *Serving citizens: A decade of civil service reforms in Latin America (2004-2013)*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6636/A%20Decade%20of%20Civil%20Service%20Reforms%20in%20Latin%20America%20\(2004-2013\).pdf?sequence=4](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6636/A%20Decade%20of%20Civil%20Service%20Reforms%20in%20Latin%20America%20(2004-2013).pdf?sequence=4).

Es alentador que el MAP, de conformidad con las recomendaciones de la OCDE, ha tomado medidas para fortalecer sus marcos de control y evaluación del desempeño. La OCDE (2015c) insistió en la necesidad de dar pasos concretos hacia la creación de sistemas de gestión de los recursos humanos basados en el desempeño como instrumento esencial para construir una fuerza laboral más innovadora. Las recomendaciones de la OCDE incluían la necesidad de fortalecer los mecanismos de reclutamiento y movilidad basados en el desempeño, y extender del uso de la evaluación vigente del desempeño a todos los funcionarios directivos mientras se esperaba un marco de gestión del desempeño institucional (véase el cuadro 5.1). Las regulaciones sobre el reclutamiento y la selección para el empleo público y la evaluación del desempeño, desde principios de

2016, se encuentran en proceso de revisión y se espera que se hayan actualizado antes de terminado el año.

Dada la falta de recursos y las deficiencias básicas del servicio público, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) ha concentrado sus programas de educación y capacitación continuas en varias competencias centrales de administración: planeación estratégica, administración de recursos humanos y capacitación básica, como conocimientos digitales. Sin embargo, mientras el sector público se profesionaliza, es importante que el INAP trabaje en colaboración con el MAP en la creación de ejercicios más especializados de construcción de capacidades en ámbitos como el diseño de servicios públicos, el análisis de datos y las técnicas orientadas a objetivos para atraer la participación de actores interesados. El INAP puede llegar a ser un gran facilitador de la innovación, dotando a los servidores públicos de los conjuntos de competencias que necesitan para cumplir sus funciones de nuevas maneras.

La creación de un sistema estructurado para determinar la necesidad y la disponibilidad de competencias también puede ayudar al sector público a idear una estrategia para atraer, capacitar y retener a los servidores públicos calificados con base en los activos existentes. También puede ayudar a las entidades públicas a determinar mejor la manera de colaborar y combinar competencias para mejorar los resultados y resolver problemas concretos.

Recuadro 5.16. INNAP Innova, España

En 2013, el Instituto Nacional de Administración Pública de España (INAP), un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, emprendió el proyecto INNAP Innova para fomentar la innovación del sector público. La iniciativa se ideó en colaboración con servidores públicos, el sector privado y organizaciones de la sociedad civil. El proyecto tiene los siguientes objetivos:

- Promover organizaciones y equipos de aprendizaje.
- Fomentar la creación de conocimiento y la transformación del sector público.
- Estimular la buena administración a favor del bien común.

Entre las iniciativas incluidas en el proyecto INNAP Innova se incluyen:

- Módulos de capacitación para dotar a los servidores públicos de aptitudes y competencias esenciales para la innovación.
- La publicación de la serie editorial Innova, encaminada a la creación de literatura de consulta sobre la innovación pública para las administraciones públicas españolas e iberoamericanas.
- La creación de INNAP Innova, un foro iberoamericano sobre innovación del sector público. La primera reunión del grupo se celebró el 29 de abril de 2013.

Fuente: Comisión Europea (2013b), *Powering European Public Sector Innovation*, Bruselas, https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/psi_eg.pdf.

El Instituto Tecnológico de las Américas (ITLA), una institución de educación superior, se perfila como importante actor en la creación de capacidades para la innovación social y pública. Con la creación de su Centro de Excelencia Educación, Ciudadanía y Estado de Derecho, aspira a producir investigaciones y herramientas que respalden la democracia y la participación cívica, mejoren las interacciones con el sector público y den lugar a una mejor gobernanza.

Recuadro 5.17. Centro de Excelencia Educación, Ciudadanía y Estado de Derecho del ITLA

El Centro de Excelencia Educación, la Ciudadanía y el Estado de Derecho reúne a educadores, científicos sociales, periodistas, abogados y especialistas en innovación para promover la participación cívica, las interacciones innovadoras con la administración pública y la buena gobernanza. El Centro de Excelencia tiene cuatro ámbitos de acción claves: educación; comunicación; investigación y estudios, y participación e innovación. Algunas de sus iniciativas actuales son:

- Diplomado de formación de liderazgo en políticas sociales
- Programa de resolución alternativa de conflicto
- Programa de presupuesto participativo en ITLA
- Factoría de innovación y tecnológica para la mejora de administración pública
- *Hackatones* o encuentro de programadores para el desarrollo colaborativo de *software*
- Radioemisora web del ITLA

El centro aspira en última instancia a formar capacidades para los innovadores y emprendedores sociales, y crear agentes de cambio en la sociedad dominicana, tanto dentro como fuera del sector público. Entre los programas educativos del centro se incluye la realización de un proyecto que propone una solución para determinada necesidad identificada en la República Dominicana.

Fuente: ITLA, tomado de <https://cisrul.wordpress.com/>.

La motivación para fomentar la innovación pública

Una administración pública basada en el mérito y en trayectorias profesionales y oportunidades de ascenso claras es una buena fuente, mas no la única, de motivación para la fuerza laboral del sector público. El desarrollo de una cultura institucional y de liderazgo adecuada también es parte decisiva de la motivación de los empleados públicos para innovar. Los altos funcionarios son necesarios para crear una cultura de excelencia, desempeño, apertura e innovación. En el contexto de una cultura sumamente jerárquica y una falta de mecanismos formales para que los servidores públicos propongan nuevas ideas, los altos funcionarios son de importancia crítica para empoderar a los empleados públicos y facilitar el diálogo entre la administración y las autoridades políticas.

Los funcionarios de mayor jerarquía deben tener el liderazgo y las competencias necesarios para motivar a sus equipos de trabajo, pero también para hacer frente a las expectativas de las autoridades políticas. También pueden crear conciencia sobre la importancia de la innovación entre los líderes políticos. En este sentido, no se había insistido lo suficiente en la importancia de abordar la profesionalización de los altos funcionarios de la administración pública dominicana, ni el proceso se había racionalizado en los esfuerzos de reforma del sector público (OCDE, 2015c).

Recuadro 5.18. El Sistema de Alta Dirección Pública de Chile

El Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) de Chile busca modernizar la administración pública. El SADP funciona a modo de filtro a fin de seleccionar a los candidatos más idóneos para determinados puestos de alta dirección, pero deja la decisión final a la autoridad política. Esta reforma del Estado en Chile transformó el reclutamiento y la selección de los cargos de alta dirección pública. Antes de esta innovación, la autoridad política designaba directamente los

Recuadro 5.18. El Sistema de Alta Dirección Pública de Chile (continúa)

puestos más importantes, sin que hubiera un proceso público de selección. Ahora, el Servicio Público Nacional promueve y contribuye a la modernización del Estado y al mejoramiento de la gestión estratégica de la administración pública.

Un proceso de selección típico lleva alrededor de tres meses, empezando por la publicación de la vacante en los medios de comunicación. Una empresa consultora comisionada por el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP) analiza el currículum vitae de los distintos candidatos y prepara una lista de selección breve para el consejo o un comité de selección. El CADP se encarga de garantizar la transparencia, confidencialidad y no discriminación del proceso de selección. El CADP está presidido por el titular de la Dirección Nacional del Servicio Civil e integrado por cuatro miembros propuestos por el presidente de la República y aprobados por el Senado.

En consecuencia la duración del proceso de selección se redujo de 116 a 81 días, y 55% de los nuevos designados no han ocupado el cargo con anterioridad. También se observó un aumento en la participación de las mujeres, lo que dio por resultado que 22% de los solicitantes y 32% de los designados fueran mujeres, en comparación con solo 15% de los puestos directivos del sector privado. Otro resultado de este nuevo sistema fue una mayor participación de los profesionales del sector privado, del que proceden 59% de los solicitantes y 18% de los designados.

Lo más importante, el sistema basado en el mérito asegura una prestación más eficiente de bienes y servicios a los ciudadanos y mayor credibilidad del sector público, que se evidencia en el gran número de solicitudes y la escasez de quejas. El nuevo sistema se percibe como una fuente de legitimidad para los funcionarios designados.

Fuente: OCDE (2016c), página web del Sistema de Alta Dirección Pública, Observatorio de la Innovación del Sector Público, OCDE, París, https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/innovations/page/seniorexecutiveservicesystem.htm#tab_description (consultado en octubre de 2016).

La creación de incentivos alineados con los objetivos institucionales y nacionales en general es un componente vital de una gestión racional de los recursos humanos para la innovación del sector público. El Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el Sector Público es un importante paso en esta dirección. El premio se basa en la aplicación de la metodología del Marco Común de Evaluación (CAF, por sus siglas en inglés, descrito en el capítulo 2), que es una condición previa para poder recibirlo. Una vez que aplicado el CAF, la entidad puede presentar su práctica a concurso. Si el jurado (elegido por el MAP) la reconoce, esta se incluye en el registro de buenas prácticas del Observatorio de Servicios Públicos. El objetivo de la iniciativa es promover la calidad del servicio y las estrategias de prestación de servicios centradas en el usuario. Hay que fortalecer este tipo de iniciativas, en particular reforzando las redes de conocimiento y práctica para la difusión de experiencias valiosas, y consolidando los incentivos intangibles para los innovadores públicos.

No está clara la manera en que los marcos vigentes de evaluación del desempeño tienen en cuenta la innovación y la creatividad, ni cómo inciden en las perspectivas profesionales de los servidores públicos. Esto podría disminuir la motivación del servicio público para innovar. La revisión vigente de las regulaciones de evaluación del desempeño es una oportunidad ideal para subrayar una vez más el papel de la innovación en la calidad de los servicios públicos, fortaleciendo los incentivos para los innovadores del sector público.

Conclusiones y recomendaciones

Crear un entorno propicio para la innovación del sector público ayudaría al gobierno dominicano a mejorar la prestación de servicios públicos, respaldar el crecimiento económico y promover la inclusión social. Para lograrlo, el gobierno de la República Dominicana debe adoptar una estrategia más estructurada a fin de coordinar, apoyar e integrar la innovación a todas las operaciones del sector público. Para apoyar este proceso se hacen las siguientes recomendaciones.

Fortalecer los marcos institucionales para facilitar y promover la innovación en el sector público, haciendo lo siguiente:

A corto plazo

- **Idear un plan de acción para reforzar la capacidad de innovación del sector público.** Deben evaluarse las necesidades y brechas actuales con la participación de interesados internos y externos, entre ellos otras entidades públicas, los sectores privado y académico, y la sociedad civil. Debe idearse un plan de acción que aporte una visión común para agrupar el ecosistema de actores pertinentes y reforzar el entorno de innovación del sector público. Esta evaluación ayudará al MAP a priorizar acciones, tomar decisiones sobre la asignación de los recursos existentes y determinar los conjuntos de competencias requeridos por el Viceministerio de Innovación y Modernización. El plan de acción debe ser explícito con respecto a la importancia de la innovación y especificar cómo se relaciona con el trabajo actual del sector público dominicano, al tiempo que debe estar alineado con la Estrategia Nacional de Desarrollo. El plan debe especificar el papel del MAP en la promoción de la innovación del sector público, insistiendo en su función de encabezar las iniciativas transversales y suministrar herramientas, apoyo y consejo técnicos a los innovadores del sector público. El plan de acción constituirá la base para la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación de las prácticas innovadoras en el sector público dominicano.
- **Fortalecer las capacidades operativas y analíticas del Viceministerio de Innovación y Modernización.** Construir poco a poco las capacidades analíticas y operativas del Viceministerio de Innovación y Modernización mientras este se desarrolla y emprende un plan de acción nacional para la innovación del sector público. Las necesidades de personal deben volverse cada vez más específicas y especializadas a medida que el viceministerio adquiere capacidad para respaldar la innovación y desplegar capacidades técnicas a fin de apoyar a distintas entidades, con base en la evaluación y el plan de acción para la innovación del sector público.

A mediano plazo

- **Crear capacidades para coordinar y apoyar la innovación en todo el sector público dominicano.** Hacer del MAP un centro eficaz de innovación para el gobierno central exigirá las siguientes acciones: 1) alinear la dotación de personal del Viceministerio de Innovación y Modernización con sus aspiraciones ya definidas, entre ellas el conjunto de competencias necesario para dar apoyo y consejo técnicos a los innovadores del sector público en ámbitos de escasa

experticia que pueden tener gran demanda para el mejoramiento de la prestación de servicios, como las ciencias de la conducta, la metodología de pensamiento de diseño y el análisis de datos; 2) fortalecer las relaciones con otras entidades del sector público ayudando a monitorear y crear conciencia sobre la innovación en los organismos públicos; 3) idear herramientas para apoyar a los innovadores del sector público, entre ellas un conjunto de herramientas de innovación para el sector público, un metodología de estudios de viabilidad y modelos de gestión de proyectos para los innovadores del sector público; 4) formar y administrar redes de innovadores para fomentar el aprendizaje entre pares; 5) facilitar el acceso a los datos y el conocimiento del sector público al tiempo que se refuerza el Observatorio de Servicios Públicos como plataforma para el intercambio de conocimientos, recopilando prácticas buenas e innovadoras en la prestación de servicios públicos.

- **Sensibilizar y apoyar a los altos funcionarios de las entidades del sector público para que entiendan el papel, las maneras de trabajar y el monitoreo de las unidades de innovación.** Reconociendo que la alta dirección es parte central de una fuerza laboral innovadora, tanto por su gestión del desempeño como por su capacidad para motivar al personal, el gobierno dominicano debe planear, organizar y poner en marcha actividades para sensibilizar a los altos funcionarios del sector público y crear conciencia entre ellos sobre la importancia de la innovación del sector público, su proceso y sus ciclos. Las actividades deben estar dirigidas a aumentar la comprensión de la alta dirección respecto a las unidades de innovación, su funcionamiento y los resultados que se esperan de ellas, y complementarse con herramientas para evaluar el desempeño de las unidades de innovación bajo la responsabilidad de los altos funcionarios. La misma importancia para estos esfuerzos debe fortalecer el papel de la alta dirección como agentes de cambio, capaces de identificar las oportunidades de mejoramiento, modelar comportamientos y fortalecer la creatividad y capacidad de innovación del personal a su cargo.

A largo plazo

- **Trabajar con las partes interesadas pertinentes en la concepción y puesta en marcha de un sistema de monitoreo y evaluación para la innovación en el sector público.** La Oficina Nacional de Estadística (ONE) y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo son partes interesadas fundamentales en el sistema nacional de estadísticas y datos. El sistema de monitoreo se beneficiaría recopilando datos de gestión de proyectos que ayuden a identificar los factores de éxito y fracaso, así como la obtención de beneficios de la aplicación de las iniciativas innovadoras. El monitoreo también debe aspirar a dar seguimiento y evaluar la producción y los resultados de innovación en el sector público dominicano, y su evolución con el tiempo.

Crear una estrategia dinámica y basada en evidencia empírica para reducir los trámites burocráticos a fin de posibilitar los servicios innovadores, haciendo lo siguiente:

A corto plazo

- **Revisar sistemáticamente el inventario de regulaciones e idear herramientas para aumentar su visibilidad y su comprensión por parte de los funcionarios y los interesados externos.** Concebir una revisión sistemática del inventario de regulaciones, comparándolas con los objetivos de las políticas públicas. Realizar análisis de costo-beneficios y evaluaciones de impacto normativo, incluidas las consultas públicas. Las herramientas de gestión del inventario de normas deben incluir un archivo de fácil consulta de la regulación del sector público.

A mediano plazo

- **Concebir, probar y llevar a la práctica un sistema de monitoreo que ayude a evaluar de qué manera los empleados que buscan innovar en las operaciones del sector público interactúan con las normas y regulaciones vigentes.** Este sistema debe incluir datos administrativos, encuestas, el uso de métodos de observación (p. ej., etnografía, grupos de debate) y perspectivas comportamentales a través de un enfoque motivado por los problemas que mejore la comprensión del modo en que las reglas y los procesos vigentes pueden obstaculizar el potencial de innovación de la fuerza laboral dominicana. La finalidad de crear este sistema es producir evidencia empírica que ayude a equilibrar la necesidad de estabilidad burocrática y controles jerárquicos adecuados, y la necesidad de dar a los servidores públicos suficiente margen de experimentación para traducir las ideas en acciones eficaces.

A largo plazo

- **Relacionar los datos y la información reunidos mediante la aplicación del sistema de monitoreo con las agendas de calidad normativa y simplificación administrativa del gobierno.** Conforme los encargados de tomar decisiones en los ámbitos de calidad normativa y simplificación administrativa tengan acceso a datos cuantitativos y cualitativos, así como al conocimiento creado con su procesamiento, el gobierno dominicano deberá transitar a estrategias más basadas en evidencia empírica para crear un marco normativo favorable para la innovación del sector público.

Aumentar el flujo de datos, información y conocimientos entre las entidades públicas a fin de crear un entorno propicio para la innovación del sector público, haciendo lo siguiente:

A corto plazo

- **Iniciar una red de innovadores del sector público para fomentar el aprendizaje y el intercambio de conocimientos entre pares en las entidades públicas.** Esta red debe reunirse con regularidad en torno a temas o actividades acordadas, lo que ayudaría a crear un sentido de colectividad y fines comunes. Ya que los retos de políticas públicas y prestación de servicios son cada vez más complejos, estas redes pueden facilitar el flujo de conocimientos y la combinación de competencias y maneras de trabajar que ayudan a los servidores públicos a ser más eficaces y flexibles al considerar problemas multidimensionales.

- **En colaboración con instituciones como la ONE, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, la OPTIC y el INAP, participar y contribuir a la evaluación del sistema nacional de estadísticas y datos.** Idear un plan de acción para mejorar la producción, almacenamiento y procesamiento de datos del sector público. El objetivo es aprovechar los datos para producir información y conocimiento y crear organizaciones de aprendizaje que puedan traducir eficazmente el conocimiento en acciones. Este plan debe aspirar a mejorar la gobernanza y el flujo de datos en todo el sector público, ayudando a los innovadores y quienes toman decisiones a acceder a los datos que necesitan para concebir mejores políticas y servicios. También debe formar capacidades informáticas en el sector público mientras el gobierno dominicano transita hacia un mejor desempeño y estrategias de administración pública basadas en evidencia empírica.

A mediano plazo

- **Crear conciencia entre las autoridades políticas y los altos funcionarios sobre la importancia de crear una gestión racional de los datos y el conocimiento en todo el sector público.** Estos esfuerzos deben estar encaminados a integrar los datos al ciclo de políticas y a crear un ambiente favorable para el surgimiento de organizaciones de aprendizaje.
- **Fortalecer la gobernanza de las estadísticas y los datos en el sector público dominicano asignando funciones y responsabilidades claras, así como las herramientas necesarias para terminar con la compartimentación.** Aumentar la interoperabilidad de los sistemas informáticos y los datos del sector público, al tiempo que se controlan los riesgos asociados con la privacidad y la seguridad. Garantizar que los encargados de tomar decisiones tienen los datos que necesitan de manera oportuna.
- **Establecer en el Viceministerio de Innovación y Modernización una brigada de datos que funcione como recurso común de capacidades informáticas.** Esta brigada prestaría su experticia y apoyo técnico en análisis de datos y realizaría intervenciones estratégicas en ámbitos de política pública muy valiosos para ayudar al gobierno dominicano a usar los datos que posee, o a recoger datos de fuentes alternativas y transformarlos en información útil para la elaboración de políticas y el mejoramiento de los servicios públicos.

A largo plazo

- **Idear una estrategia de gestión del conocimiento para el gobierno central aumentando su capacidad para transformar el conocimiento en innovaciones.** Esta estrategia debe estar encaminada a ayudar a las entidades públicas a mejorar la gestión de sus datos y su información, y compartirlas con otras entidades públicas de manera coherente y responsable. También debe tener en cuenta la colaboración con los gobiernos subnacionales y otros proveedores directos de servicios; por ejemplo, mediante ciclos de información correctiva consolidados y fáciles de manejar sobre los servicios públicos. La creación de la estrategia debe complementarse con ejercicios adecuados de capacitación y formación de capacidades, y sistemas de monitoreo para garantizar la aplicación adecuada en todo el sector público.

Gestionar estratégicamente los recursos humanos para estimular la innovación en el sector público dominicano, haciendo lo siguiente:

A corto plazo

- **Mientras el gobierno dominicano revisa sus marcos vigentes de evaluación del desempeño, debe centrarse en fortalecer los aspectos que le permitirían aumentar el potencial de innovación de los servidores públicos.** En las evaluaciones del desempeño habrá que insistir, en particular, en el valor de la innovación y la creatividad. Los marcos de evaluación del desempeño también deben incluir a los altos funcionarios, cuya función debe asegurar un diálogo continuo entre los servidores públicos y las autoridades políticas, así como el control de las tensiones y el cambio, al tiempo que motivan a los servidores públicos para que experimenten, innoven y mejoren continuamente los servicios y las políticas.

A mediano plazo

- **Crear estrategias y programas para construir una cultura de apertura y colaboración entre los servidores públicos.** Los programas y estrategias deben alinearse con estos objetivos y, en colaboración con el INAP, desarrollar cada vez más la capacitación especializada en ámbitos como la concepción de servicios públicos, el uso de prototipos y pruebas, competencias en informática y técnicas orientadas a objetivos para atraer la participación de actores interesados. Los esfuerzos deben aspirar a cambiar la manera en que se conciben actualmente los servicios públicos, de una perspectiva demasiado centrada en las prioridades institucionales, a otras más centradas y motivadas en el usuario, y a una mayor confianza en la concepción y la prestación conjuntas de los servicios públicos. Este cambio permitiría que el usuario tuviera una experiencia considerablemente mejor de los servicios públicos, con un uso más eficiente de los muy necesarios recursos públicos. Estos esfuerzos también deben formar capacidades innovadoras de gestión de proyectos en los servidores públicos, ayudándolos a experimentar, al tiempo que evitan la pérdida innecesaria de recursos.
- **Relacionar más claramente los premios nacionales a la excelencia, como el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el Sector Público, con la innovación y las comunidades de innovadores de la administración pública.** Fortalecer el vínculo con estas redes, cuya creación y gestión se espera que realice el MAP, facilitaría la difusión de experiencias valiosas en todo el sector público y reforzaría incentivos intangibles de los innovadores del sector público, al ser estos reconocidos por sus pares.
- **Elaborar una clasificación y una tipología de las unidades de innovación, las necesidades a las que estas normalmente responden, sus actividades y necesidades de competencias usuales, los resultados que se esperan de ellas, y las herramientas propuestas de evaluación del desempeño.** Esta tipología no debe concebirse como un modelo rígido que restrinja la experimentación combinando conjuntos de competencias basados en necesidades o realidades institucionales, sino suministrar a la alta dirección medios para entender cómo funcionan las unidades de análisis y gestión de la innovación y ayudarlos a planear y organizar su trabajo con base en un estudio de viabilidad.

A largo plazo

- **Aplicar marcos y sistemas de evaluación del desempeño institucional que pidan cuentas a las autoridades políticas y a los altos funcionarios de la aplicación de las políticas y la prestación de los servicios de los que son responsables.** Este es un paso crítico en la creación de un servicio público basado en el mérito y el desempeño en el gobierno de la República Dominicana.
- **Idear mecanismos de monitoreo del empleo público cada vez más sofisticados que permitan al MAP tener una visión clara de las competencias existentes e identificar las necesidades de competencias en la administración públicas.** Este sistema debe ayudar a las entidades públicas a considerar las necesidades de competencias mientras reclutan personal, y reasignar mejor a los funcionarios con base en sus competencias y desempeño, según se requiera.

Cuadro 5.1. Evaluaciones del Estudio de la OCDE de la Gestión de Recursos Humanos en la República Dominicana, 2015

Ámbito	Evaluaciones clave
Servicio público profesional basado en el mérito	<p>Debe considerarse el establecimiento de una entidad autónoma de protección al mérito, con facultades para investigar, auditar e informar.</p> <p>La creación de un sistema que pida cuentas a los ministros y altos funcionarios de la aplicación de reformas en las entidades de las que son responsables.</p> <p>La creación de un sistema de reclutamiento rápido y eficiente, que garantice que los empleados incluidos en el sistema profesional de la función pública tienen las competencias idóneas y ocupan los puestos adecuados.</p>
Planeación y gestión estratégicas de la fuerza laboral	<p>Pese a los esfuerzos, los costos de la nómina del gobierno y del empleo público siguen creciendo, lo que muestra la incapacidad del sector público para planear y gestionar eficazmente su fuerza laboral.</p> <p>La reestructuración de la fuerza laboral del sector público para garantizar que el número de empleados y las competencias están alineados con las aspiraciones de la Estrategia Nacional de Desarrollo.</p> <p>Realizar una revisión estratégica del personal que establezca un punto de partida para las decisiones de reasignación y reestructuración de la fuerza laboral del sector público, así como para impulsar la innovación en la prestación de servicios públicos.</p> <p>Idear una planeación estratégica de la fuerza laboral para fortalecer la capacidad de planeación y asignación de la fuerza laboral de manera más eficiente.</p> <p>Reforzar el uso del reclutamiento abierto, la competitividad, la movilidad y la reasignación como herramientas de gestión de la fuerza laboral pública, recurriendo menos al congelamiento de la contratación y a los recortes de personal una vez que la fuerza laboral se ha reducido y reasignado.</p>

Cuadro 5.1. Evaluaciones del Estudio de la OCDE de la Gestión de Recursos Humanos en la República Dominicana, 2015 (continúa)

Ambito	Evaluaciones clave
Racionalización de la gestión del desempeño	<p>Establecer, a largo plazo, marcos integrales de gestión del desempeño que incluyan un marco integrado de desempeño institucional e individual.</p> <p>Mientras tanto, fortalecer la gestión del desempeño individual, simplificando el sistema de manera que la atención se centre más en los objetivos de desempeño, y creando más adelante vínculos con el desempeño institucional.</p> <p>En espera de la aplicación del desempeño institucional, se recomienda que los contratos de desempeño incluyan a los altos funcionarios, y que las evaluaciones del desempeño se extiendan a todos los directivos.</p>
Liderazgo y administración	<p>Se requieren procesos de selección más rigurosos, un perfil de competencia en liderazgo, objetivos de desempeño que incluyan responsabilidades de liderazgo transversal, y el desarrollo del liderazgo y la dirección para garantizar que los altos funcionarios tienen las competencias directivas necesarias para dar resultados exitosos.</p>
Mientras se forman capacidades en el sector público, insistir en la centralización mejor que en la delegación	<p>La aplicación de reformas de gestión de recursos humanos en un servicio público al que se ha regulado con laxitud exige insistir en ejercer un monitoreo y un control centrales. La aumentada delegación de la gestión de los recursos humanos a los superiores directos no debe considerarse sino hasta que los valores esenciales estén bien establecidos y se hayan integrado marcos fuertes de desempeño y rendición de cuentas.</p>
Estrategias innovadoras complementarias para una administración pública eficaz y eficiente	<p>Centrarse en producir mejoras visibles y beneficios políticos en un plazo razonable como medio para reunir apoyo para la agenda de innovación en la prestación de servicios.</p> <p>La calidad y la accesibilidad de los servicios públicos básicos podrían mejorarse mediante estrategias dirigidas, pragmáticas y participativas, desde la elaboración de las políticas públicas hasta su aplicación y evaluación, trabajando en colaboración con interesados tanto internos como externos para entender mejor las necesidades y reconstruir la confianza.</p> <p>Podría ser útil un uso más amplio de herramientas como estrategias de concepción y prestación conjuntas de servicios públicos, particularmente en las zonas rurales dominicanas, donde los mecanismos tradicionales serían demasiado costosos y menos eficaces. Estas estrategias pueden ayudar a pensar en la reorganización de los servicios públicos existentes y crear otros nuevos.</p>

Fuente: OCDE (2015c), *Dominican Republic: Human Resource Management for Innovation in Government*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264211353-en>.

Bibliografía

- Acemoglu, D., y J. Robinson (2013), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Crown Business, Nueva York.
- Arana, A. (2014), *In Mexico City, an “experimental think tank” for a city and its government*, Citiscope, Washington, D.C., <http://citiscope.org/story/2014/mexico-city-experimental-think-tank-city-and-its-government>.
- BID (2015), *News release: Municipalities of Brazil, Ecuador, Guatemala and Venezuela win the 2015 Gobernarte Award*, <http://www.iadb.org/en/news/news-releases/2015-12-18/announcement-of-gobernarte-winners.11377.html> (consultado en octubre de 2016).
- BID (2014), *Serving citizens: A decade of civil service reforms in Latin America (2004-2013)*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6636/A%20Decade%20of%20Civil%20Service%20Reforms%20in%20Latin%20America%20\(2004-2013\).pdf?sequence=4](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6636/A%20Decade%20of%20Civil%20Service%20Reforms%20in%20Latin%20America%20(2004-2013).pdf?sequence=4).
- BID (2006a), *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America*, Centro David Rockefeller de Estudios Latinoamericanos, Universidad Harvard, Cambridge, Massachusetts.
- Breckon, J. (2015), *Better Public Services through Experimental Government*, Nesta, Londres, <http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/better-services-through-experimental-government.pdf>.
- Centro para el Desarrollo Global (2010), *Dataset: Vulnerability to Climate Change*, Washington, D.C., <http://www.cgdev.org/publication/dataset-vulnerability-climate-change>.
- Comisión Europea (2013a), *European Public Networks*”, *Public Administration Review*, Vol. 69(3), pp. 391–402, <http://www.jstor.org/stable/27697881>.
- Garnelo, M. (2016), *Peru education policy innovation lab wins award*, publicación de ciberbitácora, <http://www.poverty-action.org/blog/peru-education-policy-innovation-lab-wins-award>; <http://mind-lab.dk/en/om-mindlab/>.
- Gobierno de Australia (2016), *Public Sector Innovation Toolkit*, <http://innovation.govspace.gov.au/> (consultado en octubre de 2016).
- Gobierno de Australia (2011), *APS Innovation Action Plan*, http://www.industry.gov.au/innovation/publicsectorinnovation/Documents/APS_Innovation_Action_Plan.pdf.
- Grady, D., y K. Chi (1994), “Formulating and Implementing Public Sector Innovations: The Political Environment of State Government Innovators”, *Public Administration Quarterly*, vol. 17, núm. 4 (invierno de 1994), pp. 468-484.
- Grupo del Banco Mundial (2010), Encuestas a empresas, <http://www.enterprisesurveys.org>.
- Grupo del Banco Mundial (2016), Indicadores de desarrollo mundial (base de datos), <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- Latinobarómetro (2015), base de datos, www.latinobarometro.org/latOnline.jsp (consultado en octubre de 2016).
- Määttä, S. (2011), “Mission possible: Agility and effectiveness in state governance”, *Sitra Studies*, núm. 57, Fondo Finandés para la Innovación, Helsinki.
- MEPYD (2015), *Plan Nacional Plurianual del Sector Público*, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Santo Domingo.

- MEPYD (2014), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de Seguimiento 2013 República Dominicana*, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Santo Domingo.
- MESCYT (2008), *Plan estratégico de ciencia, tecnología e innovación 2008-2018: Construyendo la economía del conocimiento y la innovación en la República Dominicana*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Santo Domingo.
- Nesta (2014), *Innovation teams and labs: A practice guide*, Londres, http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/innovation_teams_and_labs_a_practice_guide.pdf.
- Nesta (2011), *Prototyping public services: An introduction to using prototyping in the development of public services*, Londres, https://www.nesta.org.uk/sites/default/files/prototyping_public_services.pdf.
- Nesta (2007), *Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously*, Nesta, Londres, http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/ready_or_not.pdf.
- Nexos (2016), tomado de <https://www.nexso.org/en-us/SolProfile/sl/8ad211ac-4ebe-4c4c-90b9-7ca9feeb76d8>.
- NovaGob (2015). “Las compras públicas como herramienta de desarrollo para las mujeres micro, pequeñas y medianas empresarias”, <http://www.novagob.org/discussion/view/148191/las-compras-publicas-como-herramienta-de-desarrollo-para-las-mujeres-micro-pequenas-y-medianas-empresarias>.
- Sector Innovation Scoreboard 2013: A pilot exercise*, DG Enterprise, Bruselas.
- Comisión Europea (2013b), *Powering European Public Sector Innovation*, Bruselas, https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/psi_eg.pdf.
- Comisión Europea (2010), *Innobarometer 2010*, Bruselas, <http://cordis.europa.eu/innovation/en/policy/innobarometer.htm>.
- DARA (Development Assistant Research Associates) (2012), *Climate Vulnerability Monitor*, Madrid, [http://daraint.org/climate-vulnerability-monitor/climate-vulnerability-monitor-2012/country-profile/?country=Dominican Republic](http://daraint.org/climate-vulnerability-monitor/climate-vulnerability-monitor-2012/country-profile/?country=Dominican+Republic).
- Daude, C., H. Gutiérrez y Á. Melguizo (2012), “What Drives Tax Morale?”, Documentos de trabajo del Centro de Desarrollo de la OCDE, núm. 315, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k8zk8m61kzq-en>.
- De Jong, J. (2016), “Rules, procedures, and... Innovation! How governments can deal with real and perceived bureaucratic obstacles”, en *OECD Public Sector Innovation Report* (de próxima publicación).
- Dennis, G., y C. Keon (1994), “Formulating and Implementing Public Sector Innovations: The Political Environment of State Government Innovators” in *Public Administration Quarterly*, Vol. 17, No. 4 (Winter, 1994), pp. 468-484.
- Dawes, S.S., A. M. Cresswell y T. A. Pardo (2009), “From “Need to Know” to “Need to Share”: Tangled Problems, Information Boundaries, and the Building of Public Sector Knowledge
- OCDE (2016a), *The Governance of Inclusive Growth*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257993-en>.
- OCDE (2016b), *Protecting Consumers through Behavioural Insights: Regulating the Communications Market in Colombia*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255463-en>.

- OCDE (2016c), página web del Sistema de Alta Dirección Pública, Observatorio de la Innovación del Sector Público, OCDE, París, https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/innovations/page/seniorexecutiveservicesystem.htm#tab_description (consultado en octubre de 2016).
- OCDE (2015a), *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264236561-en>.
- OCDE (2015b), *Policy Shaping and Policy Making: The Governance of Inclusive Growth*, Informe de antecedentes para la Reunión Ministerial de Gobernanza Pública de la OCDE en Helsinki, 28 de octubre de 2015, OECD Publishing, París, <https://www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf>.
- OCDE (2015c), *Dominican Republic: Human Resource Management for Innovation in Government*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264211353-en>.
- OCDE (2015d), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en.
- OCDE (2013), *Fiscal Policy for Development in the Dominican Republic*, OECD, París, http://www.oecd.org/dev/americas/Fiscal_policy_for_development_in_the_Dominican_Republic.E-Book.pdf.
- OCDE (2011), *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264118843-en>.
- OCDE/Eurostat (2005), *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data (Manual de Oslo. Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación)*, 3ª ed., OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264013100-en>.
- Oficina del Gabinete del Reino Unido (2016a), *Open Policy Making Toolkit*, Londres, <https://www.gov.uk/guidance/open-policy-making-toolkit/getting-started-with-open-policy-making>.
- Oficina del Gabinete del Reino Unido (2016b), *Applying Behavioural Insights to Organ Donation: Preliminary Results from a Randomized Controlled Trial*, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/267100/Applying_Behavioural_Insights_to_Organ_Donation.pdf (consultado en octubre de 2016).
- OPTIC (2014), *NORTIC A4: Interoperabilidad entre organismos del Gobierno Dominicano*, Oficina Presidencial de Tecnologías de la Información y Comunicación, Santo Domingo.
- PNUD (2014), *Design Thinking in Public Service Excellence*, Centro Mundial del PNUD para la Excelencia de Servicios Públicos, Singapur, http://www.undp.org/content/dam/uspc/docs/GPCSE_Design%20Thinking.pdf.
- Rivera, L., L. Roman y P. Simmonds (2012), *Trends and Challenges in Public Sector Innovation in Europe*, DG Enterprise, Bruselas.
- Transparencia Internacional (2016), *Corruption Perceptions Index 2015*, Berlín, <http://www.transparency.org/cpi2015>.

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DE DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Mejores servicios para un crecimiento inclusivo en la República Dominicana

Esta serie de estudios nacionales e internacionales se concentra en acciones gubernamentales dedicadas a aumentar la eficiencia, eficacia, e innovación del sector público, y mejorar su capacidad de responder a las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Las publicaciones en esta serie se enfocan en temas como el gobierno abierto, la prevención de la corrupción y la promoción de la integridad en el sector público, la gestión de riesgos, el comercio ilícito, las instituciones de auditoría, y la reforma del servicio civil. Los estudios dedicados a las prácticas en un país específico evalúan la capacidad de la administración pública para alcanzar los objetivos del gobierno y enfrentar los retos actuales y futuros. Al analizar cómo funciona la administración pública de un país, estos estudios se centran en la cooperación interdepartamental, las relaciones entre los niveles de gobierno y con los ciudadanos y las empresas, la innovación y la calidad de los servicios públicos, y el impacto de la tecnología de la información en las actividades del gobierno y su interacción con las empresas y los ciudadanos.

Este informe se enfoca en mejorar el acceso a servicios oportunos y de calidad para los ciudadanos como un medio para facilitar el crecimiento inclusivo en la República Dominicana. A pesar de su buen desempeño macroeconómico en la última década, la pobreza y los niveles de desigualdad en el país siguen siendo altos. Al mismo tiempo, los ciudadanos manifiestan una satisfacción limitada con la calidad y el acceso a los servicios en el país, que a menudo se refleja en resultados menos que óptimos en áreas como la salud, el transporte o la educación. El enfoque del informe en la prestación de servicios ofrece la oportunidad de aplicar los conceptos y herramientas de la gobernanza pública a nivel operacional y con implicaciones inmediatas para la relación gobierno-ciudadano. La inclusión de buenas prácticas multidisciplinarias, recogidas a través de los trabajos de la OCDE sobre gestión del sector público, gobierno digital, innovación o simplificación administrativa, permite una evaluación completa e integrada del uso de las herramientas de políticas públicas para optimizar el diseño y la prestación de servicios. Esta revisión, que abarca aspectos relativos tanto a la competencia del gobierno – en términos de calidad, oportunidad y eficacia de los servicios públicos – como a los principios que rigen la prestación de servicios – incluyendo la participación, la rendición de cuentas o la inclusión – identifica recomendaciones de política pública para mejorar el acceso, la cobertura y la calidad de los servicios públicos, independientemente de los niveles de ingresos, ubicación y otros factores sociales y económicos, como una herramienta clave para lograr un crecimiento más inclusivo.

Consulte esta publicación en línea: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264277625-es>.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.

Visite www.oecd-ilibrary.org para más información.

