

DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

REPÚBLICA DOMINICANA

I. INFORMACIÓN GENERAL

País:	República Dominicana.		
Título de proyecto:	Gestión Fiscal Local Basada en Resultados en el Distrito Nacional, incluyendo la Promoción del Turismo.		
Número de proyecto:	DR-T1081.		
Equipo de proyecto:	Gilberto Chona (IFD/FMM), Jefe de equipo; Laurence Telson (ICS/CDR) Jefe de equipo alterno; Jorge Kaufmann (IFD/ICS); Mercedes Velasco (INE/RND); Alvaro García Negro (RND/CDR); Kelvin Suero (PDP/CDR); Luís César Acosta (PDP/CDR); Carolina Escudero (PDP/CDR); Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO); y Cecilia Bernedo (IFD/CTI).		
Fecha de solicitud:	29 de julio de 2011.		
Beneficiario:	Ayuntamiento del Distrito Nacional – Santo Domingo.		
Organismo ejecutor:	Ayuntamiento del Distrito Nacional – Santo Domingo, a través del despacho del Secretario Técnico.		
Plan de financiamiento:	BID: (PRODEV – Sub Cuenta B)	US\$1.000.000	
	Local:	<u>US\$ 100.000</u>	
	Total:	US\$1.100.000	
Fechas tentativas:	Ejecución:	36 meses	
	Desembolsos:	42 meses	
Fecha esperada de inicio:	Enero 2012		
Tipo de consultores:	Firmas/Individuales		
Preparado por:	IFD/FMM		
Unidad responsable de desembolsos:	IFD/IFD		
CT incluida en EBP:	No		
GCI-9 prioridad del sector:	Sí		

II. OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN

- 2.1 **Objetivo.** El objetivo de la presente cooperación técnica es mejorar la capacidad fiscal e institucional del Ayuntamiento del Distrito Nacional, mediante la creación de un sistema de gestión basado en resultados, incluyendo el fortalecimiento institucional y de la gestión turística.
- 2.2 **Antecedentes y justificación.** La gestión del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) está regulada por la ley orgánica del Distrito Nacional y los Municipios (Ley 176-07) y otras leyes referidas a las competencias de los gobiernos locales. El marco legal le otorga al ADN competencias en: (i) ordenamiento del

territorio; (ii) planeamiento urbano; (iii) normatividad y gestión del espacio público; (iv) gestión de los residuos sólidos; (v) gestión de cementerios, mercados, bomberos, limpieza, señalización vial y alumbrado público; (vi) ordenamiento del tránsito y el transporte público; (vii) protección del medio ambiente; (viii) construcción de infraestructuras y equipamientos; (ix) promoción al desarrollo económico local; y (x) preservación del patrimonio histórico y cultural. Todas ellas son determinantes para la eficiente y eficaz gestión turística local. En otras competencias, el ADN coordina actividades con los ministerios y otras instituciones públicas a nivel nacional.

- 2.3 El ADN cuenta con un Plan Estratégico de Desarrollo (PED) para 2005-2015. Dicho plan establece como lineamientos prioritarios la gestión de la calidad ambiental, ordenamiento del territorio y renovación urbana, movilidad urbana, cultura ciudadana y gobierno de la seguridad. El PED 2005-2015 se ejecuta a través de los Planes Operativos Anuales (POA).
- 2.4 En 2006 se formuló con apoyo del Banco (Cooperación técnica ATN/SI-6413-DR), un plan de revitalización de la ciudad colonial de Santo Domingo para el cual son socios estratégicos el ADN, el Ministerio de Cultura (MINC) y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), a través de la Comisión Rectora de la ciudad colonial de Santo Domingo. Las prioridades del plan de revitalización son la integración social y la dinamización económica, lo cual abre oportunidades para formular proyectos turísticos específicos.
- 2.5 Desde 2007 el MEPyD ejecuta el PRODEV-RD¹ (ATN/OC-10258-DR). En el marco del mismo, se acordó la operación de apoyo al Distrito Nacional para la implementación de un modelo de gestión pública orientada a resultados. Un equipo del ADN fue capacitado en Gestión Basada en Resultados (GBR)², proponiendo un plan de acción para la implantación de la gestión basada en resultados en el ADN, el cual es un insumo al presente documento.
- 2.6 **Programación Fiscal.** El marco normativo e institucional de la planificación del ADN es débil. El PED 2005-2015 está constituido por objetivos, lineamientos estratégicos y proyectos. Por otro lado, los POA se componen de programas y actividades específicas. Sin embargo, el PED y los POA no están alineados estratégica y operativamente ante la ausencia de una adecuada programación fiscal. Las debilidades de la programación fiscal del ADN se pueden resumir en: (i) el marco de gasto de mediano plazo no es completo; (ii) no se establecen objetivos, metas anualizadas, indicadores de resultados, ni indicadores de producto para las asignaciones presupuestarias³; y (iii) el plan de revitalización de la ciudad colonial de Santo Domingo plantea objetivos, líneas de acción y proyectos, pero carece de objetivos y metas presupuestarias anuales.
- 2.7 **Presupuesto por resultados y gestión financiera local.** La gestión financiera local se realiza sólo con un presupuesto anual sin contar con un marco plurianual y se basa en el Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF). Los principales desafíos identificados en esta área son: (i) la estructura

¹ Programa de Apoyo a la Instrumentación de un Sistema de Efectividad en el Desarrollo y la Gestión para Resultados en la R.D.

² Curso virtual sobre Gestión para Resultados en el Desarrollo para Gobiernos Sub-nacionales (GpRD-GSN). BID-INDES 2010-2011.

³ La estructura programática del presupuesto y el POA del ADN responde a una clasificación contable, no estratégica.

del PED y la estructura del presupuesto no se corresponden; (ii) sólo se formulan presupuestos anuales sin un marco plurianual; (iii) no se han aprovechado aún todas las potencialidades del SIGAF, no habiéndose implementado todos los módulos y sub-módulos previstos (contratos de obras) y faltando su integración con el sistema de recaudación del ADN; y (iv) se realiza seguimiento a la ejecución financiera del presupuesto, pero no existen indicadores de resultados, ni mecanismos de evaluación de la efectividad del gasto.

- 2.8 **Gestión de la inversión pública local.** El ADN no cuenta con un sistema de programación, seguimiento y evaluación de proyectos de inversión. Se aplican criterios cualitativos para la priorización y selección de proyectos durante el ejercicio de presupuesto participativo, pero no existe un proceso formal de formulación y evaluación económica y financiera ex ante de los proyectos de mayor monto. Se identificaron los siguientes desafíos: (i) no existe un plan de inversión local a mediano plazo compatible con el PED 2005-2015⁴; (ii) no existe un banco de proyectos de inversión local; (iii) la evaluación ex ante de proyectos se limita a especificaciones técnicas y estimados de costos y no se aplica a todos los proyectos; y (iv) las áreas operativas y de atención al público no cuentan con carteras de bienes y servicios, reduciendo su capacidad de complementar los proyectos de inversión del ADN.
- 2.9 **Sistema de seguimiento y evaluación.** El ADN no tiene un sistema de seguimiento y evaluación de la gestión local orientado a la obtención de resultados. Limitaciones: (i) el ADN sólo cuenta con indicadores de productos y no de resultados, faltando una métrica de desempeño institucional e individual; (ii) no se han desarrollado normas técnicas y metodologías formales para la evaluación de la gestión local; (iii) no se aplican criterios y procedimientos para analizar y verificar el cumplimiento de los proyectos del POA; (iv) no se produce información oportuna sobre el desempeño del POA; y (v) no existe una asignación de metas del POA a unidades o individuos.
- 2.10 **Justificación.** Esta operación se encuentra alineada con la Estrategia del Banco con el País 2010-2013 (EBP-DR; GN-2581), que tiene como uno de sus sectores prioritarios de intervención el sector turismo. “Las acciones en este sector estarán dirigidas a: (i) apoyar inversiones en la oferta turística de la Ciudad Colonial de Santo Domingo; y (ii) desarrollar actividades para fortalecer la gestión turística, incluyendo la participación del gobierno municipal, el empresariado local y la sociedad civil” (§2.35 de la EBP). En cuanto a la implementación de la EBP, en lo referente a los sistemas de planificación, seguimiento y evaluación, “el Banco continuará apoyando, a través de operaciones PRODEV, el fortalecimiento de los nuevos sistemas de planificación y programación de inversiones, y de gestión basada en resultados, los cuales iniciaron funciones desde 2007” (§4.2 de la EBP). En este contexto, es necesario incrementar la capacidad del Ayuntamiento del Distrito Nacional para lograr una gestión por resultados, incluyendo la gestión turística.

III. DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES, COMPONENTES Y COSTO

- 3.1 **Componente 1. Desarrollo de la programación fiscal.** Su objetivo es mejorar la planificación fiscal, integrando el nivel programático y el nivel presupuestario.

⁴ Únicamente el sector Aseo Urbano cuenta con un plan sectorial de mediano plazo para guiar los proyectos de inversión.

Para ello se generarán los siguientes productos: (i) PED reformulado a través de una estructura programática de gasto; y (ii) marco de gasto a mediano plazo revisado, con un enfoque de resultados. Las actividades de este componente son: (i) actualización del PED; (ii) integración de los procesos de programación a mediano plazo y presupuestación anual; (iii) revisión del plan institucional, con indicadores de resultados y de productos incorporados en los POA; (iv) actualización del plan estratégico de revitalización de la ciudad colonial de Santo Domingo; (v) integración del POA con la formulación del presupuesto anual; y (vi) capacitación del personal en programación financiera para resultados.

- 3.2 **Componente 2. Consolidación del sistema presupuestario por resultados y la gestión financiera local.** El objetivo es integrar la programación y el presupuesto a corto y mediano plazo, y reflejarlos en el SIGAF. Para ello se generarán los siguientes productos: (i) presupuesto plurianual formulado y alineado con el marco de gasto de mediano plazo; y (ii) módulos y sub-módulos de ingresos y de gastos del SIGAF desarrollados e integrados. Las actividades de este componente son: (i) alineación del presupuesto plurianual, como marco del presupuesto anual y el Plan Estratégico Institucional; (ii) incorporación de indicadores de resultados al presupuesto institucional; (iii) creación de una interfase entre el SIGAF y el sistema de recaudación; y (iv) capacitación del personal en presupuesto y gestión financiera por resultados.
- 3.3 **Componente 3. Fortalecimiento de la gestión de la inversión pública local.** Su objetivo es establecer procedimientos de evaluación y seguimiento, con énfasis en la gestión de proyectos para mejorar la experiencia del turista en la ciudad colonial. Para ello se generarán los siguientes productos: (i) sistema de formulación y evaluación de proyectos creados; y (ii) programa de gestión del centro histórico formulado e implementado. Las actividades de este componente son: (i) creación del banco de proyectos de inversión y programas de servicios con guías para su formulación y evaluación; (ii) adecuación de las estructuras de gestión del centro histórico; y (iii) capacitación del personal en gestión de programas y proyectos.
- 3.4 **Componente 4. Implementación de un sistema de seguimiento y evaluación de la gestión presupuestaria local.** Su objetivo es fortalecer la retroalimentación y la transparencia en la asignación de recursos financieros con un sistema integrado de seguimiento y evaluación de la gestión del ADN. Para ello se generarán los siguientes productos: (i) sistema de desempeño presupuestario institucional creado; y (ii) sistema de seguimiento y evaluación de la gestión física y financiera local formulado, incluyendo la gestión de la ciudad colonial. Las actividades de este componente son: (i) diseño e implementación de un sistema de seguimiento y evaluación de la gestión local con indicadores de productos y de resultados; (ii) creación de mecanismos de seguimiento de bienes y servicios a la ciudadanía con énfasis en la gestión turística del centro histórico; y (iii) diseño e implementación de un sistema de evaluación de desempeño e incentivos para las unidades administrativas y el personal de ADN.

Cuadro 3.1: Matriz de Resultados Indicativa

(Para mayor detalle ver enlace electrónico: Matriz de Resultados detallada)

Objetivo del proyecto		Mejorar la capacidad institucional del ADN para proporcionar bienes y servicios a los ciudadanos y visitantes, mediante la creación de un sistema de gestión basado en resultados y el fortalecimiento de la gestión turística.			
Indicador de impacto del proyecto		Línea Base	Meta Final	Comentarios	
Número de bienes y servicios del ADN ofrecidos a ciudadanos y visitantes mediante un sistema de gestión basado en resultados.		2011:0	2015:3	Fuente: Evaluación Final del Proyecto.	
Componente 1 – Desarrollo de la programación fiscal.					
Resultado: El marco de gasto de mediano plazo y el Plan de Revitalización de la Ciudad Colonial de Santo Domingo actualizados y alineados con la programación financiera, incorporando indicadores de productos y resultados, sirviendo como marco a los planes operativos anuales.					
Indicadores		Línea de Base	Meta Final	Comentarios	
Sistema de programación fiscal que integra la programación financiera y el presupuesto con un enfoque de resultados.		2011:0	2015:1	Fuente: Informes de la Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP) del ADN.	
Componente 2 – Consolidación del sistema presupuestario por resultados y la gestión financiera local.					
Resultado: (i) presupuesto plurianual formulado y alineado con el marco de gasto de mediano plazo; y (ii) el SIGAF cuenta con todos los módulos operativos desarrollados y se encuentra debidamente integrado con el sistema de recaudación.					
Indicadores		Línea de Base	Meta Final	Comentarios	
Gestión local basada en un Presupuesto Plurianual con un enfoque de resultados.		2011:0	2015:1	Fuente: Informes de gestión anual del ADN.	
SIGAF totalmente desarrollado, integrando los módulos de recaudación y de gasto.		2011:0	2015:1	Fuente: Reportes SIGAF.	
Componente 3. Fortalecimiento de la gestión de la inversión pública local.					
Resultado: La producción de bienes y servicios del ADN es generada a través de programas y proyectos bajo un sistema de gestión basada en resultados, priorizando acciones para mejorar la experiencia del turista en la Ciudad Colonial.					
Indicadores		Línea de Base	Meta Final	Comentarios	
Sistema de formulación y evaluación de proyectos del ADN basado en matrices de resultados.		2011:0	2015:1	Fuente: Informes de la UCP del ADN.	
Componente 4. Implementación de un sistema de seguimiento y seguimiento de la gestión presupuestaria local.					
Resultado: Sistema de evaluación y seguimiento presupuestario que permite medir los niveles de eficiencia y efectividad del desempeño, tanto de los programas y las instancias ejecutoras como del personal del ADN, incorporando indicadores de resultados medibles y documentados.					
Indicadores		Línea de Base	Meta Final	Comentarios	
Sistema de seguimiento y evaluación de la gestión física y financiera diseñado e implementado.		2011:0	2015:1	Fuente: Informes de la UCP del ADN.	

- 3.5 El presupuesto de este programa es US\$1.100.000. La contribución del Banco de US\$1.000.000 será financiada con fondos no-reembolsables de la sub-cuenta B del PRODEV. El aporte del Banco se usará para la contratación de consultores individuales y/o firmas consultoras, compra de equipos, la contratación de servicios distintos de consultoría y costos de evaluación y de auditoría externa de la operación. El ADN aportará como contrapartida local US\$100 mil. El aporte local financiará materiales de oficina, apoyo en recursos humanos y gastos de comunicación y transporte local.
- 3.6 **Arreglos de supervisión.** La coordinación general de la supervisión estará a cargo de FMM. En vista de las características y alcance de los componentes, habrá una estrecha colaboración de los equipos de ICS y FMM en la etapa de ejecución. El costo anual de supervisión para CID/CDR se estima 0,2 de esfuerzo profesional equivalente (FTE) y US\$3.000 de gastos administrativos.
- 3.7 **Arreglos de seguimiento, auditoría y evaluación.** Para el seguimiento de los resultados, se realizará una misión de administración anual, con un costo estimado de US\$5.000. El proyecto será auditado por una firma contratada por el ejecutor de acuerdo a los procedimientos del Banco. Se realizarán dos auditorías: la primera auditoría (intermedia) cuando los gastos justificados al Banco del proyecto hayan alcanzado el 50% del aporte del Banco—en este caso el Banco determinará la fecha de corte y la comunicará al ejecutor; y una segunda auditoría (final). La auditoría intermedia se remitirá al Banco a más tardar 60 días después de la fecha de corte y la auditoría final dentro de los 90 días posteriores a la fecha de último desembolso. Se realizará una evaluación intermedia a los 18 meses de ejecución o cuando se haya desembolsado el 50% de los recursos del programa. Asimismo, se realizará una evaluación final 90 días antes de la fecha de último desembolso.
- 3.8 **Indicador de Impacto.** En la discusión del marco de resultados de la operación, el ADN y el Banco coincidieron en que la GBR implica un cambio importante en su cultura institucional. Por tanto, se acordó un enfoque conservador sobre el plazo en que se generalizará la GBR como norma gerencial. Esto llevó a formular un indicador conservador de impacto medido por la aplicación de la GBR en solo tres bienes o servicios del ADN para 2015.

Cuadro 3.2: Indicativo de costos (monto en US\$)

Componentes	BID	ADN	Total
1. Desarrollo de la programación fiscal.	250.500	--	250.000
2. Consolidación del sistema presupuestario por resultados y la gestión financiera local.	82.000	--	82.000
3. Fortalecimiento de la gestión de la inversión pública local.	343.000	30.000	373.000
4. Implementación de un sistema de seguimiento y evaluación de la gestión presupuestaria local.	160.700	--	160.700
5. Administración.	128.800	70.000	198.800
6. Auditoría y evaluación.	25.000	--	25.000
7. Imprevistos.	10.000	--	10.000
Total	1.000.000	100.000	1.100.000

IV. ORGANISMO EJECUTOR Y MECANISMO DE EJECUCIÓN

- 4.1 La cooperación técnica será ejecutada por el ADN, a través del despacho del Secretario Técnico. El proyecto se ejecutará en 36 meses. El plazo para el último desembolso será de 42 meses.
- 4.2 El ADN será responsable de: (i) tramitar la suscripción de los contratos de adquisiciones y servicios (distintos a consultorías) y los contratos con consultores, así como autorizar los pagos necesarios; (ii) mantener los registros contables, la documentación de soporte y elaborar los estados financieros de la operación; (iii) coordinar la ejecución de las actividades; y (iv) asegurar que la operación se ejecute dentro de las normas y condiciones contractuales acordadas con el Banco. Se contará con un Comité de Gestión del Programa (CGP) compuesto por los directores de planificación, financiero, auditoría, aseo y centro histórico, presidido por el Secretario Técnico del ADN.
- 4.3 El CGP contratará un coordinador técnico y un administrador con cargo a los recursos del aporte del Banco. Estos consultores reportarán a la Dirección de Planificación del ADN, la cual hará la supervisión técnica, operativa y administrativa del programa, y reportará al Secretario Técnico del ADN sobre el avance del programa, previa coordinación con el CGP.
- 4.4 **Experiencias previas de apoyo al ADN y los municipios en República Dominicana.** Además del mencionado apoyo con estudios para la ciudad colonial de Santo Domingo, el Banco apoyó en el pasado al ADN específicamente en la gestión de recaudación. Con el Municipio de Santiago (ATN/SF-8796-DR) se dio apoyo al SIGAF municipal. El conocimiento específico y lecciones aprendidas de estos apoyos del Banco estarán reflejados en esta operación en el diseño de las actividades de los componentes de programación fiscal y gestión financiera.
- 4.5 Esta CT fue solicitada por el MEPyD en comunicación del 29 de julio de 2011.
- 4.6 **Condiciones previas al primer desembolso.** Ninguna.

V. RIESGOS

- 5.1 **Riesgos.** Los principales riesgos identificados son: (i) dificultad en internalizar el nuevo modelo de gestión del ADN—para mitigar este riesgo se realizarán sesiones informativas sobre los objetivos y el avance del programa a todo el personal del ADN al menos dos veces al año; y (ii) posibles retrasos en los procesos licitatorios del programa por falta de experiencia con los procedimientos del Banco—para mitigar este riesgo la Representación del Banco en DR impartirá un curso sobre el sistema de licitaciones del Banco (SEPA) al inicio del programa.

VI. EXCEPCIONES A LA POLÍTICA DEL BANCO

- 6.1 Ninguna.

VII. CLASIFICACIÓN MEDIOAMBIENTAL Y SOCIAL

- 7.1 La presente operación fue calificada como categoría “C” por el comité de revisión social y ambiental el 16 de agosto de 2011.

**GESTIÓN FISCAL LOCAL PARA PROMOVER TURISMO BASADA EN RESULTADOS EN
EL DISTRITO NACIONAL**

DR-T1081

CERTIFICACIÓN

La Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento (ORP/GCM) certifica que la suma de US\$1,000,000 proveniente de capital ordinario PRODEV subcuenta B, está disponible para el financiamiento del proyecto propuesto en la presente operación.



Sonia M. Rivera

Jefe (a.i.)

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento
ORP/GCM

01/13/2012

Fecha

APROBACIÓN

Aprobado:



Ana Rodriguez-Ortiz
Gerente

Sector de Instituciones para el Desarrollo
IFD

1/27/2012

Fecha

VFC
an