

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

REPÚBLICA DOMINICANA

**PROGRAMA DE PROTECCIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE
REFORMAS SOCIALES**

(DR-0159)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO DE EMERGENCIA

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Jorge C. Rodríguez (RE2/SO2); José Juan Gómez (RE3/OD3); Pablo H. Ríos (COF/CDR); Javier Cayo (LEG/OPR); Martha M. Guerra (RE2/SO2), Alejandra González, Nelson Hernández y Jaime Silva, Consultores y Wolfgang Munar (RE2/SO2): Jefe de Equipo.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	MARCO DE REFERENCIA.....	1
A.	Situación macroeconómica y fiscal.....	1
B.	El perfil social y el gasto público en los sectores sociales prioritarios	3
1.	El perfil social	3
2.	El gasto público	5
3.	El gasto social.....	6
C.	Reformas institucionales en marcha en los sectores sociales.....	10
D.	Estrategia del Banco en el país y lecciones aprendidas	16
E.	Estrategia del programa.....	17
II.	EL PROGRAMA.....	18
A.	Objetivos y descripción.....	18
B.	Estructura del programa	18
1.	Componente 1. Vigencia del programa con el FMI.....	18
2.	Componente 2. Protección del Gasto en los Programas Sociales Prioritarios	18
3.	Componente 3. Sostenimiento de las reformas en marcha	19
C.	Costo y financiamiento.....	21
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA.....	22
A.	Naturaleza de la operación.....	22
B.	Prestatario y organismo ejecutor.....	22
C.	Ejecución y administración.....	22
D.	Período de ejecución y calendario de desembolsos	24
E.	Seguimiento y evaluación del programa	24
1.	Informes de ejecución y seguimiento	24
2.	Efectividad del programa	25
F.	Carta de Política	27
G.	Auditorías Externas	27
IV.	BENEFICIOS, VIABILIDAD Y RIESGOS	28
A.	Beneficios	28
B.	Viabilidad, supuestos y riesgos	29
1.	Supuestos.....	29
2.	Riesgos	30
C.	Viabilidad social y ambiental.....	30

ANEXOS

ANEXO I	Matriz de políticas y medios de verificación
ANEXO II	Programas presupuestarios protegidos
ANEXO III	Carta de políticas
ANEXO IV	Plan de Ejecución

DATOS BÁSICOS SOCIOECONÓMICOS

Los datos básicos socioeconómicos incluyendo información sobre deuda pública, se encuentran disponibles en la siguiente dirección:

<http://ops.iadb.org/idbloans/>

<http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata>

INFORMACIÓN DISPONIBLE EN LOS ARCHIVOS DE RE2/SO2

PREPARACIÓN:

Rodríguez, Jorge C., Análisis del portafolio del Banco en la República Dominicana: Complementariedad entre la cartera en ejecución y el programa DR-0159. Washington, julio de 2003.

Silva, J., Informe de consultoría. Washington, octubre de 2003.

Hernández, N., Informe de consultoría. Washington, octubre de 2003.

González-Rosetti, A., Informe de consultoría. Washington, octubre de 2003.

Memorando de Desembolso del Tercer Tramo del Programa de Apoyo a la Reforma Institucional del Sector Social (DR-0140). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, agosto de 2003.

Estrategia para la reducción de la pobreza en la República Dominicana. Santo Domingo, julio de 2003.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ADP	Asociación Dominicana de Profesores
ALC	América Latina y el Caribe
ASB	Acuerdo <i>Stand-By</i>
BANINTER	Banco Interamericano
BCRD	Banco Central de la República Dominicana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CERSS	Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud
CNS	Consejo Nacional de Salud
CO	Capital Ordinario
DIDA	Dirección de Información y Defensa de los Afiliados
ECV	Encuesta de Calidad de Vida
ERP	Estrategia de reducción de la pobreza
FMI	Fondo Monetario Internacional
GRD	Gobierno de la República Dominicana
GS	Gabinete Social
IDSS	Instituto Dominicano de los Seguros Sociales
LGS	Ley General de Salud
LSS	Ley de Seguridad Social
ONAPLAN	Oficina Nacional de Planificación
ONAPRES	Oficina Nacional de Presupuesto
PIB	Producto Interno Bruto
PSP	Programas Sociales Protegidos
SEE	Secretaría de Estado de Educación
SENASA	Seguro Nacional de Salud
SESPAS	Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social
SISALRIL	Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales
STP	Secretariado Técnico de la Presidencia



REPÚBLICA DOMINICANA

PRÉSTAMOS BID

APROBADOS AL 31 DE OCTUBRE DEL 2003

	US\$ Miles	Porcentaje
TOTAL APROBADO	2,301,513	
DESEMBOLSADO	1,767,633	76.80 %
POR DESEMBOLSAR	533,880	23.19 %
CANCELADO	562,322	24.43 %
AMORTIZADO	754,803	32.79 %
APROBADO POR FONDO		
CAPITAL ORDINARIO	1,504,901	65.38 %
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	710,006	30.84 %
OTROS FONDOS	86,606	3.76 %
SALDO DE LA DEUDA	1,012,830	
CAPITAL ORDINARIO	594,276	58.67 %
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	412,011	40.67 %
OTROS FONDOS	6,542	0.64 %
APROBADOS POR SECTOR		
AGRICULTURA Y PESCA	512,890	22.28 %
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	132,639	5.76 %
ENERGÍA	343,115	14.90 %
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	234,252	10.17 %
EDUCACIÓN	253,482	11.01 %
SALUD Y SANEAMIENTO	185,331	8.05 %
MEDIO AMBIENTE	0	0.00 %
DESARROLLO URBANO	33,446	1.45 %
INVERSIÓN SOCIAL Y MICROEMPRESA	330,860	14.37 %
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PÚBLICO	200,495	8.71 %
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	20,296	0.88 %
PREINVERSIÓN Y OTROS	54,706	2.37 %



REPÚBLICA DOMINICANA

CARTERA EN EJECUCIÓN AL 31 DE OCTUBRE DEL 2003

(Miles de US\$)

PERÍODO DE APROBACION	NÚMERO DE PROYECTOS	MONTO APROBADO	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
<u>PROGRAMA REGULAR</u>				
Antes de 1997	1	52,000	29,967	57.63 %
1997 - 1998	6	265,460	169,985	64.03 %
1999 - 2000	5	183,700	19,685	10.72 %
2001 - 2002	2	135,000	200	0.15 %
2003	2	14,400	0	0.00 %
TOTAL	16	\$650,560	\$219,837	33.79 %



Banco Interamericano de Desarrollo
Oficina de Apoyo Regional de Operaciones
Unidad de Información Operacional

República Dominicana

Programa Tentativo de Préstamos

2003

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
DR0146	Implantación de la Reforma Pensional	5.0	APROBADO
DR0152	Programa para el Fomento de la Competitividad	9.4	APROBADO
DR0149	Desarrollo Institucional Soc. Información	5.4	APROBADO
DR1001	Fortalecimiento del Sistema Bancario, Supervisión y reglamentación	6.0	APROBADO
DR0148	Facilidad Sectorial Comercio Exterior	5.0	
DR0151	Programa de Consolidación Reforma Financiera	100.0	
DR0159	Protección y sostenibilidad de Reformas Sociales	200.0	
Total - A : 7 Proyectos		330.8	
TOTAL 2003 : 7 Proyectos		330.8	

2004

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
DR0076	Fortalecimiento Sector de Asistencia Social	5.0	
DR0150	Programa de Reforma Social	100.0	
Total - A : 2 Proyectos		105.0	
DR0156	Fortalecimiento en Gestión de Proyectos de Inversión Pública	5.0	
DR0141	Programa de Vivienda	30.0	
DR0154	Mejoramiento de la Educación Superior, Ciencia y Tecnología	34.0	
DR0157	Programa de Modernización Fiscal	5.0	
DR0143	Rehabilitación Centro Histórico Sto Domingo	50.0	
Total - B : 5 Proyectos		124.0	
TOTAL - 2004 : 7 Proyectos		229.0	
Total Sector Privado 2003 - 2004		0.0	
Total Programa Regular 2003 - 2004		559.8	

*** Proyectos del Sector Privado**

PROTECCIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE REFORMAS SOCIALES

(DR-0159)

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario:	República Dominicana	
Agencia ejecutora:	Secretariado Técnico de la Presidencia (STP)	
Monto y fuente:	BID: (CO)	US\$200.000.000
Términos y condiciones:	Plazo amortización:	5 años
	Período de gracia:	3 años
	Desembolso:	12 meses
	Tasa de interés:	LIBOR a seis meses en US\$ + 400 puntos básicos por año
	Comisión inicial:	1,00 %
	Comisión de compromiso:	0,75 %
	Moneda:	US\$ de la facilidad unimonetaria
Objetivos:	El objetivo del programa es apoyar al gobierno para mantener la estabilidad macroeconómica y fiscal, así como para mitigar los potenciales efectos del ajuste fiscal sobre la población en extrema pobreza y continuar las reformas institucionales que están en marcha desde 2001 en el sector social con el apoyo del Banco.	
Descripción:	El programa ha sido estructurado como un préstamo de emergencia basado en una matriz de políticas (Anexo I) cuyos desembolsos estarán condicionados al logro de acciones de política en tres áreas: (i) el cumplimiento de un programa macroeconómico con el FMI; (ii) la protección de la ejecución de programas presupuestarios prioritarios en los sectores de salud y educación; y (iii) el sostenimiento de reformas actualmente en marcha en la gestión del gasto público social y en los sectores de educación, salud y asistencia social. El presupuesto social total que será protegido asciende a US\$152 millones. La protección del gasto social no salarial asciende a US\$102 millones, (36% del gasto total en bienes y servicios del Gobierno Central durante el 2004) y la protección de la inversión social prioritaria asciende a US\$49,4 millones (6% de la inversión total para el 2004). El Banco efectuará los desembolsos de los recursos del Financiamiento en dos (2) tramos. El primer tramo será de hasta ciento cincuenta millones de dólares (US\$150.000.000), y el segundo tramo será de hasta cincuenta millones de dólares (US\$50.000.000).	

Estrategia del Banco en el país y sector:

La Estrategia del Banco en el país fue aprobada en el 2000 y actualizada en el 2002. Los tres principales vectores estratégicos son los siguientes: (i) superar las persistentes fragilidades macroeconómicas y financieras; (ii) eliminar la debilidad fiscal tanto por el lado de los ingresos como por el lado del gasto, y asegurar los recursos necesarios para enfrentar la deuda social, promover los sectores productivos y contribuir a superar estructuralmente la pobreza; y (iii) ampliar la capacidad de las instituciones para responder a las demandas sociales y hacer al sistema más gobernable en forma participativa y representativa. Para responder al primer vector, el programa ayudará a restablecer la estabilidad macroeconómica y recuperar el crecimiento en el contexto de un ASB con el FMI. Además, y para responder al segundo eje estratégico, el programa apoyará el suministro de servicios sociales básicos a los más pobres. Finalmente, el mantenimiento de las reformas en marcha tanto en la gestión presupuestaria como en los sectores de educación, salud y asistencia social, permitirá al Gobierno de la República Dominicana (GRD) responder a las demandas sociales durante y después de la crisis.

La estrategia del programa se basa en: (i) la concatenación de sus metas de política con los avances logrados durante la ejecución del programa de Reforma Institucional del Sector Social (DR-0140) en las áreas de gestión presupuestaria, educación, salud y asistencia social; (ii) el acuerdo con el Banco Mundial para que la matriz de este programa sea complementaria con el financiamiento que suministrará este organismo al país durante la actual coyuntura; y (iii) la coordinación con el FMI para el seguimiento de las metas macroeconómicas.

Coordinación con otras instituciones oficiales de desarrollo:

El conjunto de medidas de apoyo a la República Dominicana ha sido estrechamente coordinado entre los organismos multilaterales y el Gobierno de ese país. El Acuerdo *Stand-By* con el FMI establece el marco de referencia para esos esfuerzos de apoyo, el cual implica un compromiso de US\$1.318 millones durante 24 meses, incluyendo US\$400 millones del BID, US\$318 millones del Banco Mundial y US\$600 millones del FMI. Los recursos previstos en este Programa forman parte integral del paquete de asistencia financiera acordado entre el GRD, el FMI y el Banco.

El apoyo financiero se basa en las ventajas comparativas de cada entidad y en el alcance y escala de las reformas contempladas. En el 2003-2004, y dada la prioridad de re-estructurar la deuda interna, blindar el sistema financiero frente a futuros choques externos e internos, proteger a los más pobres y vulnerables, y modernizar las estructuras fiscales de la Administración Pública, el Banco está apoyando reformas en el Poder Ejecutivo así como la consolidación de las reformas del sector financiero y del sector social. El Banco Mundial, por otro lado, se ha centrado en la

Revisión social y ambiental:

reforma del mercado energético y, está apoyando en conjunto con el BID reformas en el sector de asistencia social y la adquisición de capacidades técnicas para la supervisión bancaria.

Si bien el programa protegerá el gasto social a través de los PSP, por lo que contribuirá a mitigar el efecto del ajuste fiscal, en especial sobre los más pobres, de acuerdo con las normas del Banco para los préstamos de emergencia (documento GN-2031-10), no califica como una operación focalizada en la pobreza o como un programa que mejora la equidad social. El programa se concentra en acciones de política que no demandan ninguna medida que pudiera tener algún impacto ambiental directo.

Beneficios:

Los beneficios esperados incluyen: (i) la mitigación de los efectos de la crisis sobre los más pobres; (ii) la prevención de caídas en las coberturas de los programas de salud y educación que más benefician a estas poblaciones; y (iii) el sostenimiento de las reformas en marcha.

Estos beneficios serían mensurables en el corto plazo en términos de estabilización económica y financiera, reactivación del crecimiento económico, sostenimiento de la oferta de los programas prioritarios de salud y educación y mantenimiento de su demanda durante la fase aguda de la crisis económica. En el mediano plazo, y en el caso de educación y salud, los beneficios del Programa se medirían con base en la prevención en la caída de las coberturas de educación básica y de servicios de salud pública, que conforman la línea de base del Programa.

El mantenimiento de las transformaciones institucionales en marcha en la gestión presupuestaria apoyará en el cumplimiento del acuerdo con el FMI y permitirá el fortalecimiento del equilibrio fiscal del país. Se espera que esto sienta las bases para la aprobación e implantación de una Ley de Administración Financiera Integrada, que consolide el proceso de institucionalización de la gestión presupuestaria. Otro beneficio importante será la mayor eficiencia que tendrá el Estado en la implementación de su política social. El reordenamiento del sector de asistencia social mejoraría el rendimiento marginal del gasto en ese sector y la calidad del gasto pro-pobres sentando las bases para una red de protección social efectiva.

Riesgos:

El mayor riesgo que enfrenta el Programa sería que las presiones generadas por la coyuntura macroeconómica y política para recortar el financiamiento de los PSP, sobrepasen los incentivos generados por el proyecto para cumplir con las metas físicas y financieras acordadas. Para contener o mitigar este riesgo, el Acuerdo *Stand-By* con el FMI explícitamente incluyó esta protección. Otro riesgo provendría de limitaciones en las capacidades de ejecución de las metas del Programa por parte de las Secretarías de Estado de Salud y Educación, el cual se mitigará

a través de un seguimiento trimestral por parte del STP y del Banco así como con el suministro de asistencia técnica a cargo de los programas complementarios que el Banco está ejecutando en el país.

Para el mantenimiento de las reformas en marcha el principal riesgo, en el contexto de las próximas elecciones, sería el posible aumento de poder de negociación de la red de clientelismo para revertir los avances logrados en los sectores de asistencia social y de reformas presupuestarias, en especial ante la incertidumbre—real o percibida— de mayor volatilidad social. Para mitigarlo el Programa sólo incluye reformas que ya se encuentran en estado avanzado de implantación y que, además, han venido siendo negociadas dentro del Gobierno.

Condiciones contractuales especiales:

El desembolso de los recursos correspondientes a cada tramo estará condicionado al cumplimiento de las acciones de política acordadas para el respectivo tramo, especificadas en el Capítulo III y en los Anexos I y II de este documento de préstamo.

Clasificación de la equidad social y de la pobreza:

De acuerdo con los lineamientos que rigen la formulación de préstamos especiales de emergencia, esta operación no califica como programa focalizado en la pobreza (PTI) o que contribuye a la equidad social.

Excepciones a las políticas del Banco:

Ninguna.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Situación macroeconómica y fiscal

- 1.1 Después de haber registrado altas tasas de crecimiento durante la década de los 90, durante 2001 la economía dominicana sufrió un desaceleramiento por el aumento en los precios del petróleo y los efectos de los eventos del 11 de septiembre del 2001 sobre la economía mundial.
- 1.2 Si bien el ritmo de crecimiento logró recuperarse al 4,1% en el 2002, el peso se depreció en un 20%, la inflación alcanzó 10% y el déficit del sector público aumentó en medio punto porcentual a 2,6% debido a un marcado aumento en los gastos de capital. A partir del segundo trimestre del 2002 el Banco Central de la República Dominicana (BCRD) comenzó a endurecer la política monetaria a través de la colocación de títulos y de la imposición de topes al crédito de la banca al sector privado. Además, en un esfuerzo por estabilizar el tipo de cambio, el BCRD vendió más de US\$500 millones en divisas en el mercado cambiario local en el transcurso del año, con lo que contribuyó a restringir aún más los niveles de liquidez en la economía. En este contexto monetario y frente a una creciente desconfianza de los agentes económicos, la posición de liquidez de la banca, así como la composición de sus activos y pasivos, se deterioró.
- 1.3 Cuando se comenzaban a registrar indicios de recuperación en la demanda externa a comienzos de 2003, se descubrió un fraude en el Banco Intercontinental (BANINTER). El gobierno reaccionó interviniéndolo y proveyéndole liquidez para que pudiera seguir honrando sus compromisos tanto internos como externos. A la fecha de su intervención, BANINTER era la entidad bancaria más grande del país. Su desajuste financiero equivale al 13,2% del Producto Interno Bruto (PIB) ó un 67% del Presupuesto del Gobierno Central para 2003. Con posterioridad a la intervención de BANINTER se encontró que otros dos Bancos de tamaño medio (BANCREDITO y Banco Mercantil) estaban empezando a enfrentar problemas de liquidez. Una de estas instituciones fue vendida y la otra fue puesta bajo un plan de reestructuración. El colapso de BANINTER generó desconfianza entre los agentes económicos, y ejerció presiones adicionales sobre las tasas de interés, el tipo de cambio y los precios, debilitando así las finanzas públicas.
- 1.4 Para apoyar la liquidez del sector financiero, el BCRD emitió papeles en el mercado doméstico que representarán, como mínimo, 14% del PIB. Lo anterior, unido al impacto de la depreciación del tipo de cambio aumentará el saldo de la deuda pública externa a un 45% del PIB, nivel muy superior al 26,3% al cierre de 2002. El servicio de la deuda representará 4,5% del PIB en 2003 y ascenderá a 6% en el 2004. Las colocaciones domésticas del BCRD son de muy corto plazo y altas tasas de interés, y han aumentado la deuda interna del sector público del 5,3% del PIB al finalizar el 2002 a 14% en junio del 2003; un aumento de casi 9 puntos porcentuales, que equivalen a US\$1,5 billones. Las reservas internacionales netas se contrajeron fuertemente pasando de US\$376 millones a fines del 2002, a US\$223 millones a fines de julio del 2003.

- 1.5 Para recuperar la estabilidad macroeconómica y atender las obligaciones de corto plazo que se han generado a raíz de la crisis bancaria, el Gobierno de la República Dominicana (GRD) ha solicitado el apoyo de la banca multilateral. El Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) aprobó el 29 de agosto un Acuerdo “Stand-by” (ASB) a 24 meses. A efectos de fortalecer el sistema bancario, el ASB compromete al GRD a enfrentar los problemas de las tres instituciones bancarias antes mencionadas para minimizar las posibilidades de riesgo sistémico y limitar posibles impactos fiscales y monetarios. Aparte de ello, se acordó la introducción de reformas para fortalecer la gestión corporativa y las prácticas administrativas, consolidar el marco legal para la resolución de crisis bancarias, y reforzar las regulaciones prudenciales y la supervisión bancaria. Adicionalmente, y para fortalecer las finanzas públicas, el ASB incluyó una reforma tributaria, la reforma de la administración civil y la reforma de la gestión financiera integrada del estado. Además, el GRD se ha comprometido a instaurar un régimen de flotación libre del tipo de cambio y a mantener una estricta disciplina monetaria.
- 1.6 Para la implantación del SBA se prevé un paquete de asistencia financiera por parte de las instituciones financieras internacionales de US\$1.318 millones durante 24 meses, incluyendo US\$400 millones del BID¹, US\$318 millones del Banco Mundial² y US\$600 millones del FMI. Los recursos previstos en este Programa forman parte integral del paquete de asistencia financiera acordado entre el GRD, el FMI y el Banco para: (i) respaldar el programa económico que adelanta el gobierno; (ii) apoyarle a atender las onerosas obligaciones de muy corto plazo que se produjeron como consecuencia de la emisión de papeles de parte del BCRD; (iii) mitigar los efectos negativos del ajuste sobre los más pobres; y (iv) evitar retrocesos en la implantación de reformas institucionales en las que el país ya venía avanzando.
- 1.7 El ajuste fiscal provocará una contracción en el crecimiento de 3% en 2003. Después de una leve recuperación en el 2004, la economía entrará en un período de altas tasas de crecimiento. Se espera que la inflación alcance un máximo de 35% en el 2003, reflejando la fuerte devaluación del tipo de cambio, pero que decline a un solo dígito para 2004 en respuesta al carácter restrictivo de las políticas fiscal y monetaria. En respuesta a los aumentos de ingresos y a la reducción de gastos contemplados en el ASB, el déficit del sector público no financiero se contraerá de 2,3% del PIB en 2002 a 0,7 % en 2003. En adelante, se proyecta que las cuentas del sector público no financiero se tornen superavitarias en cerca de 1,2% del PIB.
- 1.8 La contracción del producto proyectada para 2003 incidirá en forma adversa sobre el empleo. El aumento de la tasa de desempleo, la caída en el ingreso real en respuesta a la depreciación del Peso y el incremento en los precios, incidirán adversamente sobre las condiciones de vida de la población, particularmente los más vulnerables. De hecho, entre abril del 2002 y abril del 2003 los ingresos

¹ Incluyendo el presente Programa, un programa de reforma de políticas en el sector financiero por US\$100 millones y un programa de reforma de políticas en el sector social por US\$100 millones.

² Incluyendo un préstamo de reforma de políticas en el área de protección social (US\$70 millones), un préstamo de reforma de mercados eléctricos con un componente de inversión eléctrica (US\$230 millones) y dos préstamos de cooperación técnica, uno en el sector financiero, y otro en el eléctrico (US\$18 millones).

individuales reales han caído en 17% y superando el 20% en el decil más pobre³. Se espera, no obstante, que la implantación del SBA restablezca la confianza de los agentes económicos y restaure la estabilidad y el crecimiento.

- 1.9 Uno de los objetivos centrales del ASB es garantizar la sostenibilidad de la deuda en el mediano y largo plazo. En este sentido, el programa prevé la generación de un superávit fiscal primario en los próximos cinco años equivalente a 3,5% del PIB que, conjuntamente con la venta de activos públicos por 6% del PIB en dicho período, reducirá la razón entre deuda pública y PIB. En efecto, la deuda pública total aumentaría de un nivel en el 2002 correspondiente a 26,2% del PIB, a 47,4% entre 2003-2004, para luego bajar hasta alcanzar 33% en 2008. El peso relativo de la deuda sobre las cuentas del sector público también mejorará. La deuda pública total como porcentaje de los ingresos del sector público pasará de 135% en el 2002 a 245,4% en 2003, hasta alcanzar 164% en 2008⁴.
- 1.10 En septiembre del 2003, el GRD adquirió la participación accionaria que la firma Unión FENOSA poseía en EDESUR y EDENORTE, dos empresas de distribución eléctrica. Ante esta situación, el FMI constituyó, con el apoyo del Banco y del Banco Mundial, un Panel de Expertos internacionales que realizó una evaluación sobre el impacto fiscal de la referida transacción. Adicionalmente, decidió suspender la primera revisión del ASB hasta contar con el informe del Panel, el cual se presentó a consideración del GRD y de los organismos multilaterales a principios de noviembre de este año. Con base en los resultados de este informe, el FMI reinició la revisión del ASB.
- 1.11 De acuerdo a las discusiones sostenidas con el FMI, el ASB firmado en agosto ha seguido vigente, y el gobierno ha tomado medidas de gran relevancia para resolver la crisis del sector bancario. Con base en estas medidas, y otras de tipo fiscal que están en discusión con el gobierno, se espera que el ASB sea actualizado antes de finalizar el año.
- 1.12 Mientras tanto, y durante el período de crisis, el Gobierno se ha comprometido con el FMI y con el Banco a proteger el gasto público destinado a prestar servicios sociales a los más pobres y vulnerables, por lo cual ha solicitado al Banco la preparación del presente Programa.

B. El perfil social y el gasto público en los sectores sociales prioritarios

1. El perfil social

- 1.13 A principios de esta década el perfil socioeconómico de la República Dominicana mostraba una situación paradójica de crecimiento económico acompañado de niveles de pobreza por encima de su nivel de desarrollo relativo. Pese a un crecimiento anual promedio del 6% durante los 90, entre 1986 y 1998 la tasa de

³ Encuesta de fuerza laboral, abril 2003. Banco Central de la República Dominicana, Santo Domingo. Abril 2003.

⁴ Además de las metas de generación de superávit primario y venta de activos previamente aludidas, estas proyecciones se basan en los siguientes supuestos adicionales: i) crecimiento de la economía a una tasa promedio anual de 4,6% en el período 2005-2008; ii) inflación promedio anual para dicho período de 3,7%; y iii) depreciación promedio anual del tipo de cambio de 0,7%.

pobreza bajó del 41,6% al 30,8%. Se estima que en el 2001 el 42,1% de la población rural y el 20,5% de la población urbana se encontraban por debajo de la línea de pobreza⁵.

- 1.14 Los pobres dominicanos tienen familias más grandes, menores niveles de educación, y menor acceso a servicios de salud, agua y saneamiento básico. Los mayores niveles de pobreza extrema se encuentran en las zonas rurales, especialmente en las provincias limítrofes con Haití. Más del doble de los hogares pobres del país se concentran en las zonas rurales, donde los niveles y la profundidad de la pobreza son más altos. Además los pobres dominicanos tienden a ser: (i) niños (40% de los menores de 5 años son pobres); (ii) mujeres (cerca del 26% de los hogares rurales que se encuentran en el decil más pobre son encabezados por mujeres); y (iii) adultos mayores (el 27,1% de los hogares en el decil más pobre tiene como jefe a una persona de más de 60 años).
- 1.15 Si bien la evidencia con la que se cuenta indica que el crecimiento económico ha sido la principal fuerza para reducir la pobreza en el país entre 1986 y 1998, se reconoce que en el país, la reducción de la pobreza requerirá también de una reducción en las inequidades del ingreso. En efecto, al tiempo que el crecimiento contribuya a la reducción en la pobreza, la distribución del ingreso ejercía un efecto opuesto. Se ha estimado que el decil más rico de la población percibía en 1998 el 32% del ingreso total del país⁶.
- 1.16 Algunos factores diferentes al crecimiento económico y a la distribución del ingreso permiten entender mejor la paradoja de “pobreza con crecimiento” en la República Dominicana. Estos son, esencialmente, factores de índole institucional y político relacionados con la estructura y el funcionamiento del Estado Dominicano las cuales responden a un esquema de gobernabilidad centrado en el Poder Ejecutivo y a una tradición política que induce a la captura del gasto público por grupos de interés que no son necesariamente los más pobres. En efecto, el esquema institucional de la administración financiera del Estado se derivó de la tradición autoritaria de fines de los 60, en la que más del 50% del presupuesto era manejado directamente por el Presidente, y en la que las decisiones de política pública eran tomadas esencialmente en la coyuntura política. Debido a esto, las normas, los mecanismos y los sistemas de información para formular, ejecutar y evaluar políticas pro-pobres nunca fueron desarrollados. Además, el Poder Ejecutivo financiaba su gasto a través de la generación de endeudamiento interno, obtenido mediante la acumulación de atrasos en el pago a los proveedores de bienes y servicios. Por lo anterior, la ausencia de reglas de juego que redujesen la discrecionalidad de la Presidencia hacía posible que algunos grupos de poder influyesen sobre las decisiones de gasto público para servir así sus propios intereses. Las consecuencias de estas prácticas fueron históricamente internalizadas por los sectores menos organizados del gobierno y por aquellos grupos de la sociedad en condiciones económicas más débiles. Esto se reflejó, hasta fines de los 90, en la ausencia de los incentivos necesarios para la formación de instituciones robustas por fuera de la Presidencia de la República, y por ello, las políticas públicas no se enfocaban hacia la acumulación de capital humano.

⁵ *Poverty Assessment Paper. The World Bank*, Washington, 2001.

⁶ Encuesta de Hogares. Banco Central de la República Dominicana. 1998.

2. El gasto público⁷

- 1.17 En comparación con otros países de similar desarrollo relativo en América Latina y el Caribe (ALC), el gasto público del nivel central se caracteriza por ser uno de los más bajos en la región y se distingue de los demás países por: (i) el excesivo énfasis que otorga a las inversiones en infraestructura y a la producción de bienes de beneficio individual y no colectivo⁸; (ii) el sub-financiamiento del gasto social; (iii) la alta concentración de la autoridad del gasto en pocos organismos, en especial la Oficina de la Presidencia; (iv) el alto gasto en servicios personales; (v) la escasa atención presupuestaria al mantenimiento y reparación de la infraestructura; y (vi) las bajas transferencias municipales y los altos niveles de subsidios no focalizados a los servicios públicos.
- 1.18 En efecto, el gasto público era del 16% del PIB en 1998 (12 puntos debajo del promedio regional). Para el ejercicio presupuestal del 2002 cerca del 70% del gasto público era controlado por cinco entidades, a saber, la Oficina de la Presidencia (29%), y las Secretarías de Finanzas (27%), Educación y Cultura (18%), Salud y Asistencia Social (14%) e Interior y Policía (12%).
- 1.19 Llama la atención el bajo nivel de gastos corrientes (servicios personales, servicios no personales, materiales y suministros, y transferencias) en comparación con el gasto en inversión. Durante los últimos 30 años, los gobiernos de la República Dominicana han favorecido significativamente la inversión en infraestructura por encima de los gastos corrientes. Lo anterior refleja en parte la mayor importancia que los gobiernos han dado a la inversión pública como instrumento de política pública, mientras que en el resto de la región, se ha dado mayor peso relativo a los gastos corrientes y de funcionamiento. Esta tendencia se acompaña de un bajo nivel presupuestario para mantenimiento y reparación de la infraestructura existente. Además, de los recursos para mantenimiento y reparaciones que se programan, muy poco se asigna al mantenimiento y rehabilitación de los servicios de salud pública y educación.
- 1.20 En lo que se refiere al gasto corriente del gobierno central, 33% se asigna a servicios personales (6,22% del PIB), 11% a gasto no salarial de bienes y servicios (menos del 2% del PIB) y 5,3% (0,9% del PIB) a transferencias y subsidios. Finalmente, el gasto en inversión fija ha venido reduciéndose del 59% en el período 1992-2000 a 41% en el 2001.
- 1.21 El análisis del gasto público por clasificadores funcionales (Cuadro I-1) muestra que la porción destinada al gasto social ha aumentado significativamente desde los 90, especialmente en educación, salud y asistencia social. El gasto social ascendió a casi 8% del PIB en 2002. De este gasto, los tres principales sectores –educación, salud y asistencia social– representaban 2,33%, 1,6% y 1,65%, respectivamente. El

⁷ La información sobre gasto público en la República Dominicana proviene de una investigación en marcha que está siendo conducida actualmente por el Banco Mundial.

⁸ Los medicamentos y los servicios hospitalarios y de consulta médica son ejemplos de bienes de beneficio privado –y esencialmente urbanos– financiados con recursos públicos. Los servicios colectivos comprenden bienes y servicios cuya producción genera beneficios tanto para quienes lo reciben, como para la sociedad en general, como son los servicios de promoción de la salud y prevención social de enfermedades infecciosas y de otros riesgos ambientales y de comportamiento.

2,4% restante corresponde a gasto en vivienda, agua y saneamiento, servicios municipales, y otros. El promedio de gasto social en ALC corresponde a 12% del PIB, contrastando así con los bajos niveles de la República Dominicana.

Cuadro I-1.
Gasto funcional del gobierno central, 1970-2002 (% del gasto total y como % del PIB en 2002)

	1970-79	1980-89	1990-99	2000	2001	2002	Gasto 2002 (% del PIB)
Gastos generales	23,51	19,47	17,72	22,85	20,10	22,51	4,17
Gastos sociales	35,6	36,99	39,10	44,65	45,71	44,08	7,98
Educación	13,08	12,87	12,23	16,89	15,57	16,01	2,33
Salud	6,68	7,43	8,63	11,58	10,55	10,59	1,60
Asistencia Social	4,14	5,63	3,50	6,39	9,08	5,10	1,65
Gasto económico	35,44	35,95	33,83	23,90	21,19	21,38	3,02
Servicios Financieros	5,44	7,59	9,35	8,60	13,00	12,03	0,07

- 1.22 Pese a los aumentos observados en el gasto social en la última década, existen problemas de ineficiencia y escaso impacto sobre la pobreza en la forma como dicho gasto se asigna así como en la producción de los servicios. El cuadro I-2, muestra que el gasto que con mayor probabilidad podría beneficiar a los más pobres –salud y educación– está por debajo del de países comparables.

Cuadro I-2.
Gasto público en comparación internacional

Indicador (% del PIB)	RD	ALC	Desviación
Gasto total, 1998	16,3	28,2	-11,9
Gasto público en salud 1990-1998	1,6	3,6	-2,0
Gasto público en educación, 1997	2,3	4,7	-2,4

Fuente: Banco Mundial, 2003.

- 1.23 Revisaremos a continuación el comportamiento del gasto social en los sectores de educación, salud y asistencia social.

3. El gasto social

- 1.24 **Sector educativo.** El gasto público en educación ha recibido en los últimos años un impulso notable mostrando una tasa de crecimiento del 24,6% anual promedio en el período 1996-2000. Del total de dicho gasto, 75% correspondió en el período 1991-2001 a gastos salariales. Para el 2001, 70% del presupuesto educativo estaba destinado al pago de servicios personales, 8,7% a libros, materiales y suministros y 4% para construcción. El 50% de los recursos públicos gastados en el sector se asigna al ciclo básico lo cual ha mejorado substancialmente la cobertura en educación básica, sin haber resuelto aún el bajo nivel de cobertura en educación secundaria⁹.

⁹ En 2001 había 1,5 millones de estudiantes en el ciclo básico y sólo 314 mil en la secundaria.

- 1.25 En términos de resultados, el gasto en educación muestra deficiencias sistémicas. El sistema presenta tasas de finalización bajas y un uso ineficiente de los escasos recursos públicos. De todos los niños que ingresan al ciclo básico sólo 10% de ellos finalizan, 12 años después, la educación secundaria. Además, en promedio toma el equivalente de 14 años del gasto público para graduar un estudiante de primaria, y 28 años para graduar uno de secundaria.
- 1.26 Con base en el Plan de Desarrollo de la Educación Dominicana para el período 2003-2013, la Secretaría de Estado de Educación (SEE) formuló por vez primera un presupuesto por programas, el cual se reflejó en la estructura de la Ley de Ingresos y Gastos del 2003, la cual identifica programas, subprogramas, objetivos y metas financieras, orientados tanto hacia la oferta como, en menor grado, hacia la demanda, a través de dos programas presupuestarios prioritarios denominados “Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de niños y niñas” y “Ampliación de oportunidades de educación permanente para jóvenes y adultos”. El primero de ellos incluye actividades destinadas a retener a los niños en las escuelas¹⁰. El segundo financia educación básica para jóvenes y adultos en zonas marginales rurales.
- 1.27 El principal reto que enfrenta el sector educativo durante el período de crisis será proteger el gasto no salarial destinado a mantener la adquisición de materiales e insumos didácticos, reparar y mantener las aulas escolares, suministrar apoyo nutricional a los niños y a continuar el programa piloto de transferencia financiera a los 100,000 hogares más pobres. Cifras preliminares indican que la protección de estos programas presupuestarios en el 2004 representaría un total de US\$82,4 millones.
- 1.28 **Sector salud.** El gasto público en salud ha representado desde mediados de los 90 y hasta el presente, en promedio, 2% del PIB. Este porcentaje es bajo al compararlo con el 3,2% de ALC y más bajo aún al compararlo con países de similar desarrollo relativo como Panamá (4,9%) y Jamaica (3,2%). Entre 1996-1999 el promedio de gasto público como proporción del presupuesto del gobierno central ha sido 12,5%.
- 1.29 Del gasto público total en salud, 65% está concentrado en la Secretaría de Estado y Asistencia Social (SESPAS), 22% en el Instituto Dominicano de los Seguros Sociales (IDSS); 4,3% en la Oficina de la Presidencia, y 2,9% en las Fuerzas Armadas. A su vez, SESPAS tiene una fuerte presencia como proveedor de servicios, mientras que el sector privado aún tiene un desarrollo muy pobre. SESPAS atiende el 48% de los servicios no hospitalarios y 46% de los servicios hospitalarios, seguido por el IDSS y el sector privado. En términos programáticos, SESPAS gasta 75% de sus recursos en servicios curativos, 14% en inspección, vigilancia y control de riesgos, y menos del 1,1% en promoción de la salud y prevención de la enfermedad. Del gasto total de SESPAS, 70% se destina al pago de salarios y gastos de personal, 12% a suministros médicos y fármacos, y 12,4% a equipos y suministros no médicos.

¹⁰ Incluye desayuno escolar para casi 1,5 millones de niños, dotación de libros de texto y útiles escolares y un sistema de transferencias en efectivo (RD\$300) para las 100.000 madres más pobres cuyos hijos se mantengan en el ciclo básico.

- 1.30 Independientemente de su bajo nivel, el gasto en salud es ineficiente. La ineficiencia se expresa en el destino de una proporción tan elevada de recursos a la producción de servicios curativos, los cuales benefician primordialmente a las poblaciones urbanas. Mientras tanto, los servicios colectivos de salud o aquéllos con externalidades positivas como la inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo del ambiente y del consumo, y los programas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, han estado tradicionalmente sub-financiados. Como resultado de lo anterior, la cobertura de inmunización en menores de tres años entre 1996 y 2000, aunque aumentó para el sarampión, se redujo para poliomielitis y la “triple viral” (Difteria, Tos Ferina y Pertussis). Para que una vacuna como la del sarampión produzca inmunidad a nivel poblacional, la cobertura debe ser superior al 85%; para la poliomielitis, ésta debe ser superior al 90%. De hecho, la encuesta de demografía y salud del 2002 muestra que el porcentaje de niños totalmente inmunizados (menores de 3 años que tienen todas las vacunas) se ha reducido de 39% en 1996 a 35% en 2002 (Cuadro I-3).

Cuadro I-3.
Cobertura de vacunación

Tasas de cobertura	1996	2002
Porcentaje de niños 12 a 23 meses de edad que ha recibido:		
BCG	89,8	93,5
DPT (las tres dosis)	57,6	56,6
Polio (las tres dosis)	48,1	44,0
Sarampión	78,2	88,3
% Niños con todas las vacunas ¹¹	38,7	34,9

Fuente: ENDESA 2002¹².

- 1.31 La Secretaría de Estado de Salud formuló por vez primera un presupuesto por programas en el 2002, el cual se viene reflejando en la estructura de la Ley de Ingresos y Gastos desde ese año. En esa estructura se identifican los programas, y las metas financieras y de cobertura de los programas prioritarios de salud. El PSP de “Salud Colectiva” incluye actividades destinadas a prestar servicios preventivos y promocionales de salud a mujeres en edad reproductiva y niños pre-escolares; a reducir las infecciones prevenibles por vacunación, a la seguridad de los Bancos de Sangre; al control de enfermedades infecciosas y transmisibles por vectores como la tuberculosis; el VIH/SIDA, el dengue y la malaria, y a la inspección, vigilancia y control de factores de riesgo del consumo y del ambiente. Otras actividades críticas consideradas prioritarias durante la crisis son los programas de protección a la vejez, de salud oral para 500.000 escolares y el programa de medicamentos esenciales; y el programa de reparaciones y mantenimiento de dispensarios, centros de salud y consultorios periféricos.
- 1.32 Durante la crisis, el principal reto del gasto público en el sector consiste en cuando menos mantener los niveles de gasto no salarial en servicios de promoción de la salud y prevención de la enfermedad y en inspección, vigilancia y control de los riesgos colectivos. Cifras preliminares indican que la protección total del gasto buscada en el sector salud sería de US\$19,8 millones en el presupuesto del 2004.

¹¹ Incluye tres dosis de vacuna para la polio, tres dosis de vacuna triple viral (DPT), una dosis de vacuna anti-sarampión y una dosis de vacuna anti-tuberculosis (BCG).

¹² Encuesta demográfica y de salud 2002. Informe Preliminar. Santo Domingo, enero 2003.

- 1.33 **Gastos de capital.** El ASB estipula de forma indicativa que la inversión para el 2004 tendrá un límite equivalente al 5% del PIB (RD\$23 mil millones). Dado su impacto potencial sobre la pobreza, el gobierno enfrenta el reto de identificar aquellas inversiones en infraestructura de saneamiento básico u otros sectores sociales que por su avanzado estado de construcción así como su impacto potencial sobre la reducción de la pobreza ameritarían protección durante la crisis. La protección de estas inversiones aumentará el efecto marginal derivado de la protección antes descrita para los servicios de salud y educación en la medida a que contribuirá a un mejor entorno físico en los hogares más pobres.
- 1.34 Durante la crisis el GRD enfrenta limitaciones financieras para asignar los recursos necesarios para la finalización de obras de impacto social que tienen más de 70% de avance, pero que como resultado de la crisis económica podría verse imposibilitado de terminar; es el caso de la finalización de acueductos rurales y en la zona oriental de Santo Domingo. De igual forma, la ERP contempla la ejecución de obras de infraestructura menor en vivienda para familias pobres, particularmente el reemplazo de pisos de tierra y reparaciones menores a techos, las cuales también están en riesgo de no ejecutarse. Finalmente, se requerirá protección presupuestaria para las contrapartidas de los préstamos de inversión en salud y educación. La protección del gasto en inversión y contrapartidas durante el 2004 asciende a US\$49,4 millones.
- 1.35 **La demanda de protección presupuestaria.** El presupuesto de ingresos y gastos del 2004 será de, aproximadamente, US\$2.968,69 millones de los cuales 40% corresponde a gasto en servicios personales (proporción que en SESPAS y SEE es dos veces mayor que el promedio de otros Ministerios), 13% a gasto corriente no salarial (US\$287,6 millones) y 25,5% a gastos de inversión.
- 1.36 La experiencia de otros países ha mostrado que durante períodos de crisis la inflexibilidad presupuestaria proveniente del gasto en servicios personales, obliga a los gobiernos a recortar el gasto corriente no salarial. Ya que el Gobierno no podrá reducir el gasto en servicios personales, y debido a la alta dependencia de los sectores de salud y educación por bienes consumibles, la principal demanda de protección será, precisamente, para los servicios no personales. La protección presupuestaria total asciende a US\$152 millones y, dentro de estos el gasto en educación y salud asciende a US\$102 millones, (36% del gasto total en bienes y servicios del Gobierno Central durante el 2004). Por otro lado, la protección de la inversión social prioritaria asciende a US\$49,4 millones y representa 6% de los gastos de capital del 2004. El cuadro I-4 resume la protección presupuestaria requerida para el 2004 en el marco del presupuesto indicativo para esa vigencia.

Cuadro I-4.
Programas protegidos en la vigencia del 2004

Categorías de gasto	Montos programados para 2004 (US\$ x 1000)
Gasto total	2.968,69
Gasto corriente	2.214,60
Servicios personales	897,22
Otros bienes y servicios	287,60
Transferencias	419,14
Intereses	459,00
Otros	151,64
Gasto de capital	811,20
Presupuesto protegido total	151,57
Gasto social protegido	102,16
Inversión social protegida	49,40

- 1.37 El efecto de un recorte en el gasto corriente no salarial en los sectores sociales tendría efectos negativos sobre los más pobres. La prevención de los efectos potenciales de una reducción en el gasto social no salarial justifica su protección durante la crisis.

C. Reformas institucionales en marcha en los sectores sociales

- 1.38 Entre 2001 y 2003 el GRD ejecutó con el apoyo del Banco el Programa de Apoyo a la Reforma Institucional del Sector Social (DR-0140). Este programa fue diseñado como una primera etapa en un proceso de reformas de tres tipos: (i) cambios estructurales destinados a reducir la discrecionalidad y mejorar la gestión del gasto público; (ii) reformas destinadas a modernizar el marco institucional en educación y salud y a dar inicio a un proceso de descentralización en ambos sectores; y (iii) reformas dirigidas a crear capacidades institucionales mínimas para mejorar la coordinación sectorial y para formular una estrategia de reducción de la pobreza (ERP).
- 1.39 **Institucionalidad presupuestaria.** Las principales reformas presupuestarias ejecutadas entre 2001-2003 incluyeron: (i) implantación del sistema de presupuesto por programas en las Secretarías de Estado de Educación y de Salud, de forma que la Ley de Ingresos y Gastos del 2003 contiene clasificadores económicos y funcionales de gasto; (ii) puesta en marcha de un sistema de programación financiera de la ejecución en las Secretarías de Estado de Educación y de Salud (Decreto 614-01); y (iii) implantación de nuevas reglas para el uso y destino de los recursos extra-presupuestarios derivados del Fondo Especial de la Presidencia (Decreto 646-02)¹³. Estos esfuerzos de reforma han sido también apoyados por el programa de cooperación técnica reembolsable de Administración Financiera Integrada (DR-0094). Estas medidas de política han permitido reducir la discrecionalidad en el gasto público, mejorar su gestión y proteger el gasto social. Por su naturaleza transversal este tipo de transformaciones tiene un efecto multiplicador para afectar a la totalidad de las instituciones del sector público y a

¹³ Tanto el presupuesto por programas como el sistema de programación financiera de la ejecución están siendo implantados desde 2002 en todas las Secretarías de Estado del nivel central del Poder Ejecutivo con la excepción de la Secretaría de la Presidencia.

contribuir a la estabilidad del entorno macroeconómico y a la ejecución de políticas públicas pro-pobres. Mientras se complementan en el futuro con transformaciones de fondo en la estructura fiscal del país, estas medidas de política deberán mantenerse, evitando la posibilidad de reversión.

- 1.40 La Ley de Ingresos y Gastos del 2003 fue formulada –y está siendo ejecutada– siguiendo la metodología de presupuesto por programas tanto para SESPAS como para SEE. Un informe de auditoría externa mostraba que el GRD también había extendido este sistema a la totalidad de las Secretarías de Estado del nivel central del Poder Ejecutivo, con excepción de la Secretaría de la Presidencia.
- 1.41 El Decreto 614-01, que establece el Sistema de Programación de la Ejecución Financiera del Presupuesto, entró en vigencia en julio del 2001. En su Artículo 3 indica que “La aplicación de las disposiciones establecidas en el presente decreto sobre la Programación de la Ejecución Financiera del Presupuesto entrará en vigencia, en forma progresiva, a partir del 1ero. de julio del año 2001, siendo de carácter obligatorio a partir de esta fecha para la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS), en carácter de Unidad Piloto, y a partir de enero del 2002, para la Secretaría de Estado de Educación (SEE)”. Al finalizar el segundo trimestre del 2003, el sistema de programación de la ejecución presupuestaria estaba en funcionamiento en SESPAS y SEE, así como en las otras 17 secretarías de estado del Poder Ejecutivo, excepto la Secretaría de la Presidencia.
- 1.42 Por otro lado, el Decreto 646-02 que reglamenta el uso de los excedentes presupuestarios fue emitido el 21 de agosto del 2002 por el Presidente de la República y publicado el 31 de agosto del 2002 y está siendo implantado satisfactoriamente desde enero del 2003. El reglamento creado por medio de este decreto establece un mecanismo transparente de planificación de los excedentes presupuestarios a través del proceso de formulación anual de los ingresos y gastos del GRD; mayor transparencia en la gestión del gasto público al incluir el reporte de los excedentes o déficit presupuestarios en el programa mensual de caja que el Poder Ejecutivo debe remitir al Congreso. Además, el decreto establece límites para la ejecución de los excedentes presupuestarios, expresamente prohibiendo la ejecución de obras de carácter plurianual o el reconocimiento de gastos recurrentes de la administración pública o los sobre-costos de otros proyectos públicos.
- 1.43 La implantación del reglamento sobre el uso de los excedentes presupuestarios ha permitido la programación transparente de estos –en caso de que se generen– a través de la creación de un Fondo Especial con dos programas presupuestarios destinados a preparar, complementar o agilizar proyectos de inversión con carácter prioritario y preferencial para los sectores sociales, en particular educación y salud, y con impacto positivo a corto plazo sobre las condiciones de pobreza de la población. Aparte de eliminar la discrecionalidad previa, la reglamentación aprobada prohíbe expresamente el financiamiento de proyectos multianuales con recursos del fondo, y exige que los recursos sean ejecutados a través de las secretarías de estado del sector social, lo cual ha reducido los efectos

distorsionantes del antiguo “fondo 14-01”¹⁴ sobre el desempeño macroeconómico y la gestión del gasto social.

- 1.44 La certificación del Director General de Presupuesto y el Informe de Evaluación Externa¹⁵ señala que el Gobierno ha cumplido lo estipulado en el decreto, y que el Gobierno Dominicano no ha liquidado excedentes presupuestarios y no ha ejecutado recursos extra-presupuestarios.
- 1.45 **Estrategia de reducción de la pobreza.** Desde finales del 2001 el GRD inició la preparación de una ERP. El proceso fue coordinado por el Gabinete Social (GS), entidad en la que participan diversas Secretarías de Estado y organismos del nivel central del poder ejecutivo con responsabilidad sobre la política social y económica. La ERP fue consultada con la sociedad civil, permitiendo así la definición de un marco de prioridades para el gasto social. La ERP tiene un escenario temporal de 15 años dirigido hacia el logro de las metas del milenio. Las intervenciones que contiene están orientadas prioritariamente hacia las mujeres y niños de las zonas rurales y los habitantes más pobres de la zona urbana. En términos de lineamientos estratégicos la ERP propone, entre otros: (i) mantener un entorno macroeconómico estable; (ii) aumentar la calidad y eficiencia del gasto social, al tiempo que se aumenta dicho gasto en por lo menos 2% del PIB en un período de 4 años; y (iii) implantar la reforma de la seguridad social. En el actual contexto de ajuste fiscal las expectativas de crecimiento del gasto social contenidas en la ERP deberán ser aplazadas al menos durante los próximos 12 meses lo cual hace crítica la generación de mayor eficiencia en el gasto que se está ejecutando en los sectores de salud, educación y asistencia social.
- 1.46 **Sistema de seguimiento de la política social.** Durante la ejecución del programa DR-0140, el GRD diseñó las bases técnicas para la puesta en marcha de un sistema de seguimiento y evaluación de la política social, el cual será utilizado para hacer el seguimiento y evaluación de la implantación de la ERP y para apoyar el reordenamiento del sector de asistencia social. El sistema se basa en los propios sistemas de registro de SESPAS, SEE, el BCRD y la Oficina Nacional de Estadísticas, así como en la aplicación de encuestas de hogares. La puesta en marcha de este sistema será crítica para el seguimiento de la crisis económica y de la ejecución del presente programa. Por ello, el GRD ha decidido programar y ejecutar hasta US\$2 millones para poner en operación el sistema.
- 1.47 **Educación.** En el sector de educación, las principales reformas ejecutadas en el marco del programa DR-0140 incluyeron: (i) la aprobación y puesta en marcha de nuevos procesos de gestión sectorial, especialmente en el manejo de los recursos humanos y de la nómina; (ii) la aprobación de un nuevo Estatuto Docente; y (iii) la implantación de procesos de descentralización hacia las juntas de centros educativos. El Reglamento del Estatuto Docente fue formulado mediante un proceso participativo con la Asociación Dominicana de Profesores (ADP). El

¹⁴ El “fondo 14-01” era la fuente de discrecionalidad utilizada por los Presidentes del país para financiar de forma directa y no planificada inversión pública. A través de este fondo llegó a ejecutarse hasta el 60% del presupuesto del Gobierno central a fines de los 90.

¹⁵ Silva, J. *Informe de Cumplimiento de Condicionalidad sobre la Reglamentación de los Fondos Extrapresupuestarios*. Santo Domingo, República Dominicana, 14 de abril del 2003.

estatuto reglamentó los aspectos relacionados con: (i) la certificación y régimen disciplinario; (ii) el sistema de incentivos para los docentes; (iii) los concursos de ingreso y promoción; y (iv) el establecimiento de la estructura de los cargos y categorías. Adicionalmente, se crearon Juntas Descentralizadas de Centro Educativo, a las cuales se transfirió recursos del presupuesto del 2003, los cuales fueron usados de forma eficiente y transparente por éstas.

- 1.48 La administración de los recursos humanos ha sido normalizada, sistematizada y cuenta ahora con instrumentos para el control y seguimiento del comportamiento, el rendimiento y la historia laboral de los docentes. La SEE ha evaluado la implantación inicial de su sistema de gestión de recursos humanos, a través de la evaluación externa de la nómina docente y de la operatividad del nuevo sistema de administración en siete (7) delegaciones regionales de la Secretaría. La auditoría de la nómina identificó que efectivamente los siguientes cambios están siendo ejecutados: (i) **Depuración masiva e individual**: Mediante los procesos de cruces de información con otras bases de datos como la del Seguro Médico Docente, la del Consejo Superior de Educación, la del Registro Electoral y la del Censo Docente y “Sinceración de la Nómina Docente”, se llegó a un importante nivel de confiabilidad en el contenido de los datos de personal de la nómina docente; (ii) **Unificación de remuneraciones**: Mediante la consolidación de las múltiples categorías de remuneración en dos categorías únicas, se evita la discrecionalidad en la asignación de los salarios; (iii) **Reemplazo del código de identificación de los docentes**: Se cambió el criterio de búsqueda de un docente en la nómina reemplazándose el modelo de tarjetas para la asignación de turnos escolares por la cédula electoral. El mecanismo de tarjetas era altamente cuestionado ya que no permitía verificar duplicaciones o asignaciones fantasmas. Esta decisión de reestructuración de la base de datos es la más trascendente de la reforma en la gestión; y (iv) **Reubicaciones**: Se reubicaron alrededor de 20 mil docentes o casi el 30% del total, para lograr una asignación docente/alumno que permita una mayor eficacia en el uso de los recursos humanos del sector.
- 1.49 Por su parte, la evaluación del nuevo sistema de administración de recursos humanos comprobó que el mismo está siendo utilizado eficazmente en las siete (7) direcciones regionales evaluadas, verificando que el sistema ha sido comprendido y se está utilizando apropiadamente a dicho nivel de descentralización.
- 1.50 El Reglamento del Estatuto Docente fue dictado por el Presidente de la República el 26 de junio del 2003, mediante el Decreto No. 639-03 y modificado mediante Decreto 728-03, ambos publicados en la Gaceta Oficial No. 10224 de agosto 7 del 2003. Dicho Reglamento, así como su reforma, han entrado en vigencia el 9 de agosto del 2003. El Estatuto fue formulado a través de un proceso altamente participativo entre la SEE y la ADP usando insumos que fueron posibles gracias a los resultados del censo docente y del proceso de depuración de la nómina docente financiados con el apoyo del Banco.¹⁶ Para poner en vigencia otros aspectos del Estatuto Docente que requerían de una reglamentación más detallada se expidieron las órdenes departamentales concernientes a: (i) sistema de incentivos para los docentes; (ii) concursos de ingreso y promoción; y (iii) el establecimiento de la

¹⁶ Reglamento del Estatuto Docente, Santo Domingo, D.N., agosto del 2003.

estructura de los cargos y categorías. Las órdenes departamentales No. 16-2003, 17-2003 y 18-2003 entraron en vigencia a partir de su expedición.

- 1.51 Con el advenimiento de la actual crisis, se corre el riesgo de que se reviertan los logros ya alcanzados en materia de reformas y que, de no sostenerse las mismas, no sea posible mejorar la eficiencia general del sistema y se pierdan los niveles de cobertura logrados. Por ello es fundamental que estas reformas se mantengan como parte de las metas de política del presente Programa.
- 1.52 **Salud.** En el sector salud las principales reformas ejecutadas en el contexto del programa DR-0140 fueron: (i) la reglamentación de los aspectos más críticos de la Ley General de Salud (LGS) del 2001; (ii) la ejecución y evaluación de la aplicación de un sistema de convenios de desempeño en seis hospitales públicos; y (iii) la puesta en marcha de nuevos procesos de gestión presupuestaria. Adicionalmente, y sin haber sido una meta del programa DR-0140, la Asamblea Legislativa aprobó en 2001 una ambiciosa Ley de seguridad social (LSS). En los aspectos correspondientes a la salud, la LSS aspira a incrementar la cobertura de aseguramiento en salud a través de un sistema plural de seguros con tres regímenes jurídicos y financieros: el régimen subsidiado para los más pobres; el régimen contributivo, para los trabajadores del sector formal de la economía; y el régimen subsidiado-contributivo, para subsidiar parcialmente a familias de ingresos medios que no hagan parte del sector formal.
- 1.53 La implantación de la LGS requirió de la reglamentación de: (i) la organización del sistema nacional de salud; (ii) la separación de funciones de regulación, financiación, y provisión de servicios; (iii) la constitución y funcionamiento del Consejo Nacional de Salud (CNS); (iv) el empleo de convenios de gestión para asignar recursos a las entidades proveedoras de servicios públicos de salud; y (v) la contratación de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil que prestan servicios de salud.
- 1.54 El funcionamiento del CNS se rige por su Reglamento de Funcionamiento Interno, promulgado por Decreto del Poder Ejecutivo No. 1130-01 del 20 de noviembre del 2001 así como por una resolución ordinaria del CNS de noviembre del 2001 por medio de la cual se establecen los “Lineamientos normativos generales para la elaboración de las propuestas de reglamentos de aplicación de la Ley General de Salud”.
- 1.55 El Decreto 635-03 fue promulgado el 20 de junio del 2003, y publicado oficialmente el 8 de agosto del mismo año¹⁷. Este decreto establece las normas sobre la rectoría y separación de funciones básicas del sistema nacional de salud. Estas funciones básicas son: la rectoría, el aseguramiento, la provisión y el financiamiento. Adicionalmente, el libro sexto del decreto establece las normas sobre la participación de la ciudadanía y del personal de las instituciones de salud en la gestión del sistema nacional de salud. En cuanto al empleo de convenios de gestión para asignar recursos a las entidades proveedoras de servicios de salud y a la contratación de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil que prestan servicios de salud, el Decreto 783-03, que los establece, fue promulgado el

¹⁷ Publicación oficial en el diario “El País”. Santo Domingo, Viernes 8 de agosto del 2003.

7 de agosto de 2003 y se publicó el 9 de agosto del mismo año, entrando en vigencia el 11 de agosto de 2003.

- 1.56 La separación de funciones de financiamiento y producción de servicios de salud que contempla la LGS se basa en el desarrollo de: (i) una función especializada de la SESPAS para adquirir servicios de salud a través de la creación y puesta en marcha de la Unidad de Contratación de Servicios; y (ii) la asignación de recursos a los hospitales públicos a través de un sistema de presupuesto por resultados, mediado por convenios de gestión. La Unidad de Contratación de Servicios de la SESPAS fue creada y está en funcionamiento desde junio del 2003. La implantación de los convenios de gestión dejó lecciones que incluyen: (i) la necesidad de ajustar cada convenio a las particularidades de la cultura organizacional de cada hospital para aumentar así la apropiación de sus metas; (ii) la necesidad de poner a funcionar un sistema de auditoría externa de la ejecución de los convenios de gestión; y (iii) la inclusión de cláusulas que penalicen el incumplimiento de los compromisos y creen responsabilidad de parte de la administración de los hospitales. Con base en el análisis de la experiencia piloto, y para lograr la operación plena de los convenios en el 100% de los hospitales de la SESPAS, se preparó un plan de extensión para el 2004-2008. Dicho plan formula los objetivos de mediano plazo de la extensión del sistema de convenios de gestión, las metodologías de intervención propuestas en las diferentes regiones del país y las etapas, actividades, responsables y presupuestos para su ejecución.
- 1.57 Con la llegada de la crisis, se corre el riesgo de que se reviertan los logros ya alcanzados en materia de reformas del sector salud, en especial las contempladas en la LGS, y que, de no sostenerse las mismas, no se pueda proseguir con la descentralización del sector, la separación de funciones y la especialización de SESPAS como ente rector del sector. Por ello es fundamental que estas reformas se mantengan como parte de las metas de política del presente Programa.
- 1.58 Asistencia social. En el sector de asistencia social, la creación del GS permitió el logro de resultados que incluyeron: (i) el desarrollo de instrumentos de seguimiento de la política social; (ii) el diagnóstico institucional del sector de asistencia social; y (iii) la aprobación por parte de la Presidencia de la República, de una norma que establece los pasos que deberán seguirse entre 2003 y 2004 para reestructurar este sector, el cual se caracteriza por un enfoque asistencialista y clientelista y una marcada duplicidad institucional. Con base en estos avances, el GRD ha iniciado la implantación de reformas en el sector de asistencia social que complementan la reciente aprobación de la ERP. El GRD reordenará el sector entre 2003-2004 en tres etapas: la primera, destinada a ordenar las finanzas del sector; la segunda orientada a reordenarlo a través de la fusión, liquidación y/o descentralización de los organismos existentes; y la última, a crear un nuevo ente rector para la protección social. Las reglas para la transformación institucional de este sector fueron incluidas en los Decretos Presidenciales 623-03, de reordenamiento institucional del sector de asistencia social y 566-03, que pone en vigencia la ERP.

- 1.59 Como parte de las actividades prioritarias acordadas entre el Gobierno, el Banco y el Banco Mundial, la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) evaluará los costos y beneficios de los programas prioritarios del sector de asistencia social, utilizando para ello los recursos asignados a la ejecución del sistema de seguimiento y evaluación de la política social, mencionados en el párrafo 1.44 anterior. Estas evaluaciones representan insumos fundamentales para el reordenamiento del sector de asistencia social.
- 1.60 Durante la actual crisis, el inicio en la implantación de las primeras etapas del reordenamiento sectorial contribuiría a mejorar la eficiencia global del sector social, generando un ahorro cercano al 1% del PIB en 12 meses. Para ello, se requiere que, en el corto plazo, la programación presupuestaria del 2004 para el sector de asistencia social se ejecute de acuerdo a las normas vigentes para la formulación del presupuesto por programas y que entre en operación la comisión de reordenamiento del sector de asistencia social, creada por el Decreto 623-03. Con base en los beneficios anticipados de lograr ahorros significativos que puedan permitir la ejecución de las acciones prioritarias de la ERP, resulta fundamental que las reformas del sector de asistencia social se mantengan como parte de las metas de política del presente Programa.

D. Estrategia del Banco en el país y lecciones aprendidas

- 1.61 La Estrategia del Banco en el país fue aprobada en 2000 y actualizada en el 2002. Los tres principales vectores estratégicos son los siguientes: (i) superar las persistentes fragilidades macroeconómicas y financieras; (ii) eliminar la debilidad fiscal tanto por el lado de los ingresos como por el lado del gasto, y asegurar los recursos necesarios para enfrentar la deuda social, promover los sectores productivos y contribuir a superar estructuralmente la pobreza; y (iii) ampliar la capacidad de las instituciones para responder a las demandas sociales y hacer al sistema más gobernable en forma participativa y representativa. Para responder al primer vector, el programa ayudará a restablecer la estabilidad macroeconómica y recuperar el crecimiento en el contexto de un ASB con el FMI. Además, y para responder al segundo eje estratégico, el programa apoyará el suministro de servicios sociales básicos a los más pobres. Finalmente, el mantenimiento de las reformas en marcha tanto en la gestión presupuestaria como en los sectores de educación, salud y asistencia social, permitirá al GRD responder a las demandas sociales durante y después de la crisis.
- 1.62 Esta operación se enmarca dentro de las pautas para los préstamos de emergencia aprobados por el Directorio (GN-2031-10) e incorpora las lecciones aprendidas durante la preparación de programas similares en Argentina (AR-0295), Uruguay (UR-0151) y Colombia (CO-0268), incluyendo: (i) condiciones centradas en la protección del gasto social por su efecto amortiguador durante períodos de ajuste fiscal; (ii) protección de programas presupuestarios específicos, en vez de protección presupuestaria global; y (iii) coordinación del Banco con otras instituciones oficiales de desarrollo. Tomando en cuenta esta experiencia, en el presente programa la protección de programas presupuestarios específicos se basa en la identificación ex- ante de las metas financieras y de cobertura de los PSP. Además la selección de los PSP se basa en su efecto amortiguador del ajuste fiscal, y la preparación del programa se ha coordinado con el Banco Mundial.

E. Estrategia del programa

- 1.63 La experiencia de otros países de la región de América Latina que han sufrido crisis económicas severas indica que durante las etapas de recesión los avances en términos de reducción de la pobreza pueden revertirse. Por ello, el programa pretende sostener el proceso de implantación de las reformas institucionales en la gestión presupuestaria y en el sector social que fueron iniciadas por el GRD desde el 2001. Adicionalmente, el programa realizará acciones de política destinadas a prevenir una caída en el gasto y en la ejecución del gasto social prioritario en los sectores de salud y educación.
- 1.64 En la medida en que los retos descritos afectan varios sectores de la administración pública, la estrategia del gobierno en respuesta a la crisis ha sido multi-sectorial y ha incluido, tanto acciones transversales, como acciones sectoriales. Las acciones transversales se basan en el mantenimiento de las reformas de la administración financiera, con especial énfasis en la aplicación de los instrumentos de gestión desarrollados con el apoyo del Banco. Las acciones sectoriales incluyen: (i) la protección del gasto social en educación y salud; y (ii) el sostenimiento de las reformas institucionales en marcha en los sectores educación, salud y asistencia social.
- 1.65 La estrategia del programa se basa en: (i) la concatenación de sus metas de política con los avances logrados durante la ejecución del programa de Reforma Institucional del Sector Social (DR-0140) en las áreas de gestión presupuestaria, educación, salud y asistencia social; (ii) el acuerdo con el Banco Mundial para que la matriz de este programa sea complementaria con el financiamiento que suministrará este organismo al país durante la actual coyuntura; y (iii) la coordinación con el FMI para el seguimiento de las metas macroeconómicas.
- 1.66 El Banco ha coordinado sus acciones estrechamente con el Banco Mundial y se ha acordado que la matriz de políticas de la presente operación sería utilizada por el Banco Mundial en la preparación de una operación de rápido desembolso de hasta US\$70 millones para apoyar, durante el 2004-2005, reformas en la red de protección social.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos y descripción

- 2.1 El objetivo del programa es apoyar al gobierno a mantener la estabilidad macroeconómica y fiscal, así como mitigar los potenciales efectos del ajuste fiscal sobre la población en extrema pobreza y promover la continuación de reformas institucionales en el sector social que están en marcha con el apoyo del Banco desde 2001.

B. Estructura del programa

- 2.2 El programa será estructurado como un préstamo de emergencia basado en una matriz de políticas cuyos desembolsos estarán condicionados al logro de acciones de política en tres áreas: (i) el cumplimiento del ASB con el FMI; (ii) la protección presupuestaria y el seguimiento de la ejecución de programas presupuestarios prioritarios en los sectores de salud y educación y de inversión social prioritaria; y (iii) el sostenimiento de reformas actualmente en marcha en la gestión del gasto público social y en los sectores de educación, salud y asistencia social.

1. Componente 1. Vigencia del programa con el FMI

- 2.3 El objetivo de este componente es asegurar un contexto macroeconómico consistente con los objetivos del programa. Para ambos tramos se considera esencial que la República Dominicana esté cumpliendo un Acuerdo *Stand-By* con el FMI.
- 2.4 *La suscripción del Acuerdo Stand-by entre la República Dominicana y el Fondo Monetario Internacional cumple como condición previa a la distribución de la propuesta de préstamo al Directorio del Banco.*

2. Componente 2. Protección del Gasto en los Programas Sociales Prioritarios

- 2.5 El objetivo de este componente es asegurar la disponibilidad de financiamiento para una ejecución oportuna de los Programas Sociales Prioritarios (PSP) dirigidos a amortiguar el impacto del ajuste fiscal sobre la población (Anexo II).
- 2.6 Será condición previa al desembolso del primer tramo del financiamiento que el GRD acuerde con el Banco los PSP de los sectores de educación y salud, que serán programados en la Ley de Ingresos y Gastos del 2004, incluyendo para cada uno las metas financiera y de cobertura. Será condición previa al desembolso del segundo tramo del financiamiento que se haya cumplido satisfactoriamente la ejecución financiera y las metas cobertura de los PSP protegidos; y que el GRD presente evidencia de que el proyecto de Ley de Ingresos y Gastos del 2005 incluirá los mismos PSP acordados con el Banco cuando menos con las mismas metas financieras, físicas y de cobertura de 2004.
- 2.7 Debido a la naturaleza estacional del gasto en educación y en salud, la mayor proporción del gasto se ejecuta en el último trimestre del año. Dado que el GRD

requiere que el segundo desembolso ocurra antes de finalizar el 2004, para iniciar el procesamiento de ese desembolso se requerirá que la ejecución física y financiera de los PSP, haya llegado como mínimo al 70% al finalizar el tercer trimestre, o que haya superado 90% al finalizar el año fiscal.

a) Condiciones previas a la presentación al Directorio del Banco

- 2.8 El GRD y el Banco acordaron durante la preparación de la operación los montos que serán asignados a los PSP en el presupuesto del 2004, así como las metas de ejecución trimestral, y la cobertura física para cada PSP. Además, esta programación fue incluida en la carta de política (Anexo III). ***El acuerdo entre el Banco y la República Dominicana conforme consta en el acta de negociación del programa, de fecha Octubre 16 de 2003, cumple como condición previa a la distribución de la propuesta de préstamo al Directorio del Banco.***

b) Condiciones previas al desembolso del segundo tramo

- 2.9 Previo al desembolso del segundo tramo del financiamiento, se verificará: (i) que la Ley de Ingresos y Gastos del 2004 refleje la programación acordada con el Banco; (ii) el cumplimiento de las metas de ejecución y cobertura acordados para cada PSP; y (iii) se acordará la programación financiera y de cobertura para cada PSP en el presupuesto del 2005 en un nivel de financiamiento igual al del 2004 .

3. Componente 3. Sostenimiento de las reformas en marcha

- 2.10 Este componente tiene como objetivo prevenir la reversión de las reformas en marcha en los ámbitos de la gestión financiera y de la institucionalidad de los sectores de educación, salud y asistencia social.

a) Condiciones previas a la presentación al Directorio del Banco

(i) Gestión presupuestaria

- 2.11 El GRD ha mantenido en ejecución las reformas de la gestión presupuestaria que fueron producto del programa DR-0140. En particular, se está ejecutando el presupuesto de SESPAS y SEE siguiendo la metodología por programas, se sigue ejecutando el sistema de programación financiera de la ejecución en esas mismas dos secretarías de estado y, finalmente, se ha seguido implantando el reglamento de los recursos extra-presupuestarios.
- 2.12 ***El mantenimiento de las reformas en la gestión presupuestaria cumple como condición previa a la distribución de la propuesta de préstamo al Directorio del Banco.***

(ii) Sector educación

- 2.13 En lo que va corrido del 2003, la SEE ha seguido implantando las reformas en las que había avanzado al finalizar la ejecución del programa DR-0140. En particular, el Banco ha verificado que la SEE ha mantenido las transferencias de recursos financieros a las 20 Juntas Descentralizadas de Centro Educativo, la ejecución del sistema de registro de personal en 7 delegaciones regionales y que los sistemas de

prevención de irregularidades en la contratación reglamentados por el Estatuto Docente se encuentran en ejecución.

- 2.14 ***El mantenimiento de la implantación de las reformas en la SEE cumple como condición previa a la distribución de la propuesta de préstamo al Directorio del Banco.***

(iii) Sector salud

- 2.15 Se ha verificado que la Ley General de Salud está siendo implantada satisfactoriamente a través de la satisfactoria ejecución de los decretos reglamentarios que regulan la organización del sistema nacional de salud; la separación de funciones de regulación, financiación, y provisión de servicios; la constitución y funcionamiento del Consejo Nacional de Salud (CNS); el empleo de convenios de gestión para asignar recursos a las entidades proveedoras de servicios públicos de salud; y la contratación de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil que prestan servicios de salud.
- 2.16 ***El mantenimiento de la implantación de los reglamentos de la Ley General de Salud cumple como condición previa a la distribución de la propuesta de préstamo al Directorio del Banco.***

(iv) Sector de asistencia social

- 2.17 El GRD ha mantenido en implantación el sistema de seguimiento de la política social creado en respuesta a las necesidades de coordinación de la política social por parte del Gabinete Social. Adicionalmente, en cumplimiento de lo estipulado en el Decreto 623-03 de reordenamiento institucional del sector de asistencia social, el Banco ha verificado que el GRD ha puesto en operación la comisión de reordenamiento del sector de asistencia social y que dicha comisión cuenta con un plan de trabajo para el 2004¹⁸.
- 2.18 ***El mantenimiento de la implantación de las reformas en el sector de asistencia social cumple como condición previa a la distribución de la propuesta de préstamo al Directorio del Banco.***

b) Condiciones previas al desembolso del segundo tramo

- 2.19 Las condiciones previas al segundo desembolso del financiamiento se describen a continuación.

(i) Gestión presupuestaria

- 2.20 Las condiciones serán: (i) el mantenimiento de la ejecución del presupuesto por programas cuando menos en las Secretarías de Estado de Salud y Educación; (ii) el mantenimiento de la implantación del sistema de programación financiera de la ejecución presupuestal en cuando menos las Secretarías de Estado de Salud y Educación y los organismos del sector de asistencia social; y (iii) el mantenimiento

¹⁸ Acta de la Comisión de Reordenamiento del Sector de Asistencia Social. Santo Domingo, Septiembre del 2003.

de la implantación de la reglamentación para el uso de los ingresos extra-presupuestarios.

(ii) Educación

- 2.21 Las condiciones serán: (i) el inicio de la implantación del reglamento del Estatuto Docente en los aspectos relacionados con la certificación y régimen disciplinario, el sistema de incentivos para los docentes; los concursos de ingreso y promoción; y el establecimiento de la estructura de los cargos y categorías; (ii) el mantenimiento de las transferencias a, como mínimo, 20 Juntas Descentralizadas de Centro Educativo y (iii) la apropiación y compromiso de recursos programados en la Ley de Ingresos y Gastos del 2004 por un monto de hasta US\$4.000.000, para apoyar la ejecución de las reformas descritas en los numerales (i) y (ii) anteriores.

(iii) Salud

- 2.22 La condición será el mantenimiento de la implantación de los reglamentos de la LGS cuando menos en los aspectos relacionados con la organización del sistema nacional de salud; la separación de funciones de regulación, financiación, y provisión de servicios; la constitución y funcionamiento del CNS; el empleo de convenios de gestión para asignar recursos a las entidades proveedoras de servicios públicos de salud; y la contratación de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil que prestan servicios de salud.

(iv) Asistencia social

- 2.23 Las condiciones serán: (i) el mantenimiento de la implantación del sistema de seguimiento de la política social; (ii) haber iniciado la implantación del plan de trabajo para el reordenamiento del sector de asistencia social; y (iii) la apropiación y compromiso de recursos programados en la Ley de Ingresos y Gastos del 2004, por un monto de hasta US\$2.000.000, para apoyar la ejecución de las reformas descritas en los numerales (i) y (ii) anteriores.

C. Costo y financiamiento

- 2.24 El préstamo será por un monto total de US\$200 millones y tendrá las condiciones financieras normales del capital ordinario del Banco para préstamos de emergencia.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Naturaleza de la operación

- 3.1 El programa se enmarca dentro de los lineamientos para préstamos especiales de emergencia aprobados por el Directorio Ejecutivo en junio de 2002 (Documento GN-2031-10). Estos préstamos tienen como objetivo proporcionar apoyo financiero oportuno a los países para ayudar a enfrentar los efectos de crisis financieras y mitigar sus efectos sobre los más pobres y vulnerables, protegiendo el financiamiento de programas dirigidos a los sectores sociales y evitando el retroceso en las políticas públicas sociales.

B. Prestatario y organismo ejecutor

- 3.2 El préstamo será concedido a la República Dominicana, y los recursos del financiamiento pasarán al Tesoro de la Nación. El Secretariado Técnico de la Presidencia (STP) actuará como la agencia ejecutora del préstamo, a través del Despacho del Secretario, el cual se hará cargo del seguimiento de la ejecución del programa. El STP presidirá un Comité de Coordinación del que harán parte las Secretarías de Estado de Finanzas, Educación y Salud, el Gabinete Social y los Directores de las Oficinas Nacionales de Presupuesto y de Planificación.
- 3.3 El diseño institucional del programa refleja la estructura organizacional vigente del Poder Ejecutivo en la República Dominicana, mediante la cual el STP es la instancia responsable de la coordinación de los procesos de planificación y presupuesto en el nivel nacional y un actor clave en la integración de las políticas económica y social del gobierno. Teniendo en cuenta su situación privilegiada en materia jerárquica y funcional dentro de la administración pública, en el contexto del programa el STP tendrá las siguientes funciones: (i) coordinar la ejecución de las actividades previstas en el desarrollo del programa; (ii) supervisar el cumplimiento de las condiciones que se indican en la matriz de políticas; y (iii) velar por la adecuada coordinación de las entidades participantes, así como por la oportuna expedición de las medidas necesarias para el cumplimiento de los resultados esperados del programa.

C. Ejecución y administración

- 3.4 Las Secretarías de Estado de Finanzas, Educación y Salud, las entidades adscritas al sector de Asistencia Social, el Gabinete Social, la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) y la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES), serán responsables por un lado, de ejecutar los PSP y, por el otro, de mantener en ejecución las reformas en las áreas de intervención que son objeto del programa.
- 3.5 Estas entidades integrarán un Comité de Coordinación que será presidido por el Despacho del STP y que tendrá como responsabilidades: (i) velar por la oportuna asignación de los recursos a los programas protegidos; (ii) realizar el seguimiento de la ejecución financiera y física de los PSP; y (iii) preparar informes trimestrales de evaluación del cumplimiento de las condiciones de política y remitirlos al Banco.

- 3.6 Para los efectos de la presente operación, el STP será el interlocutor del gobierno nacional frente al Banco, asumiendo su Despacho la responsabilidad de la compilación, verificación, organización y trámite de la información técnica legal y administrativa de las condiciones del programa y la presentación de la documentación para el procesamiento de los desembolsos de cada tramo con base en los medios de verificación acordados con el Banco (Anexo I).
- 3.7 El STP informará al Banco durante las negociaciones los funcionarios de su planta de personal que ejecutarán las funciones antes descritas, pero en cualquier caso, se anticipa que el STP requiera de, cuando menos, un coordinador general del programa y dos profesionales de tiempo completo dedicados a apoyar el seguimiento y coordinación de la ejecución. Por otro lado, el seguimiento de las reformas en marcha se realizará por las Secretarías de Finanzas, Salud y Educación con cargo a los programas de administración financiera integrada (DR-0094), reforma institucional del sector salud (DR-0078) y del programa multifase de mejoramiento de la educación media, respectivamente. El seguimiento y apoyo de las reformas del sector de asistencia social se realizará con recursos provenientes del Programa de Reforma al Poder Ejecutivo y el Programa de Fortalecimiento Institucional del Gabinete Social (ATN-7981 DR/SF).
- 3.8 **Desembolsos de Recursos.** Para el manejo de recursos del préstamo, el Prestatario deberá depositar los recursos del financiamiento en cuentas separadas y específicas y no podrá utilizar los recursos para la adquisición de artículos que figuren en la lista negativa o para adquisiciones de bienes de países que no sean miembros del BID.
- 3.9 El Banco efectuará los desembolsos de los recursos del Financiamiento en dos (2) tramos. El primer tramo será de hasta ciento cincuenta millones de dólares (US\$150.000.000), y el segundo tramo será de hasta cincuenta millones de dólares (US\$50.000.000).
- 3.10 **Registros Contables.** El Prestatario será responsable de: (i) mantener, por intermedio del Organismo Ejecutor, los registros contables y financieros relacionados con el uso de los recursos del financiamiento y demostrar que los recursos fueron utilizados para los propósitos del préstamo; (ii) mantener la documentación que soporta los desembolsos efectuados, así como el soporte de documentación sobre el cumplimiento de las condiciones establecidas para los desembolsos de cada tramo, en cumplimiento con lo establecido en el documento de préstamo. Esta información deberá estar disponible para eventuales inspecciones del Banco y/o de los auditores externos; (iii) preparar y presentar al Banco las solicitudes de desembolsos; y (iv) en caso de requerirse la preparación de los estados de cuenta sobre el uso de los recursos.

D. Período de ejecución y calendario de desembolsos

- 3.11 El préstamo será por un monto total de US\$200 millones y tendrá las condiciones financieras normales del capital ordinario del Banco para préstamos de emergencia. Los términos y condiciones del préstamo se indican en el cuadro III-1.

Cuadro III-1.
Términos y condiciones

Monto	BID(CO): US\$200 millones Total del programa: US\$200 millones
Período de amortización	5 años
Período de gracia	3 años
Período de desembolsos	12 meses
Tasa de interés	LIBOR a seis meses en USD + 400 puntos básicos
Comisión inicial	1,00%
Comisión de compromiso	0,75%

- 3.12 El préstamo ha sido estructurado en dos tramos consecutivos, cuyo desembolso será condicionado al cumplimiento de las condiciones contenidas en la matriz de política (Anexo I) la cual será reflejada en el contrato de préstamo. Los desembolsos de los tramos se efectuarían conforme el GRD cumpla los acuerdos detallados en la matriz de políticas. El Anexo I también incluye los medios de verificación indicativos que el Banco utilizará para valorar el cumplimiento de las condiciones previas al desembolso del segundo tramo del financiamiento. Para el caso específico del primer desembolso, además de las condiciones descritas en la matriz de políticas, se deberá cumplir las condiciones previas descritas en las Normas Generales de los Contratos de Préstamo del Banco. El segundo desembolso se realizaría en el tercer trimestre del 2004.

E. Seguimiento y evaluación del programa

- 3.13 La verificación del cumplimiento de las condiciones se realizará trimestralmente con base en los medios indicativos de verificación del Anexo I. El STP realizará una evaluación trimestral del avance en la ejecución del programa, con base en el cual presentará al Banco informes de avance.

1. Informes de ejecución y seguimiento

- 3.14 Para supervisar el oportuno cumplimiento de los compromisos y prevenir retrasos en el logro de las metas acordadas en la matriz de políticas, el STP deberá presentar al Banco informes trimestrales de seguimiento, a más tardar 30 días calendario contados a partir del vencimiento del trimestre anterior. Las Secretarías de Finanzas, Salud y Educación, así como el Gabinete Social, prepararán los insumos sectoriales para la preparación de estos informes. Los informes contendrán, como mínimo: (i) una descripción detallada del estado de avance de la ejecución, de las acciones de política que están en marcha o que muestran retraso; (ii) un resumen del estado de logro de los hitos acordados; (iii) un análisis comparativo de los indicadores de ejecución de los PSP; y (iv) una descripción de las medidas tomadas para corregir los retrasos que se pudieran haber detectado en la ejecución del programa.

- 3.15 Para valorar el desembolso del segundo tramo del financiamiento en lo que se refiere a la ejecución de los PSP, el hito mínimo de desempeño global (ejecución física y financiera) será del 70% al finalizar el tercer trimestre del 2004. Para el cuarto trimestre, el desempeño mínimo deberá ser igual o superior al 90%.

2. Efectividad del programa

- 3.16 La evaluación de la efectividad del Programa estará basada en el corto plazo en la medición del logro de los objetivos planteados en los componentes, para lo cual se ha definido un conjunto de indicadores de producto. El diseño de esta evaluación se basará en un diseño que compare la cobertura de los programas de educación y salud que han sido protegidos por el Programa versus un escenario alternativo sin Programa.
- 3.17 Los efectos de mediano plazo se obtendrían con posterioridad a la finalización de la ejecución y corresponden a resultados de propósito. Estos efectos son de dos tipos, los proximales y los distales. Los primeros son aquellos resultados que se podrán medir como mínimo 3 años después de finalizar la ejecución (2007); los segundos, podrían medirse en 2010. La evaluación del marco macroeconómico será realizada por el FMI. Los indicadores de efectividad de la estrategia de reforma sectorial y en particular del presente programa se presentan en el cuadro III-2.

Cuadro III-2.
Matriz de desempeño del programa

Productos al final de la ejecución	Resultados de Propósito
<p>Objetivo: Programas sociales prioritarios (PSP) protegidos en el presupuesto del 2004, son ejecutados en las metas financieras y físicas acordadas.</p> <p>Indicador: Desempeño promedio de cada PSP es igual, como mínimo a 70% de la meta conjunta de cobertura y de ejecución presupuestaria para el final del tercer trimestre del 2004; o 90% como mínimo al final del cuarto trimestre de ese mismo año..</p>	<p>Objetivo: Prevención de deserción escolar, de la mortalidad prematura y prevenible.</p> <p>Indicadores: La cobertura de educación básica se mantiene, como mínimo, al nivel de entrada del 2003 (91,5%); La cobertura de programas de salud pública se mantiene, como mínimo, en los niveles del 2003, niños totalmente vacunados 35%.</p>
<p>Objetivo: Sostenimiento de reformas institucionales en marcha en la gestión del gasto social.</p> <p>Indicadores: (i) Sistema de programación financiera de la ejecución presupuestaria implantado cuando menos en las secretarías de educación y salud, y en los organismos del sector de asistencia social; (ii) Sistema de presupuesto por programas implantado cuando menos en las secretarías de educación y salud, y en los organismos del sector de asistencia social; y (iii) Reglamentación de los recursos extrapresupuestarios implantada 100% al final de la ejecución.</p>	<p>Objetivo: Consolidar los avances en la institucionalidad presupuestaria modernizando de forma sostenible las estructuras fiscales del país.</p> <p>Indicadores: Ley de administración financiera integrada aprobada y en implantación un año después de finalizada la ejecución del programa. Su efecto sería mensurable en términos de ahorros obtenidos a causa de la mayor disciplina fiscal (Contribución de las reformas presupuestarias al ahorro de hasta 2% anual del PIB promedio anual, a partir del año siguiente a la implantación).</p>
<p>Objetivo: Sostenimiento de reformas institucionales en marcha en la SEE.</p> <p>Indicadores: Al finalizar la ejecución: (i) El sistema de incentivos al desempeño contemplado en el Estatuto Docente ha sido aplicado en, cuando menos, siete delegaciones regionales al; y (ii) 20 Juntas descentralizadas de centro educativo, reciben y administran eficientemente transferencias de la SEE.</p>	<p>Objetivo: Prevención de deterioro en la eficiencia de la educación básica.</p> <p>Indicador de propósito: Tasa promedio de graduación en el ciclo básico. Nivel de entrada: 48% en 2003. Nivel esperado en 2007: Igual o superior a 48%.</p> <p>Indicador de impacto: Número de años de gasto público que requiere graduar un estudiante del ciclo básico. Nivel de entrada en 2003: 14 años. Nivel esperado en 2010: igual o menor de 9 años.</p>

Productos al final de la ejecución	Resultados de Propósito
<p>Objetivo: Sostenimiento de reformas institucionales en marcha en la SESPAS.</p> <p>Indicador: Reglamento de la LGS en implantación satisfactoria al final de la ejecución.</p>	<p>Objetivo: Prevención de un deterioro en la eficiencia en la asignación del gasto publico en salud.</p> <p>Indicador de propósito: Aumento en la proporción de gasto publico en salud que se asigna a servicios de prevención de la enfermedad y promoción de la salud. Nivel de entrada en 2003: 1,1%. Nivel esperado en 2007: 2%.</p> <p>Indicador de impacto: Aumento en el gasto de SESPAS en servicios no curativos de salud. Nivel de entrada en 2003: 15,1%. Nivel esperado en 2010: Mínimo 35%.</p>
<p>Objetivo: Sistema de seguimiento y evaluación de la política social en implantación</p> <p>Indicadores: Al final de la ejecución: (i) la programación presupuestaria del año 2005 refleja la nueva estructura institucional del sector bajo las normas vigentes para la formulación del presupuesto; (ii) se ha iniciado la implantación del reordenamiento del sector de asistencia social bajo las normas legales vigentes; y (iii) se han ejecutado evaluaciones de costos y beneficios de los programas prioritarios del sector de asistencia social¹⁹.</p>	<p>Objetivo: Aumento de la eficiencia del gasto público pro-pobre.</p> <p>Indicador de propósito: Ahorro mínimo de 1% del PIB como consecuencia de la redistribución del gasto en el sector de asistencia social. Nivel de gasto en 2003: 1,6% del PIB.</p> <p>Indicador de impacto: Aumento en la cobertura de aseguramiento en salud para las poblaciones más pobres del país. Nivel de cobertura en 2003: 0. Nivel en 2010: 50% de la población en el quintil mas bajo de ingreso.</p>

- 3.18 Las líneas de base para la evaluación de los efectos del programa provendrán de las encuestas de fuerza laboral de abril del 2003 y la encuesta de demografía y salud del 2002 (ENDESA). Estas encuestas permitirían medir el efecto de la crisis antes y después del programa en aspectos como ingresos, desempleo, precios, etc. Además, para apoyar el seguimiento de la ejecución, tanto por parte del ejecutor como del Banco, se utilizarán las siguientes fuentes de información: (i) el sistema de seguimiento de la política social desarrollado durante 2003 en el STP cuyas fuentes provienen de los registros de la SESPAS y la SEE²⁰; (ii) las encuestas de fuerza laboral del 2003 y 2004, las cuales incluirán módulos especiales de salud y educación; y (iii) el sistema de información financiera de la Secretaría de Finanzas.
- 3.19 La evaluación de la efectividad del programa dependerá parcialmente de la ejecución de otros programas del Banco. Por ello, el Banco y el Gobierno acordaron realizar una evaluación de impacto del conjunto de reformas que constituyen la estrategia sectorial a la que apuntan tanto el presente Programa como el programa de transformación institucional del sector social (DR-0140), el cual se encuentra finalizando su ejecución. El GRD informó al Banco su disposición de realizar esta evaluación y que asumirá los costos de la asistencia técnica necesarios para el diseño de la metodología, la recolección de la información y la preparación del reporte final con cargo al programa de reforma del poder ejecutivo que esta financiando el Banco en el país. Se anticipa que el informe final cubra el período 2002 a 2007.

¹⁹ Los términos de referencia para la ejecución de estas evaluaciones serán acordados entre el organismo ejecutor y el Banco, de común acuerdo con el Banco Mundial.

²⁰ A partir del segundo semestre del 2004, el sistema se alimentaría de encuestas de calidad de vida (ECV).

F. Carta de Política

- 3.20 El Banco y el prestatario están de acuerdo respecto a las políticas delineadas en la Carta de Política adjunta (Anexo III). En dicha carta se presenta una síntesis de las políticas económicas y sociales impulsadas por el gobierno. También, se describen las acciones de política específicas destinadas a la protección presupuestaria de programas prioritarios de salud y educación, junto con otras medidas dirigidas a sostener las reformas institucionales que actualmente están en marcha. Adicionalmente, la carta da cuenta del cronograma de formulación y aprobación de la Ley de Administración Financiera Integrada en sus componentes de: (i) presupuesto; (ii) tesorería; (iii) control gubernamental; y (iv) crédito público, todo ello destinado al mejoramiento de la eficiencia, efectividad y equidad del gasto público.
- 3.21 Considerando que la estructura de desembolsos prevista para el programa sólo permite mantener una protección efectiva de los PSP durante 2004, las autoridades del país se han comprometido también, en el marco de la Carta de Política, a mantener -en términos reales- a lo largo de todo el 2005 la protección presupuestaria acordada con el Banco, la cual deberá ser expresada en la Ley de Presupuesto de esa vigencia. Dicha protección deberá cubrir el mismo porcentaje de beneficiarios de menores ingresos y otros grupos vulnerables que los contemplados para el 2004, y seguir sustancialmente en la línea de las políticas mencionadas en dicha carta.

G. Auditorías Externas

- 3.22 El Banco se reserva el derecho de requerir los estados de cuenta correspondientes a cada tramo, dentro de los 90 días siguientes a su desembolso, determinados por auditores independientes previamente aceptados por el Banco. Para estos efectos, el prestatario mantendrá registros contables separados y documentación de soporte que permitan realizar las auditorías externas y/o la verificación del uso de los recursos que el Banco eventualmente requiera, así como una cuenta bancaria especial para el manejo de los recursos del financiamiento.

IV. BENEFICIOS, VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Beneficios

- 4.1 Los beneficios esperados del proyecto provendrían de los efectos favorables que se lograrían como consecuencia de la naturaleza anti-cíclica de la operación e incluyen: (i) la mitigación de los efectos de la crisis sobre los más pobres; (ii) la prevención de caídas en las coberturas de los programas de salud y educación que más benefician a estas poblaciones; y (iii) el sostenimiento de las reformas en marcha. Los beneficiarios serían, o bien la sociedad en general, o las poblaciones más pobres del país.
- 4.2 El principal beneficio esperado de la vigencia del programa acordado con el FMI es la estabilización económica y financiera de la República Dominicana y la reactivación del crecimiento económico del país. Los beneficios esperados como resultado de proteger los PSP incluidos en la matriz de políticas son asegurar la continuidad de su oferta, así como ayudar a sostener su demanda durante la fase aguda de la crisis económica. En el caso de educación se espera mantener la cobertura de educación básica en los niveles actuales y ayudar a prevenir la deserción escolar mediante los programas que apoyen a las familias más pobres a mantener a sus hijos en la escuela – como es el caso de la ayuda económica dada a las madres de familia de escasos ingresos a través de la tarjeta escolar. En el caso de salud, se espera mantener los niveles actuales de cobertura de los programas de salud colectiva como son vacunación, tratamiento de casos de tuberculosis, y control y prevención de la malaria.
- 4.3 En cuanto al componente de mantenimiento de las transformaciones institucionales en marcha en la gestión presupuestaria apoyarán al GRD en el corto plazo en cumplimiento del acuerdo con el FMI y en más largo plazo, permitirán el fortalecimiento del equilibrio fiscal del país. Se espera que esto sienta las bases para la aprobación e implantación de una Ley de Administración Financiera Integrada, que consolide el proceso de institucionalización de la gestión presupuestaria en la República Dominicana. Otro beneficio importante de la modernización y transparencia de la administración pública será la mejoría en la eficiencia del estado dominicano en la implementación de su política social.
- 4.4 En lo que respecta al apoyo a la continuación de la reforma del sector educación, sus beneficios incluyen: (i) prevenir el deterioro de la calidad de la educación básica; y (ii) dar continuidad al proceso de reforma que aspira a aumentar el nivel de eficiencia de la educación en la República Dominicana, y en el que se han involucrado activamente maestros, padres de familia, y autoridades del sector. Por otro lado, el mantenimiento del proceso de reforma del sector salud traerá como beneficio mejoras en la calidad y cobertura de los servicios de salud y prevención en el deterioro del estado de salud de la población como consecuencia de un aumento en la carga de enfermedad prevenible. En cuanto al sector de asistencia social, el inicio de su reordenamiento institucional según las normas legales vigentes, en el corto y mediano plazo, mejoraría el rendimiento marginal del gasto en asistencia social y, de manera más permanente, mejorará la calidad del gasto público pro-pobres sentando las bases para una red de protección social efectiva,

más participativa y con capacidad de dar seguimiento a sus intervenciones, evaluar su impacto, y ajustar las políticas sociales acorde con los resultados.

B. Viabilidad, supuestos y riesgos

- 4.5 Durante la preparación del proyecto se realizó una valoración de la viabilidad política de sus componentes mediante la aplicación de una herramienta de análisis de factibilidad política desarrollada durante el diseño y ejecución del programa DR-0140²¹. La herramienta permite el análisis de la coyuntura de economía política del país en el momento del diseño del proyecto; el seguimiento del proceso de toma de decisiones que habría de desarrollarse para la instrumentación satisfactoria del proyecto; y el mapeo político de los principales actores involucrados.
- 4.6 Entre otros hallazgos, el análisis dejó manifiesta la competencia entre diferentes grupos sociales para asegurar *su* protección frente al impacto de la crisis económica y para evitar asumir los costos del ajuste al que se ha comprometido el gobierno. Adicionalmente, se pudo detectar el alto grado de apropiación de parte del GRD para reformar el sector social. Los avances en este proceso han sido significativos y han tocado desde la administración financiera y los sectores de educación y salud; hasta los mecanismos institucionales para la definición y coordinación de la política social. Algunos de estos cambios han enfrentado la resistencia de la red de clientelismo que ha venido intermediando la asignación de recursos públicos; pero esta resistencia ha sido mediada por un proceso amplio de participación social que ha generado, entre otros, la definición de una estrategia de reducción de la pobreza y las bases para la redefinición de la naturaleza y funciones del sector de asistencia social.
- 4.7 Las implicaciones para el diseño del préstamo desde la perspectiva de viabilidad política fueron: (i) la selección de un número reducido de condiciones cuyo cumplimiento fuera factible dentro del contexto político; y (ii) su inclusión en una matriz de políticas que reflejara la agenda de políticas que hasta ahora ha venido implementando el GRD y que tiene interés manifiesto en continuar. Lo anterior hace que el grado de apropiación (*ownership*) del programa por parte de quienes serán responsables de su implementación sea muy alto.

1. Supuestos

- 4.8 Dado lo descrito anteriormente, los principales supuestos de contexto institucional que se deberán monitorear durante la ejecución del préstamo son dos. El primero es que la fragilidad de la actual situación macroeconómica se reducirá y que la crisis no empeorará generando, entre otras cosas, un tipo de cambio débil, una espiral inflacionaria, el agravamiento de la crisis energética, o una peor distribución del ingreso. El segundo supuesto es que, frente a las consecuencias de la crisis no se generará mayor volatilidad social que obligue al GRD a una posición reactiva y de

²¹ Gonzalez-Rosetti, A., Grindle, M., Munar, W. *The political economy of social sector reforms: Opportunities for improving program design and implementation*. Inter-American Development Bank. Washington, DC, 2003. (Draft Non-Financial Product Report # RGS02CSS02-02).

muy corto plazo reduciendo los temas de la agenda pública al restablecimiento y mantenimiento del orden.

2. Riesgos

- 4.9 El mayor riesgo que enfrenta el Programa sería que las presiones generadas por la coyuntura macroeconómica y política para recortar el financiamiento de los PSP, sobrepasen los incentivos generados por el proyecto para cumplir con las metas físicas y financieras acordadas. Para contener o mitigar este riesgo, el Acuerdo *Stand-By* con el FMI explícitamente incluyó esta protección.
- 4.10 Adicionalmente, existe el riesgo de que los ministerios de línea no tengan los suficientes incentivos para cumplir con las condiciones de política acordadas, o que no tengan suficientes capacidades técnicas para ejecutarlas satisfactoriamente. Para mitigar este riesgo se han incorporado dos medidas. Por un lado, se ha acordado que el STP realizará evaluaciones trimestrales de cumplimiento que servirán de base para prevenir retrasos así como para apoyar las misiones de administración del Banco. Por el otro, se ha acordado que los programas que el Banco está ejecutando en el país y que son complementarios con los objetivos de política de este Programa²², prestarían asistencia técnica a las Secretarías de Salud y Educación, y al Gabinete Social.
- 4.11 En cuanto al componente de mantenimiento de las transformaciones institucionales en marcha en los sectores sociales, el principal riesgo es que los grupos de interés que se ven afectados por el manejo transparente del gasto público que resultaría de este proceso, se valgan de la coyuntura económica y política actual para detener la consolidación de estas reformas. Un elemento importante que mitiga este riesgo es la voluntad política manifiesta de las altas autoridades del GRD de continuar con estos cambios, cuya credibilidad se apoya en el exitoso desempeño del Programa de Reforma Institucional del Sector Social (DR-0140). Dado que el programa no incluye reformas nuevas o la profundización de las que ya están en marcha, se reducen considerablemente: (i) las demandas de consenso propias de procesos de reforma que apenas inician; y (ii) los riesgos de rechazo político y social de parte de intereses sociales. En el caso del reordenamiento del sector de asistencia social, es importante anotar que el alto grado de consulta social que antecedió a la preparación de la ERP y las consultas de orden político realizadas por el propio gobierno sobre el futuro de dicho sector, aumentan el grado de ejecutabilidad y apoyo social para el sostenimiento de las reformas en este sector.

C. Viabilidad social y ambiental

- 4.12 Si bien el programa protegerá el gasto social a través de los PSP, por lo que ayudará a mitigar el efecto del ajuste fiscal, en especial sobre los más pobres, de acuerdo a las normas del Banco para los préstamos de emergencia (documento GN-2031-10), no califica como una operación focalizada en la pobreza o como un programa que mejora la equidad social. No obstante, al priorizar los PSP que protegen a mujeres y niños, la prevención de deterioros adicionales en el capital

²² Rodríguez, J. C., Análisis del portafolio del Banco en la República Dominicana: Complementariedad entre la cartera en ejecución y el programa DR-0159. Washington, julio de 2003.

humano de los más pobres da al programa una importante perspectiva de inclusión social. El programa se concentra en acciones de política que no demandan ninguna medida que pudiera tener algún impacto ambiental directo.

PROTECCIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE REFORMAS SOCIALES (DR-0159)

Matriz de Políticas

<i>Condiciones cumplidas*</i>	<i>Segundo Tramo (25%)</i>
Estabilidad macroeconómica	
Firma y vigencia de un programa macroeconómico con el FMI.	Acuerdo y vigencia de un programa macroeconómico con el FMI.
Protección de programas prioritarios	
<p>Que el GRD acuerde con el Banco los programas sociales prioritarios (PSP) de los sectores de educación y salud, que serán programados en la ley de ingresos y gastos del 2004, incluyendo para cada uno las metas financiera y de cobertura. (Anexo II).</p> <p>Que el GRD acuerde con el Banco la inversión en capital destinada a: (i) reparación o reconstrucción de viviendas en condiciones críticas o condiciones insalubres; (ii) finalización de obras de saneamiento básico en un estado de avance igual o superior al 70%; y (iii) asignación de los recursos de financiamiento y de contrapartida para la ejecución de los préstamos de inversión de los sectores salud y educación.</p>	<p>Que se haya cumplido la ejecución financiera y las metas cobertura de los PSP protegidos; y que el GRD presente evidencia de que el proyecto de ley de ingresos y gastos del 2005 incluirá los mismos PSP acordados con el Banco cuando menos con las mismas metas financieras, físicas y de cobertura del 2004. (Anexo II).</p> <p>Que la ley de ingresos y gastos del 2004 haya programado las inversiones prioritarias objeto del presente Programa, y que su ejecución financiera y física alcance las metas acordadas con el Banco.</p>
Sostenimiento de reformas en marcha	
Gestión presupuestaria en el sector social	
<p>El mantenimiento de la ejecución del presupuesto del 2003 siguiendo la metodología de presupuesto por programas en, como mínimo las Secretarías de Estado de Salud y Educación;</p> <p>El mantenimiento de la implantación del sistema de programación financiera de la ejecución presupuestal en como mínimo, las Secretarías de Estado de Salud y Educación;</p> <p>El mantenimiento de la implantación de la reglamentación para el uso de los ingresos extra-presupuestarios;</p>	<p>El mantenimiento de la ejecución del presupuesto por programas en cuando menos las Secretarías de Estado de Salud y Educación;</p> <p>El mantenimiento de la implantación del sistema de programación financiera de la ejecución presupuestal en cuando menos las Secretarías de Estado de Salud y Educación y los Organismos del Sector de Asistencia Social;</p> <p>El mantenimiento de la implantación de la reglamentación para el uso de los ingresos extra-presupuestarios;</p>

<i>Condiciones cumplidas*</i>	<i>Segundo Tramo (25%)</i>
Sector educación	
<p>El mantenimiento de las transferencias a, como mínimo, 20 Juntas Descentralizadas de Centro Educativo;</p> <p>El sostenimiento de la implantación del sistema de registro de personal, en por lo menos, 7 delegaciones regionales de la SEE;</p> <p>El mantenimiento de los sistemas de prevención de irregularidades en la contratación y ejercicio de la docencia;</p>	<p>El inicio de la implantación del reglamento del Estatuto Docente en los aspectos relacionados con la certificación y régimen disciplinario, el sistema de incentivos para los docentes; los concursos de ingreso y promoción; y el establecimiento de la estructura de los cargos y categorías;</p> <p>El mantenimiento de las transferencias a, como mínimo, 20 Juntas Descentralizadas de Centro Educativo;</p>
Sector salud	
<p>El mantenimiento de la implantación de los reglamentos de la LGS cuando menos en los aspectos relacionados con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La organización del sistema nacional de salud; • La separación de funciones de regulación, financiación, y provisión de servicios; • La constitución y funcionamiento del Consejo Nacional de Salud (CNS); • El empleo de convenios de gestión para asignar recursos a las entidades proveedoras de servicios públicos de salud; y • La contratación de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil que prestan servicios de salud; 	<p>El mantenimiento de la implantación de los reglamentos de la LGS cuando menos en los aspectos relacionados con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La organización del sistema nacional de salud; • La separación de funciones de regulación, financiación, y provisión de servicios; • La constitución y funcionamiento del Consejo Nacional de Salud (CNS); • El empleo de convenios de gestión para asignar recursos a las entidades proveedoras de servicios públicos de salud; y • La contratación de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil que prestan servicios de salud.
Sector de asistencia social	
<p>La implantación del sistema de seguimiento de la política social;</p> <p>La puesta en operación de la comisión de reordenamiento del sector de asistencia social y la aprobación de su plan de trabajo para el 2004.</p>	<p>Mantenimiento de la implantación del sistema de seguimiento de la política social;</p> <p>Haber iniciado la implantación del plan de trabajo para el reordenamiento del sector de asistencia social.</p> <p>Haber evaluado los costos y beneficios de los programas prioritarios del sector de asistencia social.</p>

* previo a la distribución al Directorio Ejecutivo del Banco.

MEDIOS DE VERIFICACIÓN INDICATIVOS

Medios de Verificación
Componente 1: Vigencia del Acuerdo Stand-By con el FMI. Informes del FMI.
Componente 2. Protección del Gasto en los Programas Sociales Prioritarios (i) Ley de Ingresos y Gastos del 2004 publicada oficialmente; (ii) PSP ejecutados satisfactoriamente y (iii) Protección de PSP del 2005 acordada.
Componente 3. Sostenimiento de las reformas en marcha. A. Gestión Presupuestaria: El Ejecutor presentará al Banco un informe de evaluación preparado por la Secretaría de Finanzas y la Oficina Nacional de Presupuesto respecto a (i) la implantación del presupuesto por programas y del sistema de programación financiera de la ejecución en SESPAS, SEE y el sector de asistencia social y (ii) a la aplicación de la reglamentación para el uso de los ingresos extra-presupuestarios. B. Educación: El ejecutor presentará al Banco una evaluación de la SEE sobre la implantación del reglamento del Estatuto Docente y un Informe de la Contraloría General de la República del uso y destino de las transferencias a las Juntas de Centro. C. Salud: El ejecutor presentará al Banco una evaluación conjunta de la SESPAS y de CERSS sobre la implantación de los reglamentos de la LGS en los aspectos relacionados con: (i) La organización del sistema nacional de salud; (ii) La separación de funciones de regulación, financiación, y provisión de servicios; (iii) La constitución y funcionamiento del Consejo Nacional de Salud (CNS); (iv) El empleo de convenios de gestión para asignar recursos a las entidades proveedoras de servicios públicos de salud; y (v) La contratación de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil que prestan servicios de salud.. D. Asistencia Social: El ejecutor presentará al Banco (i) un informe de coyuntura social basado en la información obtenida a través del sistema de seguimiento de la política social; (ii) un informe de avance del reordenamiento del sector de asistencia social y (iii) el informe de la evaluación de costos y beneficios de los programas prioritarios del sector de asistencia social.

PROTECCIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE REFORMAS SOCIALES (DR-0159)

Programas sociales prioritarios (PSP) para el 2004

Programas	Meta de Cobertura	Meta financiera (US\$ x 1000)
PSP 1: Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de niños y niñas		
Alimentación escolar	1.500.000 estudiantes	42.800
Tarjeta de asistencia escolar (TAE)	100.000 madres pobres	10.280
Materiales didácticos	1.500.000 estudiantes	14.200
PSP 2: Ampliación de oportunidades de educación permanente para jóvenes y adultos		
Alfabetización de jóvenes y adultos de región Fronteriza y Samaná.	185.000 usuarios	1.850
Alfabetización y educación básica de adultos	350.000 usuarios	1.105
Educación básica y bachillerato a distancia	10.0000 adultos	548
PSP 3: Fortalecimiento de la calidad y la gestión educativa		
Reparación y mantenimiento de aulas escolares	10.000 Aulas	11.600
TOTAL PSPs EDUCACION		<u>82.383</u>
PSP 4: Salud colectiva		
Atención materno-infantil		1.257
Programa ampliado de inmunizaciones (PAI)	141.000 menores de 3 años	657
Habilitación y control de calidad de bancos de sangre	Universal	654
Control de la tuberculosis	Universal	770
Control de rabia	Universal	245
Inspección, vigilancia y control de riesgos del consumo y del ambiente	Universal	467
Control de infecciones de transmisión sexual y VIH/SIDA	Universal	1.290
Control de enfermedades transmisibles por vectores	Universal	642
PSP 5: Salud de las personas		
Medicamentos esenciales	Universal	4.286
Insumos médico quirúrgicos	Universal	2.806
Programa Escolar de Salud Oral	500.000 escolares	467
Protección a la vejez	10.000 ancianos	243
Reparación y mantenimiento de establecimientos de salud básica y equipos.	53 establecimientos de salud	6.000
TOTAL PSPs SALUD PUBLICA		<u>19.784</u>
TOTAL PSPS DE EDUCACION Y SALUD		<u>102.167</u>
PSP 6: Inversión social prioritaria		
Agua potable y saneamiento básico	Finalización de 116 obras	<u>20.000</u>
Mejoramiento de vivienda para familias pobres	32.000 hogares	<u>10.400</u>
Cambio de pisos de tierra por pisos de cemento	33.000 hogares	<u>7.000</u>
PSP 7: Contrapartida de recursos externos en salud y educación		
Sector Salud	No aplica	7.000
Sector Educación	No aplica	5.000
TOTAL CONTRAPARTIDA RECURSOS EXTERNOS		<u>12.000</u>
TOTAL PSP		<u>151.567</u>

República Dominicana
Borrador de Carta de Política del Programa de Protección y Sostenibilidad de
Reformas Sociales

Santo Domingo, 6 de octubre de 2003

Señor
Enrique Iglesias
Presidente
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Washington, D. C.

Estimado Señor Iglesias:

El gobierno dominicano mantiene como objetivo central de su política pública la reducción de la pobreza, mejorar la distribución del ingreso y recuperar la senda del crecimiento sostenido. Para ello, y dadas las difíciles circunstancias que a continuación describimos, estamos solicitando el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para poner en marcha un programa de emergencia destinado a la protección y la sostenibilidad de las reformas sociales que con tanto afán hemos ejecutado desde inicios de la presente Administración.

La presente Carta de Políticas tiene por objeto plantear a Usted, Sr. Presidente, los objetivos de política económica y social que el Gobierno de la República Dominicana se propone ejecutar en el marco de un programa de emergencia como el que estamos solicitando. Esta Carta es, también, garantía de nuestro compromiso con el soporte y sostenimiento en el largo plazo de las reformas sociales que nuestra Administración inicio con el apoyo del BID desde el 2001. Gracias a ese apoyo, hemos podido promover y ejecutar importantes reformas institucionales crucialmente centradas en la formulación y aprobación de una Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza, la cual se constituye en el marco dentro del cual hemos decidido orientar las medidas coyunturales y estructurales necesarias para volver a la senda del crecimiento y la estabilidad.

MARCO MACROECONOMICO

Durante la década pasada, la República Dominicana experimentó uno de los más notables desempeños económicos de la región Latinoamericana. El fuerte crecimiento económico fue acompañado de una baja inflación, un reducido déficit fiscal, una prudente política monetaria, y en general estabilidad macroeconómica. Esto se tradujo en un aumento del ingreso per cápita, una disminución del desempleo, y una reducción de la pobreza.

Los sectores que más contribuyeron con el crecimiento económico durante este período fueron las exportaciones y el turismo. A la vez, se produjo un substancial gasto de

inversión, que generó aumentos importantes en la productividad. Un moderado déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, financiado en gran medida por inversión extranjera directa, ayudó a que la deuda pública externa total disminuyera de un 70% del PIB, a finales de los 80s, a alrededor del 20% en el 2000.

Situación Reciente 2001-2003. Desde el 2001, la economía ha sufrido la combinación de un deterioro en el entorno externo y, más recientemente, de un choque interno, debido a la quiebra por acciones fraudulentas de un importante banco privado (BANINTER) y a las debilidades encontradas en otros bancos del sistema. En consecuencia, estos dos impactos a la economía, afectaron negativamente la confianza de los agentes económicos, ejerciendo presiones sobre la tasa de cambio y las finanzas públicas.

A medida que la confianza se deterioraba, las condiciones macroeconómicas se tornaban más difíciles. Para la primera mitad del 2003, el PIB anual había descendido en más de un 1%, ya que la caída del valor agregado doméstico no fue superada por la recuperación que hubo en las exportaciones y el turismo. El peso se depreció en un 42% en los primeros 7 meses del año, y la tasa de inflación anual aumentó a prácticamente un 30% para julio. A pesar de que la cuenta corriente de la balanza de pagos se tornó superavitaria en el primer trimestre del 2003, y se emitieron US\$600 millones de Bonos Soberanos, las reservas internacionales netas disminuyeron a sólo US\$230 millones en julio, reflejando una menor inversión extranjera y una salida de capitales hacia el exterior.

Para apoyar la liquidez del sector financiero, el Banco Central emitió papeles en el mercado doméstico que representan, alrededor del 14% del PIB. Todo lo anterior, unido al impacto de la depreciación del tipo de cambio aumentará el saldo de la deuda pública externa a un 45% del PIB, nivel muy superior al 26,3% al cierre de 2002.

En definitiva, los factores principales que ocasionaron la crisis no fueron de índole fiscal, sino más bien una crisis de desconfianza provocada por factores externos, malas prácticas corporativas y acciones fraudulentas.

Perspectivas de la Economía (2003-2005)—Acuerdo Stand By con el FMI. El Gobierno Dominicano se ha comprometido a enfrentar estos problemas mediante la ejecución de un Programa económico integral con el Fondo Monetario Internacional, dirigido a fortalecer el sistema bancario y las condiciones macroeconómicas, creando así las bases para la reactivación de un crecimiento vigoroso y sostenible.

El Programa está basado en tres pilares: (1) medidas para el fortalecimiento de la confianza en el sistema bancario; (2) acciones para reforzar las finanzas públicas y asegurar la sostenibilidad de la deuda; y (3) el funcionamiento de un régimen cambiario flexible acompañado de una estricta disciplina monetaria. Para su ejecución, se ha estado procurando un amplio apoyo social y político, y la necesaria asistencia de la comunidad financiera internacional.

En el 2003, se espera que la inflación alcance un máximo de 35%, reflejando el impacto de la tasa de cambio, y que la misma se reduzca a un solo dígito en el 2004. Tras

disminuir en el 2003, se proyecta que el PIB real aumente ligeramente en el 2004 y se recupere de manera fuerte posteriormente. En consonancia con estos supuestos, el saldo de la cuenta corriente debe arrojar un superávit durante gran parte del período del Programa y las reservas internacionales netas deben también recuperarse.

Estabilizar y reducir la deuda pública a mediano plazo es un objetivo clave del programa, y un elemento fundamental de la estrategia para garantizar la sostenibilidad de la deuda será limitar el déficit del sector público al 3,5% de PIB en el 2003, al 2,5% en el 2004 y a alrededor del 1% en el 2005. El esfuerzo fiscal se concentrará en el sector público no financiero, puesto que el déficit cuasi fiscal del Banco Central permanecerá alto durante este período. Por lo tanto, el gobierno deberá restringir el gasto total, pero necesitamos proteger el gasto social, especialmente en educación y salud.

En este sentido, se adoptó una serie de medidas que generarán ingresos anuales equivalentes a cerca del 2% del PIB, incluyendo un aumento substancial al impuesto de salida por los aeropuertos, un ajuste en el impuesto a los combustibles y aumentos tributarios temporales, incluyendo un recargo a las importaciones de 2% y una comisión de 0,15% a los cheques bancarios.

El Gobierno buscará aprobación del Congreso para una reforma impositiva en el 2004, con el objetivo de establecer una fuerte base de ingresos, aumentar la eficiencia y equidad de los sistemas tributarios y asegurar la sostenibilidad de la deuda a mediano plazo. Dicha reforma contemplará una mayor dependencia de los impuestos al consumo doméstico e impuesto sobre la renta y la eliminación de las distorsiones y privilegios especiales.

La política monetaria se ha restringido con el objetivo primario de asegurar la estabilidad de precios. En coherencia con las metas de inflación descritas arriba, el crecimiento de la base monetaria será limitado a no más de 27% en el año 2003. La política monetaria será ejecutada mediante una dependencia mayor en instrumentos indirectos de política monetaria.

Para el 2003, el cambio a superávit del balance de la cuenta corriente externa ayudará a compensar, por lo menos parcialmente, los acontecimientos adversos en la cuenta de capitales, especialmente los flujos salientes de capitales privados. Se espera que estas salidas disminuyan en la segunda mitad del año y aun más en el año 2004. Confiamos que los desembolsos del Banco Mundial y del BID, combinado con el acuerdo Stand By, fortalezcan la confianza de los agentes económicos y la población. Todo lo anterior deberá posibilitar una acumulación substancial de nuestras reservas internacionales.

En adición, se ha diseñado una amplia estrategia para fortalecer la confianza de los depositantes en el sistema bancario. Esta estrategia busca mejorar la transparencia y proporcionar un marco jurídico de resolución bancaria. Se han tomado medidas inmediatas para asegurar que no existan problemas de irregularidades contables en otros bancos. Se le ha requerido a todos los principales accionistas y a la alta gerencia de los

bancos entregar una declaración jurada en cuanto a la exactitud y cobertura de los estados financieros.

Antes de finales del 2003, se presentará al Congreso una propuesta de reforma del sector público, la cual buscará la reestructuración de la administración pública, especialmente para fortalecer el manejo financiero de la misma. (Ver detalles en la próxima sección)

Es importante resaltar que uno de los principales objetivos del Gobierno es mitigar los efectos adversos de la crisis sobre los grupos sociales vulnerables. La contención de la inflación es parte importante de estos esfuerzos. También, la estrategia de reducción de la pobreza ayudará a mejorar la coordinación de los programas sociales existentes. Esta estrategia también pretende reasignar el gasto del Gobierno hacia el sector social, aumentando el mismo en 2% del PIB en los próximos cinco años, mientras aumenta la calidad y la eficiencia del gasto social y el enfoque sobre los programas sociales. Esta estrategia ayudará a proteger los programas sociales prioritarios de los recortes de gastos del año 2003 y en el presupuesto del 2004, particularmente los programas de educación, salud y nutrición, redes de seguridad social e infraestructura básica para los hogares pobres. Para apoyar estos esfuerzos, el Gobierno ha solicitado asistencia adicional del BID y el Banco Mundial.

LA REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS FISCALES

El Gobierno Dominicano, esta comprometido con el proceso de Reforma y Modernización del Estado y ha iniciado la ejecución de un Programa de Reforma de la Administración Financiera, que tiene como propósito el desarrollo e implantación de un sistema de gestión de administración financiera integrada (SIGEF), cuyo fin es la transparencia, eficiencia y eficacia de la asignación y uso de los recursos públicos y proveer la información oportuna, para la toma de decisiones y enfrentar las demandas de carácter social, político y económico de la comunidad.

La Reforma de la Administración Financiera, abarca todo el ámbito del sector público no financiero, es decir la administración central, las instituciones públicas descentralizadas no empresariales y las empresas públicas no financieras, así como a los gobiernos municipales.

Conforme con los propósitos de esta reforma, se está elaborando el marco legal y normativo correspondiente a los ámbitos de presupuesto, tesorería, crédito público y control de los recursos públicos (Proyecto de Ley de Administración Financiera) que tiene por finalidad otorgar racionalidad a la administración financiera al sector público, instruir una estructura de controles internos y externos sobre la gestión de los entes públicos, a la vez que posibilita la transparencia en los mecanismos de obtención, aplicación y control de los recursos públicos en función de los objetivos y políticas definidas. Este marco legal será presentado a la Asamblea Legislativa para fines de aprobación, antes de diciembre de 2003.

Estos esfuerzos de reforma han permitido reducir la discrecionalidad en el gasto público, mejorar su gestión y proteger el gasto social. Por su naturaleza transversal este tipo de transformaciones tiene un efecto multiplicador para afectar a la totalidad de las instituciones del sector público y a contribuir a la estabilidad del entorno macroeconómico y la ejecución de políticas públicas.

A los fines de concretar el proceso de eficientización financiera, se adoptarán las siguientes medidas de carácter instrumental:

Elaborar un documento de política presupuestaria que orientará el proceso de formulación del presupuesto de la gestión 2004 donde se establezca la política general de gastos e ingresos para el presupuesto 2004 y se puntualice la intención del gobierno para destinar recursos del presupuesto para la atención de los programas sociales prioritarios del sector de Salud y Educación.

Utilizar con más énfasis la técnica del presupuesto por programas para la identificación de los programas sociales prioritarios de las áreas de Educación y Salud, esto permitirá expresar en el presupuesto de gastos las prioridades definidas para las áreas de asistencia social y darle el seguimiento en todo el proceso presupuestario.

Consolidar el uso de los clasificadores presupuestarios en todas las etapas del proceso presupuestario y ampliar su aplicación al resto de entidades del sector público no financiero, considerando que es el instrumento integrador de la información presupuestaria, contable y financiera.

En lo que se refiere a la ejecución financiera del presupuesto se mantendrá la aplicación de la programación de la ejecución presupuestaria, haciendo que las cuotas de compromiso sean programadas como verdaderos instrumentos de previsión de corto plazo y de compatibilización entre necesidades y posibilidades de financiamiento. En este aspecto, se debe enfatizar que las cuotas de compromiso deben guardar una necesaria correspondencia con la programación del flujo efectivo de ingresos de tal manera que la ejecución de los programas sociales prioritarios tengan garantizado la dotación de fondos para su ejecución.

Desarrollar y reglamentar un régimen de modificaciones presupuestarias que tenga como propósito principal agilizar el proceso de ejecución presupuestaria mediante la habilitación del mecanismo de partidas “limitativas” e “indicativas” y, a su vez, permita garantizar que los recursos destinados a proyectos de inversión y a los programas sociales prioritarios no puedan ser disminuidos o afectados. Este mecanismo y el reglamento deberán ser desarrollados en el marco de lo dispuesto por las normas generales en vigencia.

Se establecerán mecanismos para agilizar el proceso de recaudación, cancelación de obligaciones del Estado y administración de cuentas bancarias oficiales.

Estos mecanismos tienen relación con el registro y control de los ingresos en las cuentas de la Tesorería Nacional y Tesorerías Institucionales con oportunidad, el establecimiento de un proceso de pagos automático ejecutado por la Tesorería Nacional y Tesorerías Institucionales que garantice la cancelación de obligaciones de los programas sociales prioritarios y la adopción de un proceso de conciliación automática de cuentas bancarias oficiales que establezca diariamente la disponibilidad de fondos para que la Tesorería Nacional y Tesorerías Institucionales programen la atención de las obligaciones y se pueda tener mayor grado de certeza en la programación de las cuotas de compromiso.

POLITICA SOCIAL

La implantación del Programa de Apoyo a la Reforma Institucional del Sector Social iniciado en el año 2001 por el Gobierno de la República Dominicana, evidencia avances sustanciales en el ámbito de la concreción de la política social; el desarrollo institucional; la articulación entre política económica y política social y las relaciones entre el sector público y el sector privado.

De igual manera se muestra un avance significativo en el desarrollo de una visión compartida de corto y largo plazo, que se expresa en acciones de asistencia social inmediata cada vez más focalizadas y articuladas entre sí, así como el desarrollo de reformas de carácter estructural que buscan progresos fundamentales sostenibles en el tiempo, como es el caso de la Ley de Seguridad Social.

En ese contexto el Gobierno Dominicano aprobó la Estrategia de Reducción de la Pobreza, ERP, con una proyección al 2015, la cual fue ampliamente consultada con la sociedad civil, los partidos políticos, y las organizaciones comunitarias de base. El decreto 566-03 que pone en ejecución la ERP ordena al Gabinete Social elevar la misma al Congreso Nacional de la República para garantizar su vigencia como Política de Estado Nación. Complementariamente se aprobó el Plan de Desarrollo de la Educación Dominicana 2003-2013

De igual manera se ha instituido el Presupuesto por Programas y se ha establecido el sistema de programación financiera de la ejecución presupuestaria en todo el sector público centralizado, habiéndose iniciado este proceso por las Secretarías de Educación, Salud y los organismos del sector de asistencia social. A ello se suma la reglamentación para el uso de los ingresos extra presupuestarios mediante el decreto 646-02. Todo lo cual asegura un uso cada vez más efectivo, eficiente y transparente de los recursos del Estado.

Además de la creciente focalización y ordenamiento del gasto social, se han producido incrementos notables en el gasto público en este campo. En tal sentido se evidencia un aumento total real en el periodo 2002-2003 equivalentes al 8.4% para Educación y 11.1% para Salud. Sin embargo dado el rezago histórico existente en este campo, el Gobierno esta decidido a continuar sus esfuerzos de crecimiento de la inversión social, reforzando el uso del gasto social como instrumento de desarrollo. De igual manera se ha propuesto fortalecer el desarrollo de capacidades institucionales apropiadas para impulsar la Política

Social y la Estrategia de Reducción de la Pobreza, que aseguren eficiencia y eficacia en la ejecución del gasto público.

El fortalecimiento del Gabinete Social ha permitido la articulación de la institucionalidad pública que está directamente involucrada en el desarrollo de la Política Social, las relaciones con la sociedad civil a través del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil y la Red de Organizaciones Comunitarias; la coordinación entre la Política Social y la Política Económica, así como una progresiva complementación con los diferentes Programas de financiamiento externo relacionados con el desarrollo del sector, como es el caso del Programa de Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo.

Es importante señalar que en este contexto la Oficina Nacional de Planificación tiene la responsabilidad de implementar el decreto 566-03 que pone en vigencia la Estrategia de Reducción de la Pobreza. De igual manera la Unidad Ejecutiva del Gabinete Social, está impulsando el proceso de reordenamiento del sector social cuya concreción se sustenta en el decreto 623-03 que ordena el establecimiento del Programa Presupuestario de Protección Social, la instauración del presupuesto por programas para el año 2004, para todas las instituciones que conforman el sector de asistencia social, la fusión, liquidación y/o descentralización de las organizaciones o instituciones que conforman el sector y el establecimiento de un ente rector del área social. Este proceso se realiza bajo la responsabilidad de la Comisión Especial de Reordenamiento del Sector de Asistencia Social, conformada por la Presidencia del Gabinete Social, la Oficina Nacional de Presupuesto, la Oficina Nacional de Planificación y la Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo.

Las reformas sociales e institucionales que se desarrollan en este sector se complementan con las reformas económicas que impulsa el Gobierno, procurando de esta forma la competitividad, el crecimiento en forma sostenida, la reducción de la pobreza, la inclusión social y la distribución del ingreso.

3. EL PROGRAMA DE PROTECCION Y SOSTENIBILIDAD DE LAS REFORMAS SOCIALES

El Gobierno parte de la premisa de que los rezagos institucionales que han generado ineficiencia en la ejecución del gasto social, y neutralizado el combate a la pobreza, requieren del sostenimiento y profundización de las reformas que hemos ejecutado durante la presente Administración con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo. En este sentido, el Programa de Sostenibilidad de Reformas Sociales (DR-0159) contempla el mantenimiento de reformas críticas de política que han demostrado incidir favorablemente sobre el desempeño institucional de la política social, sobre todas las Secretarías de Estado del nivel central del Gobierno y sobre los actores sociales y de la sociedad civil que participan hoy en el diseño e instrumentación de la política social contenida en la Estrategia de Reducción de la Pobreza. A este objetivo apuntan las tres áreas de reforma que nos comprometemos a sostener dentro del marco de este Programa, a saber, (1) Las reformas en la gestión del gasto, tanto en la formulación como en la ejecución y seguimiento del presupuesto público; (2) las reformas destinadas a fortalecer

el marco institucional de los sectores de salud, educación y asistencia social; (3) la protección del gasto social prioritario en salud y educación; (4) el fortalecimiento institucional de las capacidades de seguimiento de la política social y la reducción de la pobreza y (5) el inaplazable reordenamiento del sector de asistencia social.

a. Protección presupuestaria en salud y educación

El Gobierno ha identificado una serie de programas presupuestarios que se compromete a programar y ejecutar durante la vigencia del 2004 y a mantener, al menos en los mismos niveles reales de asignación presupuestaria, durante la vigencia del 2005. Los programas han sido seleccionados por su gran impacto sobre los más pobres, y por tener efectos de amplio beneficio social. El Gobierno se ha asegurado, también, que la protección es específicamente la necesaria para los gastos corrientes no salariales, o para la ejecución de inversiones sociales pro-pobres que ya se encuentran avanzadas o que protegen las contrapartidas de préstamos de educación y salud.

El Gobierno desea evitar experiencias vividas en otros países en los que, durante períodos de crisis económica como la que nos aqueja, las inflexibilidades propias del gasto público nos obligue a recortar el gasto corriente, ya que el efecto potencial sobre los más pobres sería muy grave. Por ello, seleccionamos programas con base en los siguientes criterios: (i) en el sector educación, previenen caídas en la cobertura de la educación básica; y (ii) en el sector salud se trata de acciones de salud pública -los cuales benefician a toda la población- como de servicios asistenciales que permiten la operación normal de la red de servicios médicos. Los PSP seleccionados ascienden a US\$152 millones, equivalentes a un poco mas de 5% del presupuesto indicativo del 2004, el cual asciende a US\$2.968 millones. Los montos acordados y las metas físicas de cobertura se encuentran en el cuadro 1.

Cuadro 1 Programas protegidos en la vigencia del 2004

Categorías de Gasto	Montos programados para 2004
Gasto total	\$2.968,69
Gasto corriente	\$2.214,60
Gasto de capital	\$811,20
Presupuesto protegido total	\$151,57
PSP Sociales No Salariales	\$102,17
PSP de Inversión Social	\$37,40
Contrapartidas de recursos externos	\$12,00

Específicamente, durante las negociaciones de este Programa, acordamos el detalle de los montos y coberturas físicas a ser protegidos durante el 2004 y el 2005. Podemos comprometernos a que programaremos las siguientes metas financieras:

Programas Presupuestarios	Meta financiera (US\$ x 1000)
SECTOR EDUCACION	
Alimentación escolar	42.800
Tarjeta de asistencia escolar (TAE)	10.280
Materiales didácticos	14.200
Alfabetización de jóvenes y adultos de región Fronteriza y Samaná.	1.850
Alfabetización y educación básica de adultos	1.105
Educación básica y bachillerato a distancia	548
Reparación y mantenimiento de aulas escolares	11.600
TOTAL EDUCACION	<u>82.383</u>
SECTOR SALUD	
Atención materno-infantil	1.257
Programa ampliado de inmunizaciones (PAI)	657
Habilitación y control de calidad de bancos de sangre	654
Control de la tuberculosis	770
Control de rabia	245
Inspección, vigilancia y control de riesgos del consumo y del ambiente	467
Control de infecciones de transmisión sexual y VIH/SIDA	1.290
Control de enfermedades transmisibles por vectores	642
Medicamentos esenciales	4.286
Insumos médico quirúrgicos	2.806
Salud Oral para Escolares	467
Protección a la vejez	243
Reparación y mantenimiento de establecimientos de salud básica y equipos.	6.000
TOTAL SALUD PUBLICA	<u>19.784</u>
INVERSION SOCIAL	
Agua potable y saneamiento básico	20.000
Mejoramiento de vivienda para familias pobres	10.400
Cambio de pisos de tierra por pisos de cemento	7.000
Sector Salud	7.000
Sector Educación	5.000
TOTAL INVERSION SOCIAL	<u>49.400</u>
TOTAL PROTECCION PRESUPUESTARIA	<u>151,567</u>

b. Reformas en marcha en la gestión del gasto social, y en los sectores de salud, educación y asistencia social.

Con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, hemos venido ejecutando una serie de reformas de fondo que es nuestro compromiso el mantener durante el período de crisis. Todas estas reformas apuntan hacia una mayor transparencia en el gasto público y a la introducción de mejoras significativas en la ejecución del gasto en los sectores de salud, educación y asistencia social.

Entre el 2001 y 2003 el Gobierno ejecutó de forma muy satisfactoria un programa de Apoyo a la Reforma Institucional del Sector Social (DR-0140), el cual estuvo orientado hacia la introducción de cambios en la gestión del gasto público que redujesen la discrecionalidad del mismo y mejoras en su asignación y ejecución. Además, nos comprometimos a ejecutar reformas para modernizar el marco institucional en los sectores de educación y de salud así como a iniciar la descentralización de ambos sectores. Finalmente, asumimos la responsabilidad de iniciar e implantar reformas para la creación de nuevas capacidades institucionales que nos permitiesen mejorar la coordinación del sector social y para formular una estrategia de reducción de la pobreza (ERP). Con gran satisfacción podemos dar parte de éxito en la ejecución de todos estos compromisos.

Las principales reformas presupuestarias que ejecutamos entre 2001-2003 ya fueron mencionadas e incluyeron: (1) la implantación del sistema de presupuesto por programas en las Secretarías de Estado de Educación y de Salud; (2) la puesta en marcha de un sistema de programación financiera de la ejecución en las Secretarías de Estado de Educación y de Salud (Decreto 614-01); y (3) la implantación de nuevas reglas para el uso y destino de los recursos extra-presupuestarios derivados del Fondo Especial de la Presidencia (Decreto 646-02).

Por otro lado, desde fines del 2001 iniciamos la preparación de una ERP, bajo la coordinación del Gabinete Social, entidad creada también por nuestro Gobierno en la que participan las Secretarías de Estado del sector social y la sociedad civil. La ERP fue ampliamente discutida con la sociedad civil, y nos permitió la definición de un marco de prioridades para el futuro del sector social, en particular aquellas dirigidas hacia avances significativos en las metas del milenio. La ERP está orientada hacia: (i) mantener un entorno macroeconómico estable; (ii) aumentar la calidad y eficiencia del gasto social, al tiempo que se aumenta dicho gasto en por lo menos 2% del PIB en un período de 4 años; y (iii) implantar la reforma de la seguridad social. En el actual contexto de ajuste fiscal hemos tenido que aplazar las expectativas de crecimiento del gasto social contenidas en la ERP durante los próximos 12 meses lo cual nos obliga a comprometernos a generar mayor eficiencia en el gasto que se está ejecutando en los sectores de salud y educación y, muy en especial, en el sector de asistencia social.

En el sector de educación, las reformas que nos comprometemos a sostener incluyen: (i) la aprobación y puesta en marcha de nuevos procesos de gestión sectorial, especialmente en el manejo de los recursos humanos y de la nómina; (ii) la aprobación de un nuevo Estatuto Docente; y (iii) la implantación de procesos de descentralización hacia las juntas de centros educativos. Cuando finalicemos la ejecución de este programa, entre otras cosas, habremos puesto en marcha un sistema de incentivos al desempeño en siete delegaciones regionales de la Secretaría de Educación. Para poner en marcha los procesos que permitan dar este importante paso para modernizar el sector educativo, nos hemos comprometido a proteger un total de US\$4 millones durante el 2004.

En el sector salud nuestro compromiso se dirige hacia el sostenimiento de las reformas contenidas en la Ley General de Salud, en especial en lo referido a: (i) la implantación de

la reglamentación de la organización del sistema nacional de salud; la separación de funciones de regulación, financiación, y provisión de servicios; la constitución y funcionamiento del Consejo Nacional de Salud (CNS); el empleo de convenios de gestión para asignar recursos a las entidades proveedoras de servicios públicos de salud; y la contratación de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil que prestan servicios de salud.

En el sector de asistencia social, nos comprometemos a mantener los resultados logrados hasta ahora en términos del desarrollo de instrumentos de seguimiento de la política social, y la puesta en marcha de las reglas para el reordenamiento institucional del sector las cuales fueron incluidas en los Decretos Presidenciales 623-03, de reordenamiento institucional del sector de asistencia social y 566-03, que pone en vigencia la ERP. La implantación de las primeras etapas del reordenamiento sectorial contribuiría a un ahorro cercano al 1% del PIB por lo que nos comprometemos que, la programación presupuestaria del 2004 para el sector de asistencia social se ejecutaría de acuerdo a las normas vigentes para la formulación y ejecución del presupuesto por programas. Además, podemos confirmar que ha entrado en operación la comisión de reordenamiento del sector de asistencia social, creada por el decreto 623-03, la cual ha establecido su programa de trabajo para el 2004 el cual seguiremos para implantar la primera etapa en la reforma de este importante sector.

Para apoyar el proceso de reordenamiento de este sector, y poner en ejecución aspectos clave de nuestra ERP, nos hemos comprometido a proteger US\$2 millones de dólares en la vigencia presupuestal del 2004 para que ONAPLAN y el Gabinete Social pongan en marcha el sistema de seguimiento y evaluación de la política social. Como elemento crítico de este proceso, el sistema deberá permitirnos utilizar tanto las estadísticas que generan las entidades públicas, como nuevas encuestas de calidad de vida que nos permitan medir los efectos de la crisis y de nuestras intervenciones en el nivel de los hogares. Además, y para poder tomar decisiones sólidas sobre el futuro del sector de asistencia social, utilizaremos el sistema de seguimiento de la política social para realizar evaluaciones de costos y beneficios de todos los programas de asistencia social del Gobierno Central. Esto deberá permitirnos identificar aquellos que ameritan extensión así como aquellos que por su ineficiencia o escasos efectos requieran terminación o reestructuración a profundidad.

5. APOYO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

En esta línea, el Gobierno se compromete a continuar la ejecución de los programas de financiamiento externo en los sectores de educación y de salud que tienen un alto grado de complementariedad con el Programa de Sostenibilidad de Reformas Sociales (DR-0159). En particular, se ha identificado gran complementariedad con el Programa de Multi-Fases de Educación Básica (DR0125); el Programa de Modernización y Reestructuración del Sector Salud (DR0078); el Préstamo de Cooperación Técnica de Administración Financiera Integrada (DR0094); y el Programa de Modernización del Poder Ejecutivo (DR0073).

Con este marco de intención, el Gobierno dominicano refleja su compromiso de enfrentar de manera integral y con efectividad el problema de la pobreza en un período de crisis macroeconómica sin precedentes. El apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, al igual que el de otros organismos de financiamiento multilateral, constituye una contribución de gran valía que robustecerá la credibilidad de su intervención en la gestión social.

Atentamente,

Carlos Despradel
Secretario Técnico de la Presidencia

PLAN DE EJECUCIÓN
PROTECCIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE REFORMAS SOCIALES (DR-0159)

[illegible]