

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **REPÚBLICA DOMINICANA**

### **PROGRAMA DE REFORMA DE LA GESTIÓN SOCIAL**

**(DR-0150)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Gustavo Zuleta (RE2/SO2), Jefe de Equipo de Proyecto; Ferdinando Regalia (RE2/SO2); Gustavo Cuadra (COF/CPR); Gilberto Chona (RE2/OD3); Juan Carlos De La Hoz (COF/CME); Armando Godínez (COF/CDR); Juan Carlos Páez (COF/CDR); Javier Cayo (LEG/OPR); y Jaime Silva (consultor). Martha M. Guerra (RE2/SO2) y Amelia Cabrera (RE2/SO2) asistieron en la producción del documento.

## ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO .....	1
I. MARCO DE REFERENCIA .....	2
A. El marco macroeconómico .....	2
1. Crecimiento económico y crisis financiera .....	2
2. Medidas de ajuste, necesidades de financiamiento y perspectivas .....	2
B. La gestión presupuestaria y financiera .....	4
1. Los excedentes presupuestarios .....	5
2. La centralización de la gestión presupuestaria y del crédito público .....	5
C. La gestión y composición del gasto social .....	6
1. Asistencia social .....	8
2. Salud y seguridad social .....	10
3. Educación .....	11
D. Estrategia del país en el sector .....	12
E. Estrategia y experiencia del Banco en el país .....	13
F. Estrategia del Programa .....	14
G. Coordinación con otros organismos multilaterales .....	15
II. EL PROGRAMA .....	15
A. Objetivos y descripción .....	15
B. Estructura del Programa .....	15
1. Entorno macroeconómico .....	15
2. Reforma de la gestión presupuestaria y financiera pública .....	16
3. Reforma de la gestión social .....	16
C. Costo y financiamiento .....	20
III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA .....	21
A. Prestatario y organismo ejecutor .....	21
B. Ejecución y administración del Programa .....	21
C. Período de ejecución, montos y calendario de desembolsos .....	21
D. Condiciones para tramitación de los desembolsos .....	22
E. Seguimiento y evaluación .....	22
F. Carta de Política .....	23
G. Elegibilidad de gastos .....	23
H. Auditoría externa .....	23
I. Inspección y vigilancia .....	24

IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS.....	24
A.	Viabilidad .....	24
B.	Impacto social y ambiental.....	24
C.	Beneficios y beneficiarios .....	25
D.	Riesgos .....	25
V.	MATRIZ DE ACCIONES DE POLÍTICAS .....	26

## PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Referencias electrónicas	
Datos básicos socioeconómicos	<a href="http://www.iadb.org/res/externallink_list.cfm?language=en&amp;parid=1&amp;item1id=1&amp;detail=Box1-b1">http://www.iadb.org/res/externallink_list.cfm?language=en&amp;parid=1&amp;item1id=1&amp;detail=Box1-b1</a>
Cartera en ejecución y préstamos aprobados	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=820852">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=820852</a>
Programa tentativo de préstamos	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=820850">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=820850</a>
Información disponible en archivos de RE2/SO2	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=611753">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=611753</a>
Códigos Presupuestarios	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=832367">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=832367</a>
Indicadores Trazadores para Seguimiento y Evaluación	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=832403">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=832403</a>
Medios de Verificación de Cumplimiento de Condiciones Contractuales	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=844650">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=844650</a>
Carta de Política	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=832736">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=832736</a>

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

ALC	América Latina y El Caribe
BC	Banco Central
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
COF/CDR	Representación del Banco en República Dominicana
EBP	Estrategia del Banco en el País
FMI	Fondo Monetario Internacional
GRD	Gobierno de República Dominicana
INESPRE	Instituto Nacional de Estabilización de Precios
ONAPLAN	Oficina Nacional de Planificación
ONAPRES	Oficina Nacional de Presupuesto
ONE	Oficina Nacional de Estadística
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PBL	Préstamo en Apoyo de Reformas de Política ( <i>Policy Based Loan</i> )
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PPS	Programa de Protección Social
RNM	Reglamento Nacional de Medicamentos
RUP	Regiones Únicas de Planificación
SASP	Sistema de Administración de Servidores Públicos
SBA	Acuerdo de Contingencia ( <i>Stand-by Agreement</i> )
SEE	Secretaría de Estado de Educación
SEH	Secretaría de Estado de Hacienda
SENASA	Seguro Nacional de Salud
SESPAS	Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social
SIGEF	Sistema Integrado de Gestión Financiera
SIUBEN	Sistema Único de Beneficiarios
SPNF	Sector Público No Financiero
SRS	Servicios Regionales de Salud
STP	Secretariado Técnico de la Presidencia

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**PROGRAMA DE REFORMA DE LA GESTIÓN SOCIAL**  
**(DR-0150)**

<b>Términos y Condiciones Financieras<sup>1</sup></b>				
Prestatario: República Dominicana Organismo Ejecutor: Secretariado Técnico de la Presidencia (STP)			Plazo de amortización:	20 años
			Período de gracia:	5 años
			Desembolso:	Máximo 24 meses
<b>Fuente</b>	<b>Monto</b>	<b>%</b>	Tasa de interés:	Ajustable
BID (CO):	US\$150,0 millones	100,0	Comisión de inspección y vigilancia:	0%
Local:	US\$ 0,0 millones	0,0		
Total:	US\$150,0 millones	100,0	Comisión de crédito:	0,25%
			Moneda:	Dólares de EEUU de la facilidad unimonetaria

**Esquema del Proyecto**

**Objetivo del Programa:** El objetivo del Programa es mejorar la eficiencia y efectividad en la gestión de los sectores de asistencia y protección social, educación y salud, y seguridad social en República Dominicana, mejoramientos que están relacionados con la racionalización del presupuesto para asistencia social y su reasignación hacia la recuperación del gasto público en educación y salud, junto a modificaciones en los instrumentos de descentralización, focalización y selección de personal que conlleven mejoras en la cobertura de servicios y logro de un mejor desempeño. Este objetivo se complementa con otro que se convierte en una condición necesaria para el primero: la modernización de la administración presupuestaria pública que persigue unificar la responsabilidad de la gestión fiscal en una sola entidad del Estado, reducir la discrecionalidad presupuestaria al eliminar la utilización de excedentes y facilitar la ejecución de los presupuestos en las entidades sectoriales.

**Condiciones contractuales especiales:** Las condiciones contractuales para los desembolsos del Programa están desarrolladas en tres áreas: (i) entorno macroeconómico; (ii) reforma de la gestión presupuestaria pública; y (iii) reformas en la gestión social. El detalle específico de las condiciones contractuales para cada uno de los tres tramos de desembolsos se encuentra en los párrafos 2.3 al 2.18 de este documento y en la Matriz de Acciones de Políticas del Programa (véase Capítulo V).

**Excepciones a las políticas del Banco:** Ninguna

**El proyecto es coherente con la Estrategia de País:**    Sí [ X ]    No [   ]

**El proyecto califica como:**    SEQ [X]    PTI [   ]    Sector [   ]    Geográfica [   ]    % de beneficiarios [   ]

**Fecha verificación del CESI:** El Documento Conceptual de Proyecto fue revisado el 26 de agosto de 2005 y no se recomendó ninguna acción posterior.

La tasa de interés, la comisión de crédito, y la comisión de inspección y vigilancia que se mencionan en este documento se establecen según lo dispuesto en el documento FN-568-3-Rev. El Directorio Ejecutivo puede modificarlas tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la comisión de crédito podrá superar el 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia el 1%.\*

(\*) En lo que respecta a la comisión de inspección y vigilancia, en ningún caso el cargo podrá superar en un semestre dado el monto que resultaría de aplicar el 1% al monto del préstamo, dividido por el número de semestres incluido en el plazo original de desembolso.

## **I. MARCO DE REFERENCIA**

### **A. El marco macroeconómico**

#### **1. Crecimiento económico y crisis financiera**

- 1.1 Tras una década de crecimiento y relativa estabilidad, la economía dominicana se vio afectada por un conjunto de choques externos e internos que revelaron debilidades institucionales en múltiples áreas del sector público. Estas perturbaciones incluyeron, a partir de 2001, una desaceleración del crecimiento económico que se combinó en 2003 con una crisis bancaria y la profundización de los recurrentes problemas del sector eléctrico. Entre 1991 y 2000 el crecimiento real de la economía fue de 6% del Producto Interno Bruto (PIB), lo cual ocultó algunos signos de vulnerabilidad. En un contexto de menor crecimiento a partir de 2001, y de contracción económica en 2003, las fragilidades de los sistemas de regulación y de las finanzas públicas se pusieron en evidencia.
- 1.2 En 2003 la depreciación de la tasa de cambio, el aumento de la inflación y sus efectos en las obligaciones del gobierno por concepto de subsidios y el aumento de la nómina del sector público, llevó a un incremento del déficit fiscal por encima de los topes pactados con el Fondo Monetario Internacional (FMI), incumplimiento que finalmente derivó en la cancelación del Acuerdo de Contingencia (*Stand-by Agreement* [SBA]) suscrito en 2003. Lo anterior tuvo repercusiones económicas y sociales que golpearon duramente a la población. El PIB real se contrajo a 0,4%, el desempleo alcanzó 17% de la Población Económicamente Activa (PEA) y el sector público acumuló atrasos sustanciales con sus acreedores. La suma de estas circunstancias y las respuestas gubernamentales incrementaron la deuda pública total (incluyendo la deuda del BC) a 53% del PIB a fines de 2004.

#### **2. Medidas de ajuste, necesidades de financiamiento y perspectivas**

- 1.3 Poco después de asumir su mandato en agosto de 2004, el nuevo gobierno implementó medidas dirigidas a corregir el desequilibrio fiscal, incluyendo una reforma tributaria parcial, el aumento en las tarifas de energía, la focalización parcial del subsidio a los combustibles y la eliminación de los atrasos en el servicio de la deuda pública. Estas medidas, junto con una política monetaria restrictiva, contribuyeron a mejorar los niveles de confianza y a iniciar un franco proceso de recuperación.

##### **a) El SBA con el FMI**

- 1.4 En enero de 2005, las autoridades comenzaron a implementar un programa económico respaldado por un nuevo SBA de 28 meses de duración con el FMI. El SBA contempló un sustancial ajuste fiscal y la implantación de una agenda de reformas estructurales que aborda desafíos en la gestión pública, el sistema financiero y el sector energético, todas ellas dirigidas a corregir las debilidades

institucionales reveladas por la crisis. Como parte de los compromisos para 2005 y 2006, el Gobierno de República Dominicana (GRD) se comprometió entre otras cosas a: (i) centralizar la gestión fiscal y del crédito público en una única Secretaría de Estado de Hacienda (SEH); (ii) centralizar la gestión de la inversión pública en la nueva Secretaría de Planificación y Desarrollo; y (iii) lograr la aprobación en el Congreso de nuevas leyes en materia de presupuesto, crédito público, tesorería, control interno y adquisiciones. La preparación de los proyectos de ley fue el producto de un amplio debate que comenzó durante la crisis de 2003-2004 y contó con el apoyo técnico del Banco, el Banco Mundial (BM) y el FMI.

- 1.5 Los resultados del programa SBA fueron muy positivos en 2005. El PIB real creció 9,3% y la inflación se redujo a 7,4%, superando las metas iniciales del programa. El tipo de cambio se estabilizó alrededor de RD\$32/US\$ y las tasas de interés disminuyeron paulatinamente. En este contexto, el déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) se redujo a 0,4% del PIB en 2005, mientras que el déficit cuasi-fiscal del BC se redujo a 2,9% en 2005 (de 4% del PIB en 2004). En la balanza de pagos, se produjo un leve déficit de cuenta corriente de 0,3% del PIB, principalmente debido al incremento de los precios del petróleo y al crecimiento de 21% en las importaciones por la recuperación económica. En el año 2006 continuó la recuperación económica con un crecimiento del PIB real de 11,7% en el primer semestre y una proyección de 9% para todo el año, con una inflación de alrededor 7%, en un contexto de estabilidad del tipo de cambio y las tasas de interés.

#### **b) Las necesidades de financiamiento**

- 1.6 El programa económico para 2006 proyectaba un resultado balanceado (cero déficit) en el SPNF y reducir el déficit cuasi-fiscal del BC a 2,8% del PIB, lo que implicaba lograr superávits primarios en el SPNF, junto con una esperada reducción de las tasas de interés. Así, el balance del Sector Público Combinado mejoraría en 4,8% del PIB en 2004-2006. Esto llevaría la deuda pública total (interna y externa) del 53% del PIB en 2004 al 44% del PIB en 2006.
- 1.7 En agosto de 2006, en el contexto de una misión para realizar la quinta revisión del SBA, el FMI detectó una desviación importante de las metas fiscales, a pesar del progreso logrado en el primer semestre, por la pérdida en recaudaciones y gastos muy superiores a los proyectados en subsidios al sector eléctrico. La meta fiscal de junio 2006 no se cumplió y se proyectaba una desviación total de 1,8% del PIB con respecto a la meta de cero déficit para todo el año 2006. En la ausencia de medidas correctivas, la brecha proyectada para 2007 podría ser mayor, estimándose preliminarmente en 3,7% del PIB.
- 1.8 En estrecha coordinación con el FMI, las autoridades han identificado medidas correctivas que permitirían disminuir sustancialmente la desviación en la meta fiscal inicial para 2006 y antes de fin de año se espera un acuerdo sobre las metas fiscales para 2006 y 2007. Las medidas correctivas incluyen recortes de gastos en

compra de bienes y servicios, en las transferencias al sector eléctrico y en la inversión pública.

- 1.9 Aún con el ajuste fiscal previsto, para lograr las metas macroeconómicas del SBA, se requerirá un importante nivel de financiamiento externo que permita saldar el todavía pesado servicio de la deuda externa, eliminar los atrasos y cubrir el costo de la factura petrolera sobre el presupuesto del Gobierno Central. La estrategia financiera del gobierno anticipa dinero fresco y refinanciamientos del sector privado y las agencias multilaterales. Más allá de las importantes medidas previstas por el GRD en el marco del SBA y del apoyo de la comunidad internacional, las necesidades de financiamiento se estiman preliminarmente en US\$463 millones en 2006, US\$614 millones en 2007 y US\$622 millones para el 2008. Esta estimación no incluye los efectos de probables aumentos del precio del petróleo, que incrementarían la factura petrolera del país.

### **c) Perspectivas**

- 1.10 Con base en las metas fiscales, otras medidas estructurales propuestas por las autoridades dentro del acuerdo con el FMI y las perspectivas positivas de la economía dominicana, la administración considera que las autoridades mantienen un marco macroeconómico consistente con los objetivos de este préstamo de reforma de políticas. Aún así, persisten algunos riesgos asociados a variables exógenas al programa económico del GRD. El principal riesgo es el aumento del precio del petróleo. Mientras que las autoridades utilizan como premisa para sus proyecciones fiscales y de balanza de pagos US\$63,3/barril en 2006 y US\$64,1/barril en 2007, precios superiores a estos generarían demandas adicionales de liquidez (para financiar el aumento en el valor de las importaciones) de US\$50 millones por cada US\$1 de incremento en el precio.
- 1.11 Salvo este factor de riesgo fuera del control de las autoridades, los riesgos de devaluación excesiva del RD\$ (fuera de lo planeado en el programa – 35,7 RD\$/US\$ en 2006 y 37,1 RD\$/US\$ en 2007), corridas bancarias y fuga de capitales por pérdida de confianza de los agentes económicos, están intrínsecamente mitigados bajo el programa respaldado por el SBA, cuyo abandono por las autoridades se considera muy improbable en el corto plazo. Por el contrario, actualmente se está ponderando su extensión hasta el 31 de diciembre de 2007.

## **B. La gestión presupuestaria y financiera**

- 1.12 La carencia de una clara rectoría en la gestión presupuestaria y financiera pública tiene serias implicaciones institucionales y operativas relacionadas estrechamente con la obsolescencia de la actual Ley de Presupuesto, lo cual incluye la amplia discrecionalidad que ha tenido la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES) en la gestión presupuestaria de los gastos, con facultad para aprobar gasto por gasto las solicitudes de las unidades ejecutoras del gobierno. Esta práctica, además de disminuir la transparencia del proceso, genera lentitud en la gestión de



los recursos e incertidumbre dentro de las unidades ejecutoras sobre la finalización oportuna de los procesos de adquisición de bienes y servicios. Esta lentitud afecta notoriamente a las Secretarías del sector social, donde se gestionan gastos que acumulan más del 40% del gasto público. Por otro lado, los gastos de inversión han sido gestionados por la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), no siempre con la requerida coordinación con la ONAPRES, para asegurar la correcta presupuestación de los gastos recurrentes derivados de la nueva inversión.

- 1.13 Para mitigar estas dificultades, el gobierno implantó en 2003 el sistema de programación financiera para la ejecución del presupuesto en las 17 Secretarías de Estado del Poder Ejecutivo, que fue complementado en 2004 con la adopción de un sistema de programación mensual, mediante el Decreto 1524/04. Aunque fue aprobado en diciembre de 2004, dicho decreto no ha sido instrumentado y el sistema mantiene los niveles de discrecionalidad de la ONAPRES que ha impedido el mejoramiento sustantivo de la gestión presupuestaria pública.

## **1. Los excedentes presupuestarios**

- 1.14 Como lastre adicional de la actual Ley de Presupuesto, la disminución en el ritmo de ejecución del presupuesto por parte de las unidades ejecutoras generada por la discrecionalidad de la ONAPRES, permite crear artificialmente excedentes presupuestarios que pasan a ser ejecutados por la Oficina de la Presidencia, por fuera de las reglas de gestión financiera estipuladas en la Ley Orgánica, y con consecuencias negativas sobre la capacidad de las Secretarías sectoriales para vincular el ejercicio del presupuesto con la definición de prioridades. Esta distorsión afecta enormemente a las Secretarías del sector social, ya que más del 70% de la ejecución extra presupuestaria de la Oficina de la Presidencia se enfoca en proyectos de asistencia social, que no sólo son altamente ineficientes, sino que restan espacio presupuestario a programas de mayor focalización y cobertura. En 2004, por ejemplo, las Secretaría de Estado de Educación (SEE) ejecutó alrededor de US\$34 millones y la de Salud US\$100 millones por debajo de su presupuesto, mientras que la Presidencia ejecutó casi US\$500 millones más de lo originalmente presupuestado, con lo que gastó dos veces y media su presupuesto aprobado.
- 1.15 Durante los últimos años el GRD ha desarrollado una serie de normas para ordenar el uso de los excedentes presupuestarios. La reglamentación más reciente prohibió expresamente el financiamiento de proyectos multianuales con excedentes presupuestarios, lo cual busca reducir las distorsiones macroeconómicas generadas en el pasado por el manejo discrecional de la ONAPRES.

## **2. La centralización de la gestión presupuestaria y del crédito público**

- 1.16 En el nuevo ordenamiento propuesto por el GRD, la centralización la ejercerá una nueva SEH, que tiene como base la actual Secretaría de Finanzas. Este proceso se

realizará por medio de la combinación de dos medidas. La primera consiste en la aprobación de sendas Leyes Orgánica de Presupuesto y de Crédito Público que: (i) centralizan en la SEH la gestión presupuestaria; (ii) centralizan en la SEH las responsabilidades de contratación de deuda doméstica y externa, y del gobierno central y los gobiernos locales; (iii) elimina la figura de los excedentes presupuestarios y crea una asignación de 5% de los ingresos para ser ejecutada por la Oficina de la Presidencia, siguiendo todas las reglas de la ejecución presupuestaria; y (iv) elimina la discrecionalidad de la ONAPRES para autorizar cada uno de los gastos de las entidades del gobierno, aplicando estrictamente la programación financiera mensual, entre otras. El Congreso de la República ya aprobó la Ley de Crédito Público y el GRD espera que la aprobación de la Ley Orgánica de Presupuesto ocurra durante noviembre de 2006, de manera tal que el nuevo esquema institucional presupuestario y financiero comience a operar el 1° de enero de 2007.

- 1.17 La segunda medida complementaria es la preparación de dos proyectos de ley para crear legalmente la SEH y para convertir el actual Secretariado Técnico de la Presidencia (STP) en una Secretaría de Planificación y Desarrollo<sup>1</sup>, que entre otras cosas impulse la puesta en marcha de las Regiones Únicas de Planificación (RUP) para efectos de la armonización de los procesos de planificación en las áreas sectoriales.

### **C. La gestión y composición del gasto social**

- 1.18 La crisis económica desatada entre los años 2002 y 2004 provocó un aumento de un 50 por ciento en la tasa de pobreza y la duplicación del número de pobres en el país (1,5 millones de dominicanos cayeron en la pobreza), principalmente a causa del deterioro significativo de los ingresos reales de las familias. Como medida de mitigación, el GRD invirtió cuantiosos recursos públicos en programas de asistencia y protección social cuyo marco de gestión se caracteriza, como varios análisis han demostrado<sup>2</sup>, por debilidades que limitan fuertemente el impacto sobre la reducción de la pobreza de dichas intervenciones y su alcance redistributivo.
- 1.19 La crisis generó un fuerte cambio en la composición del gasto social que restó recursos públicos a los sectores salud y educación a favor del gasto en asistencia social, a pesar de la comprobada ineficiencia e ineficacia de este último. El gasto social, históricamente uno de los más bajos de toda América Latina y El Caribe (ALC), se redujo de 8,2% a 7,4% del PIB entre 2002 y 2004, anulando parcialmente el incremento alcanzado durante la segunda mitad de los años noventa. Al mismo tiempo, el gasto en asistencia social se incrementó

---

<sup>1</sup> Esta Secretaría será responsable de la planificación de la inversión pública apoyada en un Banco de Proyectos, para lo cual el GRD buscará la aprobación de una Ley de Inversión Pública.

<sup>2</sup> “Informe Sobre la Pobreza en la República Dominicana: Logrando un Crecimiento Económico que Beneficie a los Pobres” Capítulo V, Banco Mundial y BID (2006); Lizardo (2005).

bruscamente de 0,3% a 1,7% del PIB entre 2002 y 2004 (por encima del promedio de 1% del PIB en los últimos diez años) en detrimento del gasto en educación y salud que, durante el mismo período, cayó de 4,9% a 2,8% del PIB. El patrón de reducción del gasto en educación y salud se revertió en 2005 con aumentos más que proporcionales al incremento del gasto social en términos del PIB. A pesar de esta recuperación, se prevé que en 2006 el gasto global en educación y salud alcance solamente el 3,9% del PIB, es decir un punto porcentual menos de los niveles alcanzados antes de la crisis. En el presupuesto de 2006, el gasto en asistencia social es todavía el tercer renglón de mayor importancia dentro del gasto social (16% del total), representando 1,6% del PIB.

- 1.20 De no verificarse un cambio marcado en las prioridades de inversión pública en el sector social, que lleve a un aumento del gasto público en educación y salud, los impactos negativos del entorno macroeconómico podrían tener efectos de largo plazo, limitando la acumulación de capital humano de las nuevas generaciones de dominicanos. Asimismo, el incremento del gasto en los sectores educación y salud debería estar dirigido a áreas que mejoren la eficiencia de la gestión y uso de los recursos públicos en dichos sectores.
- 1.21 Así, por ejemplo, el país presenta uno de los peores niveles de desempeño en ALC en términos de retención y aprobación de grados escolares a pesar de tener uno de los más altos niveles de demanda educativa de la región. En promedio, un niño dominicano que logra terminar el bachillerato permanece en la escuela 3,5 años más de lo necesario. Ello se debe, principalmente a la alta tasa de repitencia de grado. El fracaso en términos de aprobación es más grave entre los varones, los residentes de las zonas rurales y los más pobres en general.
- 1.22 Por lo tanto, eventuales incrementos del gasto en educación deberían estar dirigidos a solventar las múltiples causas de la repitencia y escasa progresión escolar, por ejemplo: (i) reduciendo las restricciones de infraestructura (muy importantes en la transición de la primaria a la educación media en el área rural y en la educación media en general); (ii) fortaleciendo la calidad de la enseñanza, aumentando la disponibilidad de recursos para el aprendizaje; (iii) reforzando la oferta de capacitación para los profesores; (iv) ampliando los programas especiales para estudiantes con sobreedad y para la reducción de la deserción y la repitencia en las escuelas de bajo rendimiento en zonas urbanas marginales y rurales; y (v) mejorando la administración de recursos humanos del sector<sup>3</sup>.
- 1.23 En cuanto a salud, los incrementos de gastos apoyarían una serie de iniciativas estratégicas que se encuentra impulsando la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS) para mejorar la eficiencia de la gestión y para mejorar la equidad en el acceso de los sectores pobres de la población al régimen subsidiado de salud. Entre otras iniciativas, se considera: (i) la ampliación y

---

<sup>3</sup> “Informe Sobre la Pobreza en la República Dominicana: Logrando un Crecimiento Económico que Beneficie a los Pobres” Capítulo IV, Banco Mundial y BID (2006).

mejoramiento de los programas de salud colectiva como el programa materno-infantil, de salud sexual y reproductiva, de enfermedades tropicales, de inmunizaciones y de vigilancia nutricional; (ii) el fortalecimiento de la función de regulación y control en las instancias descentralizadas representadas por los Servicios Regionales de Salud (SRS); (iii) la rehabilitación y equipamiento de la red nacional de servicios; (iv) el fortalecimiento del programa preventivo de mantenimiento hospitalario; (v) la red nacional de respuestas a emergencias médicas; y (vi) el financiamiento de la transferencia al Seguro Nacional de Salud (SENASA) para la afiliación de personas pobres al régimen subsidiado de salud.

- 1.24 A continuación se presentan análisis específicos sectoriales, donde se identifican factores que potencian la ineficiencia del gasto público y se consideran elementos imprescindibles a resolver para mejorar la calidad del mismo.

## **1. Asistencia social**

- 1.25 El país carece de un sistema moderno de asistencia y protección social. En su lugar existe más de medio centenar de organismos fragmentados y descoordinados, en su mayoría adscritos a la Oficina de la Presidencia. Si bien han habido esfuerzos recientes de reordenamiento del sector con la creación del Programa de Protección Social (PPS)<sup>4</sup>, dichos esfuerzos han producido sólo cambios marginales en los factores responsables por la ineficiencia y baja calidad del gasto en asistencia social. Entre los factores más importantes se encuentran: la fragmentación operativa e institucional (y los altos costos administrativos asociados); la dispersión y duplicación de programas; la focalización inapropiada, las debilidades en la gestión operativa y en la supervisión; sistemas de información inadecuados para el monitoreo y evaluación de impactos; y prácticas de compras públicas obsoletas. La debilidad en la rendición de cuentas que caracteriza el sector, ha contribuido a la perpetuación de un ambiente fértil para las prácticas clientelistas y para que los programas sean utilizados para fines políticos, lo cual, finalmente, ha sido un obstáculo para los procesos de reordenamiento del sector<sup>5</sup>.
- 1.26 La fragmentación, dispersión y duplicación de intervenciones y su mediocre focalización hacen que el impacto sobre la reducción de la pobreza sea nulo o marginal. Varios de los programas que concentran la inversión en asistencia social (entre otros, Comedores Económicos, las Boticas Populares del Instituto Nacional de Estabilización de Precios [INESPRE], y desde 2005, el subprograma de transferencias condicionadas *Comer es primero* del programa *Solidaridad*) tienen objetivos similares de subsidio al consumo de los hogares y por lo tanto el riesgo de duplicaciones es alto<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Mediante el Decreto No. 1554-04, de fecha 13 de diciembre del 2004.

<sup>5</sup> Ver Regalia y Robles (2005) "*Social Assistance, Poverty and Equity in the Dominican Republic*", BID.

<sup>6</sup> Comedores económicos distribuye raciones alimenticias cocidas y/o crudas, a través de los siguientes subprogramas: Raciones Cocidas, Raciones Crudas, Comedores Productores en Cárceles, Plato

- 1.27 Por lo que se refiere a deficiencias en la gestión operativa y en la supervisión, por ejemplo, una reciente evaluación<sup>7</sup> muestra que en el caso del Programa de Alimentación Escolar (PAE), cuyo presupuesto representa cerca del 20% de todo el gasto en asistencia social y el 0,3% del PIB, existen amplios márgenes para mejorar la eficiencia del gasto en varias áreas, entre otras: (i) compras y adquisiciones; (ii) operativas; (iii) supervisión y gestión de calidad; y (iv) administración. De ser implementadas se estima que estas mejoras permitirían mantener la actual cobertura del PAE, mejorar la calidad del servicio y reducir sustancialmente los costos del programa (entre 15% y 20%).
- 1.28 Con todo, el país ha avanzado desde el 2005 hacia el desarrollo de herramientas de focalización y en el diseño de programas que podrían aumentar la eficacia del gasto en asistencia social. En especial, se puso en marcha el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) con el propósito de que el país cuente con un instrumento técnico para identificar a los hogares pobres, elegibles para recibir los beneficios de distintos programas sociales, y que podría servir para el gradual desmonte de subsidios y transferencias universales. Asimismo, el GRD diseñó y puso en marcha el programa de transferencias condicionadas *Solidaridad*.
- 1.29 Dichas iniciativas son todavía incipientes. El SIUBEN representa un esfuerzo muy importante para mejorar la transparencia de asignación y focalización de los recursos de asistencia social. Su aplicación a larga escala permitiría reducir sustancialmente la filtración de recursos hacia los no pobres y guiar la racionalización de las intervenciones. Sin embargo, el SIUBEN carece de un marco institucional fuerte y muestra algunas debilidades significativas<sup>8</sup> que hacen necesario fortalecer los mecanismos operativos y de gerencia del padrón de hogares beneficiarios. Una buena gestión del SIUBEN es también esencial para asegurar transparencia y eficiencia en la operación de *Solidaridad*, el cual, si es bien implementado, tiene el potencial de generar impactos distributivos muy superiores a los de la inversión tradicional en asistencia social, revertiendo un patrón de transferencias en muchos casos regresivas<sup>9</sup>. Asimismo, *Solidaridad* permitiría relacionar la asistencia social a objetivos de mejoramiento del desarrollo humano de las/os niñas/os. Para que esto ocurra, es necesario que

---

Solidario. Las Boticas Populares tienen el objetivo de facilitar el acceso de los hogares a los alimentos de la canasta básica a precios asequibles.

<sup>7</sup> Gustavo Saldarriaga (2005) “*Análisis de costo efectividad del Programa de Alimentación Escolar (PAE)*” Informe preparado para el Secretariado Técnico de la Presidencia en el marco del Programa de Protección y Sostenibilidad de Reformas Sociales.

<sup>8</sup> Por ejemplo: (i) la recolección de información se descentralizó a varias entidades con escasa supervisión central; (ii) el procesamiento de la información se centralizó y tiene lugar lejos de las zonas de las entrevistas, por lo tanto, resulta casi imposible confiar en varias rondas de entrevistas para arreglar problemas de inconsistencia en la información recolectada; (iii) los roles institucionales de los actores involucrados en el intercambio de flujos de información, no resultan claramente definidos todavía; (iv) la actualización del SIUBEN depende de escasos recursos humanos y tecnológicos; y (v) no existen niveles de seguridad aceptables para el manejo de la base de datos.

<sup>9</sup> *Informe Sobre la Pobreza en la República Dominicana: Logrando un Crecimiento Económico que Beneficie a los Pobres*. Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (2006).

*Solidaridad* adopte las mejores prácticas de operación para este tipo de programa, incluyendo un seguimiento sistemático de los compromisos de las familias.

- 1.30 Asimismo, el mejoramiento de la eficiencia y calidad del gasto en asistencia social pasa por la definición de una entidad responsable que ejerza la rectoría del sector. Un primer paso fue la definición explícita del concepto de “Protección Social” como el programa integrador, entendiendo que éste tiene un carácter multidimensional, dentro del cual la función de asistencia social es apenas una parte. Igualmente se intervinieron 19 entidades, eliminando nueve y fusionando dos, pero todas con baja asignación presupuestaria<sup>10</sup>. El PPS todavía mantiene más de veinte entidades bajo la responsabilidad presupuestaria de la Oficina de la Presidencia, y otras desperdigadas entre otras varias dependencias, sin una entidad responsable de definir las líneas y prioridades estratégicas, y sin un elemento unificador para el seguimiento de resultados. El GRD se encuentra preparando una propuesta de reestructuración que ubique, en una dependencia, la responsabilidad de definición de políticas y en una diferente, la responsabilidad operativa.
- 1.31 Finalmente, el seguimiento y análisis de la incidencia del gasto social en general, y de la asistencia social en particular, dependen crucialmente de la disponibilidad de información estadística confiable, independiente, de alta calidad y con representatividad nacional (por ejemplo, mediante encuestas de hogares de propósitos múltiples)<sup>11</sup>. En la actualidad, el GRD está trabajando en la modernización del sistema nacional de estadística y en la eventual transformación de la Oficina Nacional de Estadística (ONE) en un instituto autónomo.

## **2. Salud y seguridad social**

- 1.32 Durante los últimos años, República Dominicana modificó radicalmente la estructura y funcionamiento de sus sistemas de salud y seguridad social, mediante la aprobación de la Ley General de Salud y la Ley de Seguridad Social. Estos cambios se dieron en un contexto en que el gasto público en salud ha representado desde mediados de los 90 y hasta el presente, en promedio 2% del PIB, relativamente bajo al compararlo con el 3,2% de América Latina, y con trazas de ineficiencia.

### **a) La SESPAS y la separación de funciones**

- 1.33 La Ley General de Salud se ocupa mayormente de definir el papel de la SESPAS como ente rector del sistema y sienta las bases para separar gradualmente de ésta sus responsabilidades en la prestación directa de los servicios, los cuales tendrían

---

<sup>10</sup> Decreto Presidencial 1554-04.

<sup>11</sup> Por ejemplo, por primera vez, la Encuesta de Condiciones de Vida, realizada por el Banco Central en colaboración con la Oficina Nacional de Estadística, incluyó un módulo sobre participación en programas sociales que hizo posible realizar los primeros análisis cuantitativos de incidencia y focalización a nivel nacional del gasto de importantes programas de asistencia social.

que ser asumidos por entes de naturaleza local. El GRD ha dado pasos en la dirección de la separación de funciones, enfocados inicialmente en construir un marco institucional y reglamentario, el cual ha tenido un desarrollo muy lento y no ha tocado los elementos clave de transferencia efectiva de los recursos del presupuesto y delegación de las responsabilidades de administración financiera y recursos humanos. La responsabilidad sobre la administración de los servicios está depositada en los SRS, que funcionarán en redes regionales para aprovechar la complementariedad de los servicios.

- 1.34 La expansión de las responsabilidades de los SRS en la ejecución de los recursos, depende de la transferencia gradual de los presupuestos actuales de la SESPAS hacia estos, ya que el gobierno ha expresado que la separación de funciones no debería generar una expansión del gasto. Esta transferencia de recursos encuentra escollos políticos y técnicos que el GRD está dispuesto a resolver, comenzando por la separación en el presupuesto 2006 de los recursos por áreas geográficas y después entre servicios de salud colectiva (que serían transferidos a los SRS) y salud individual (que permanecerán en la SESPAS). El proceso comenzará gradualmente en las regiones e irá de la mano de la expansión en la cobertura de aseguramiento del régimen subsidiado de salud.

#### **b) Seguridad social**

- 1.35 La implementación de la Ley de Seguridad Social ha sido lenta, afectada entre otras cosas por la crisis financiera y por la complejidad de la estructura institucional creada. El régimen subsidiado<sup>12</sup>, cuyos servicios de salud deben ser prestados por entes públicos, alcanza una cobertura de 400.000 personas. El GRD planea gradualmente expandir la cobertura sin plantear mayores saltos en el gasto para llegar a la cobertura de un total de 800.000 personas, implementando efectivamente la transferencia de los presupuestos históricos de la SESPAS hacia los actores del aseguramiento y obteniendo ahorros de eficiencia en otras áreas, como la compra de medicamentos. La afiliación al régimen subsidiado persigue hacer más eficiente el uso de los recursos, pero esencialmente mejorar los indicadores de salud de las poblaciones más vulnerables.

### **3. Educación**

- 1.36 A pesar de que la aprobación del estatuto docente ha sido uno de los pasos más importantes para la modernización de la SEE<sup>13</sup>, una buena parte de los problemas de eficiencia interna que tiene el sistema educativo dominicano está relacionada con la deficiente utilización de herramientas de gestión en el área de recursos humanos. Los procesos que allí se desarrollan son altamente complejos (selección y contratación de personal, sistema provisional, licencias médicas, reemplazo y traslado de personal, etc.) y con un alto volumen de personal, el más

---

<sup>12</sup> Se ocupa de atender a aquellas personas pobres sin empleo formal y con limitada capacidad de pago.

<sup>13</sup> Estos avances han sido apoyados por préstamos de inversión y por las matrices de los préstamos 1333/OC-DR y 1527/OC-DR.

grande de la administración pública dominicana. Algunas de las principales debilidades detectadas en los procesos administrativos se sintetizan a continuación.

- 1.37 **Centralización y deficiencias de comunicación.** La organización altamente centralizada de los procesos multiplica la carga burocrática, ya que las acciones de personal se inician para su procesamiento desde el centro educativo, luego pasa a los ámbitos distrital y regional y finalmente se resuelve en el nivel central. Un proceso más descentralizado y que se beneficie de agilidad basada en la conectividad, aseguraría velocidad y efectividad en este tipo de procesamiento, con sus ganancias particulares de eficiencia.
- 1.38 **Debilidad y falta de auditoría de los mecanismos de control.** La SEE ve en la expansión de estos mecanismos de control un importante espacio de eficiencia y efectividad, para lo cual la capacitación de los responsables distritales y regionales encargados de la supervisión y auditoría es fundamental. A pesar que resulta difícil calcular la magnitud de los ahorros o ganancias de eficiencias que se pueden lograr por no tener datos precisos sobre las irregularidades y las ineficiencias que hoy se producen precisamente por la ausencia de mecanismos adecuados de control, estimaciones preliminares permiten señalar que bajo criterios muy conservadores la SEE podría ahorrarse o reasignar de manera más eficiente aproximadamente US\$6 millones anuales con sólo determinar el destino de la inversión en salarios que va dirigido a más de 3.500 docentes asignados en planteles que, según el estado actual de las bases de datos de la SEE, no tienen alumnos registrados.
- 1.39 **Reglas conocidas y aplicadas para la selección de personal.** La SEE ha dado pasos importantes para volver transparente los concursos para reclutamiento de docentes, pero todavía está pendiente implementar los concursos para ocupar las plazas de directores y subdirectores. Estas medidas van acompañadas de la puesta en vigencia del registro de docentes elegibles para sustituir temporalmente las vacantes. Esto producirá un ahorro significativo en el sistema al no ser necesario realizar un concurso cada vez que se presente una vacante, sino apelar a los seleccionados de los concursos anteriores en las designaciones de personal.

#### **D. Estrategia del país en el sector**

- 1.40 El GRD plantea intervenciones específicas en los sectores sociales para mejorar la eficiencia y efectividad de su gasto, al mismo tiempo que de manera transversal, impulsa una serie de medidas de mejoramiento de la gestión presupuestaria de los recursos públicos. En este contexto, las autoridades deciden en principio reformar gradualmente el marco reglamentario que soporta la gestión presupuestaria, eliminando en la nueva Ley Orgánica el excedente presupuestario y la discrecionalidad en el gasto que esto conlleva.
- 1.41 Con este fortalecimiento presupuestario general del sector público se facilita que los sectores sociales impulsen sus propias reformas: (i) se comienza la



implementación de las leyes de salud y seguridad social; (ii) se da un paso importante con la promulgación del Estatuto Docente; y (iii) por último, se decide transparentar el uso de los subsidios públicos al comenzar la implementación de un sistema de selección de beneficiarios. Es una estrategia ambiciosa, de cambios incrementales, donde se combinan medidas específicas de sector social con medidas transversales que facilitan su gestión presupuestaria.

#### **E. Estrategia y experiencia del Banco en el país**

- 1.42 El objetivo central de la Estrategia del Banco en el País (EBP) es apoyar al gobierno en los esfuerzos para la reducción de la pobreza. Para el logro de este objetivo, el Banco apoyará acciones concentradas en tres pilares estratégicos: (i) el pilar de competitividad, cuyo objetivo específico es reducir barreras a la inversión privada y al crecimiento sostenible; (ii) el pilar de gobernanza, cuyo objetivo es aumentar la eficiencia y transparencia de la administración pública; y (iii) el pilar social, cuyo objetivo es aumentar el desarrollo humano de los más pobres y la eficiencia del gasto social. Al combinar medidas transversales que buscan hacer más eficiente y transparente la administración presupuestaria del sector público, con medidas de eficiencia y efectividad en educación, salud y asistencia social, el Programa desarrolla tanto el pilar de la gobernanza como el pilar social de la EBP.
- 1.43 En esta perspectiva estratégica y dada la experiencia del Banco, se ha considerado que un préstamo de reforma de políticas es el instrumento adecuado para apoyar esta fase de transformaciones en la gestión social de República Dominicana y para lo cual se han tenido en cuenta las siguientes lecciones aprendidas con este tipo de instrumentos: (i) basar el Programa en un sólido análisis sectorial que en este caso proviene del estudio de pobreza realizado conjuntamente por el Banco Mundial y el Banco con amplia apropiación del GRD; y (ii) incluir compromisos en la Matriz de Acciones de Políticas que se encuentren bajo el control del gobierno. Como elemento de innovación respecto de otros préstamos de reforma de política del Banco que protegen el presupuesto de programas sociales prioritarios en la fase recesiva del ciclo económico, este Programa opta por la recuperación del gasto en educación y salud en un contexto de recuperación económica.
- 1.44 Adicionalmente, la preparación del presente Programa toma en consideración lecciones de la ejecución de la cartera en República Dominicana. Entre 2001 y 2004 las evidencias muestran el carácter virtuoso de la combinación de instrumentos de rápido desembolso –un préstamo de reforma de políticas “Programa de Apoyo a la Reforma Institucional del Sector Social” (1333/OC-DR) y un préstamo de emergencia “Programa de Protección y Sostenibilidad de Reformas Sociales” (1527/OC-DR)- con los programas de inversión para la modernización del sector salud, dos programas de apoyo al sector educativo y el programa de modernización financiera. Mientras que los primeros ayudaron a impulsar los cambios de política: nuevas leyes de salud y seguridad social y Estatuto Docente, los programas de inversión proporcionaron los recursos para las primeras fases de implementación de las reformas, apoyando entre otras cosas, la

separación de funciones en el sector salud y la modernización de los instrumentos de gestión para la educación básica y media, y financiaron las acciones para implementar el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) en todas las secretarías del nivel central del Poder Ejecutivo, mejorando la gestión del gasto, y reduciendo la discrecionalidad en su ejecución.

- 1.45 En la línea de la EBP, este PBL se complementa también con el Programa de Modernización de la Administración de Recursos Públicos (DR-L1005) que proveerá recursos para mejorar la gestión de los recursos del Estado y apoyar el ajuste institucional y reorganización administrativa resultante de la centralización de la gestión fiscal en la SEH, además de apoyar la ampliación del SIGEF a 26 instituciones descentralizadas y cuatro entidades de la seguridad social, la implantación del nuevo régimen de compras y contrataciones mediante la modernización de los instrumentos operativos y organizacionales acompañantes, y el fortalecimiento de la Contraloría a fin de asegurar razonablemente su manejo. Asimismo, es complementario con dos operaciones de inversión de reciente aprobación: (i) el Programa Mercados Laborales y Transferencias Sociales, Fase I (1693/OC-DR) que apoya la institucionalización del SIUBEN y la creación de los instrumentos para la gestión de las transferencias condicionadas; y (ii) el Programa de Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional (1676/OC-DR).

#### **F. Estrategia del Programa**

- 1.46 Este Programa de reforma de políticas contribuye al desarrollo de República Dominicana al propiciar transformaciones combinadas, tanto en aspectos macro de la gestión presupuestaria pública, como en aspectos micro de la gestión del gasto social. La estrategia que funciona como hilo conductor entre ambos aspectos es la caracterización de las mejoras en la eficiencia y transparencia de la gestión de los recursos financieros como un vehículo y una condición necesaria para estrechar el vínculo entre crecimiento y reducción de pobreza facilitando de esta manera la gestión adecuada del sector social, al dotarlo de agilidad y efectividad en la relación armoniosa entre la planificación y la ejecución de sus intervenciones, y ofrecerle recursos adicionales liberados por medio del desmonte de programas poco eficientes que crecieron desordenadamente bajo el amparo de la Oficina de la Presidencia para ser destinados a la recuperación de los niveles de gasto público en salud y educación.
- 1.47 Adicionalmente, el Programa acompaña las acciones estratégicas que se encuentran desarrollando los sectores de educación y salud. En el caso de salud, se busca apoyar los esfuerzos de separación de funciones de rectoría y formulación de políticas, aseguramiento y provisión de servicios de salud, promoviendo una desconcentración y descentralización de funciones que contribuyan a la eficiencia de la gestión, al tiempo que se apoya la formulación, reglamentación e implementación de la política nacional de medicamentos. De igual modo, se busca promover la afiliación al régimen subsidiado de la seguridad social de salud de los segmentos más vulnerables de la población, asegurando su acceso a un plan de salud familiar con énfasis preventivo y promocional.

- 1.48 En cuanto a educación, se acompaña la implementación de los procedimientos de gestión, control y supervisión de recursos humanos para viabilizar la puesta en marcha del Estatuto Docente y contribuir a superar los problemas de eficiencia interna que tiene el sistema educativo dominicano.

**G. Coordinación con otros organismos multilaterales**

- 1.49 Dada la importancia que tienen otras fuentes de financiamiento de crédito multilateral para el país, se mantendrá una cercana coordinación con las acciones que desarrolla el BM en República Dominicana, particularmente con la preparación y ejecución de un programa de protección social que apoya el financiamiento de las transferencias condicionadas de ingresos contempladas por *Solidaridad* y el mejoramiento del SIUBEN como instrumento de focalización. Igualmente, se mantendrá una estrecha coordinación con el FMI para el seguimiento en la aplicación de las nuevas leyes que mejoran la gestión presupuestaria y financiera pública, así como para la mantención de un entorno macroeconómico estable.

## **II. EL PROGRAMA**

**A. Objetivos y descripción**

- 2.1 El objetivo del Programa es mejorar la eficiencia y efectividad en la gestión de los sectores de asistencia y protección social, educación y salud, y seguridad social en República Dominicana, mejoramientos que están relacionados con la racionalización del presupuesto para asistencia social y su reasignación hacia la recuperación del gasto público en educación y salud, junto a modificaciones en los instrumentos de descentralización, focalización y selección de personal que conllevan mejoras en la cobertura de servicios y logro de un mejor desempeño. Este objetivo se complementa con otro que se convierte en una condición necesaria para el primero: la modernización de la administración presupuestaria y financiera pública que persigue unificar la responsabilidad de la gestión presupuestaria y financiera en una sola entidad del Estado, reducir la discrecionalidad presupuestaria al eliminar la utilización de excedentes y facilitar la ejecución de los presupuestos en las entidades sectoriales.

**B. Estructura del Programa**

- 2.2 El Programa se estructura en tres áreas de política: (i) entorno macroeconómico; (ii) reforma de la gestión presupuestaria y financiera pública; y (iii) reforma de la gestión social.

**1. Entorno macroeconómico**

- 2.3 El objetivo del acompañamiento macroeconómico de esta operación es contribuir a mantener un crecimiento económico sostenido como base de la estabilidad macroeconómica del país. En esta perspectiva, la condición para los tres tramos

de desembolso es que se mantenga un entorno macroeconómico consistente con los objetivos del Programa.

## **2. Reforma de la gestión presupuestaria y financiera pública**

- 2.4 El objetivo de este componente es apoyar la creación de un marco legal e institucional transparente para la eficiente asignación y ejecución del presupuesto del sector público, eliminando la discrecionalidad en la gestión de los recursos públicos. En coherencia con este objetivo, para el desembolso del primer tramo se requerirá la aprobación de las siguientes leyes a satisfacción del Banco: (i) Orgánica de Presupuesto, donde se centraliza la gestión presupuestaria en una única Secretaría de Estado y se elimina la asignación discrecional del gasto público; y (ii) Crédito Público, donde se centraliza en una única Secretaría de Estado la contratación de deuda doméstica y externa del gobierno central y de los gobiernos locales.
- 2.5 Para el desembolso del segundo tramo se requerirá a satisfacción del Banco: (i) la presentación e implementación de los decretos reglamentarios de las leyes Orgánica de Presupuesto y de Crédito Público; (ii) la aprobación de los reglamentos orgánicos y manuales de organización de la SEH y de la Secretaría de Estado de Planificación y Desarrollo; (iii) la entrada en vigencia de la norma legal que oficializa las RUP; y (iv) la eliminación de la asignación discrecional de los excedentes presupuestarios en la ejecución presupuestaria de 2006 y en la asignación presupuestaria de 2007.
- 2.6 Para el desembolso del tercer tramo se requerirá la presentación de evidencia de que se ha eliminado la asignación discrecional de los excedentes presupuestarios en la ejecución presupuestaria de 2007 y en la asignación presupuestaria 2008.

## **3. Reforma de la gestión social**

### **a) Asistencia social y recuperación del gasto en salud y educación**

- 2.7 El objetivo es promover un cambio en la composición del gasto social a través de: (i) un incremento de los recursos públicos asignados a los sectores educación y salud que se concentre en programas que tengan, en el mediano plazo, un impacto positivo sobre la eficiencia del gasto en estos sectores; y (ii) una racionalización de la inversión en asistencia social a lograrse mediante una reducción del volumen de recursos públicos invertidos en el sector y la eliminación definitiva de algunos programas; (iii) una mejora en la gestión de programas específicos, tales como el PAE y *Solidaridad*, que aumente el impacto de la asistencia social en el desarrollo humano de los hogares pobres; y (iv) la creación de una institucionalidad formal para el sector de asistencia y protección social, donde se consolide el SIUBEN como el instrumento de focalización de subsidios y transferencias, y se concentre la rectoría de programas actualmente atomizados.
- 2.8 Para el desembolso del primer tramo se requerirá la presentación a satisfacción del Banco de: (i) un plan de racionalización presupuestaria para 2007 y 2008 de

los programas de asistencia social y del INESPRE, incluyendo la eliminación legal en 2008 de aquellos programas con bajo impacto redistributivo; (ii) un plan de mejoramiento de la gestión y calidad del PAE a partir de las evaluaciones realizadas en las áreas de compras y adquisiciones, operativas, supervisión y gestión de calidad, y administrativas; (iii) un plan de incremento acumulado del gasto público en 0,6% del PIB para 2007 y 2008 en los sectores educación y salud, y su propuesta de asignación hacia programas prioritarios para dichos sectores; (iv) el modelo unificado institucional y operativo del programa *Solidaridad*, incluyendo la utilización del SIUBEN; (v) evidencia de la entrada en vigencia del Reglamento Operativo del programa *Solidaridad*; y (vi) evidencia de la entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo que inicia el proceso de creación de la institucionalidad única para la rectoría de los programas de protección y asistencia social, creando transitoriamente la comisión para la preparación de la propuesta definitiva de institucionalidad.

- 2.9 En el caso del segundo desembolso, se requerirá la verificación de que: (i) al comparar en términos nominales la Ley de Ingresos y Gastos de 2007 con el presupuesto vigente de 2006 se ha mantenido el presupuesto del PAE, se ha reducido en por lo menos un 20% el respectivo presupuesto de los programas del INESPRE y Comedores Económicos y se ha reducido un 15% el presupuesto global de los programas de asistencia social susceptibles de racionalización; (ii) se registran avances en la implementación de las medidas propuestas en el plan de mejoramiento de la gestión y calidad del PAE; (iii) se ha incrementado en al menos 0,2 puntos porcentuales del PIB el presupuesto asignado por la Ley de Ingresos y Gastos 2007 a educación y salud, comparado con el presupuesto asignado por la Ley de Ingresos y Gastos 2006; (iv) los montos equivalentes a este incremento global se han asignado en la Ley de Ingresos y Gastos de 2007 a los programas sociales prioritarios en las respectivas políticas sectoriales, los cuales se sintetizan en el documento ["Códigos Presupuestarios"](#) con sus respectivas asignaciones presupuestarias de la Ley de Ingresos y Gastos de 2006; (v) se han presentado reportes cuatrimestrales de control y verificación de las corresponsabilidades de los beneficiarios de *Solidaridad*; (vi) se ha realizado la evaluación operativa del SIUBEN y de *Solidaridad*; y (vii) se ha presentado una propuesta de institucionalidad única que ejerza la rectoría y la ejecución de los programas de protección y asistencia social, incluyendo la administración del SIUBEN.
- 2.10 Respecto del tercer tramo, se requerirá la verificación de que: (i) al comparar en términos nominales la Ley de Ingresos y Gastos de 2008 con el presupuesto vigente de 2006 se ha mantenido el presupuesto del PAE, se ha reducido en por lo menos un 30% el presupuesto de Comedores Económicos, en un 60% el presupuesto del INESPRE y se ha reducido un 25% el presupuesto global de los programas de asistencia social susceptibles de racionalización; (ii) la ejecución presupuestaria 2007 del PAE, Comedores Económicos, INESPRE y el global de los programas de asistencia social susceptibles de racionalización no es superior a sus respectivas asignaciones presupuestarias de la Ley de Ingresos y Gastos de

2007; (iii) se encuentra vigente un Decreto Ejecutivo que elimina un conjunto de programas de asistencia social de bajo impacto distributivo no establecido por Ley, junto a la presentación al Congreso de una Ley de eliminación del INESPRES y de otros programas de asistencia social susceptibles de racionalización que hayan sido creados por Ley; (iv) se ha presentado una evaluación sobre el logro de las medidas implementadas para el mejoramiento de la gestión y calidad del PAE, así como sobre las acciones adoptadas para consolidar este proceso; (v) se ha incrementado en al menos 0,6 puntos porcentuales del PIB el presupuesto asignado por la Ley de Ingresos y Gastos de 2008 a educación y salud, comparado con el presupuesto asignado por la Ley de Ingresos y Gastos de 2006 definido como línea de base; (vi) los montos equivalentes a este incremento global se han asignado en la Ley de Ingresos y Gastos de 2008 a los programas sociales prioritarios en las respectivas políticas sectoriales sintetizadas en el documento ["Códigos Presupuestarios"](#); (vii) la suma de la ejecución presupuestaria global de 2007 para los sectores educación y salud se encuentra en al menos 4,06% del PIB; (viii) la ejecución presupuestaria 2007 para los programas sociales prioritarios que se sintetizan en el documento ["Códigos Presupuestarios"](#) alcanzó al menos un 90% en términos globales con respecto a lo programado en la Ley de Ingresos y Gastos de 2007; (ix) se han presentado reportes cuatrimestrales de control y verificación de las responsabilidades de los beneficiarios de *Solidaridad*; (x) se han implementado las recomendaciones de la evaluación operativa del SIUBEN y de *Solidaridad*; (xi) se ha presentado una evaluación externa cuantitativa del desempeño de la focalización del SIUBEN; (xii) se encuentra vigente la norma legal de creación de la institucionalidad única que ejerza la rectoría y la ejecución de los programas de protección y asistencia social, incluyendo la administración del SIUBEN; y (xiii) se ha presentado un ante proyecto de ley para la transformación de la ONE en el Instituto Nacional de Estadística.

#### **b) Salud y seguridad social**

- 2.11 El objetivo es apoyar las transformaciones en la SESPAS para transferir la responsabilidad administrativa y financiera de la prestación de los servicios a los SRS en un esquema de redes regionales de salud, cumpliendo los mandatos legales de separación de funciones y desarrollando un esquema de financiamiento basado en la demanda y en la prestación efectiva de los servicios. Se espera que al final del Programa, al menos tres SRS hayan asumido las respectivas competencias y recursos, y que los presupuestos hayan sido efectivamente transferidos desde la SESPAS. Como elemento complementario, el Programa apoya la expansión de al menos un 15% adicional de la cobertura del régimen subsidiado de salud, el cual podrá financiarse por medio de las transferencias resultantes del cambio en el esquema de financiación de los SRS, antes mencionado.
- 2.12 Para el desembolso del primer tramo se requerirá: (i) la oficialización de la estructura organizacional y normas de funcionamiento del Modelo de Red de SRS; (ii) evidencia de que la SESPAS ha diferenciado y separado los rubros de gastos para salud colectiva de los rubros de gastos para atención a las personas en

todos los SRS en la Ley de Ingresos y Gastos de 2006; (iii) la vigencia del Reglamento Nacional de Medicamentos (RNM), acompañado de la oficialización de la Política Nacional de Medicamentos; y (iv) evidencia de que la afiliación al régimen subsidiado de salud es al menos de 400.000 personas.

- 2.13 Para el desembolso del segundo tramo se verificará que: (i) al menos un SRS está aplicando el reglamento de administración de recursos humanos y el nuevo sistema de incentivos al desempeño; (ii) se ha presentado el plan de transferencia gradual del presupuesto del rubro de gastos para atención a las personas de la SESPAS al SENASA, apoyado en el Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP); (iii) se ha aplicado el RNM en los siguientes aspectos: registro de medicamentos, adquisición de medicamentos de acuerdo con el cuadro básico, e inclusión en la base de datos de la SESPAS de los establecimientos farmacéuticos; y (iv) la afiliación al régimen subsidiado de la seguridad social es al menos de 460.000 personas.
- 2.14 Para el desembolso del tercer tramo se requerirá que: (i) al menos tres SRS estén aplicando el reglamento de administración de recursos humanos y el nuevo sistema de incentivos al desempeño; (ii) el Presupuesto 2008 refleje la transferencia gradual del presupuesto del rubro de gastos para atención de las personas de la SESPAS al SENASA, y de allí a al menos tres SRS, en función de la cobertura del régimen subsidiado de salud; (iii) se extienda la aplicación del RNM en los aspectos de utilización de la orden o receta médica y utilización de protocolos y guías fármaco terapéuticas; y (iv) la afiliación al régimen subsidiado de la seguridad social sea al menos de 530.000 personas.

### **c) Educación**

- 2.15 El objetivo es establecer un sistema moderno de administración de recursos humanos de la SEE con reglas claras, uniformes y objetivas que permitan regular su funcionamiento y mejorar la calidad del personal que allí labora. Esta modernización estará impulsada por transformaciones en dos áreas: (i) procedimientos para la gestión de los recursos humanos en general, y selección y contratación de Directores y Subdirectores de centros, en particular; y (ii) sistemas de información para administración de bases de datos de estudiantes. Con estas intervenciones se espera mejorar la eficiencia del sistema educativo, al: (i) actualizar el historial de hasta el 70% del personal docente; (ii) alcanzar un 100% de nuevos docentes designados por concurso; (iii) cumplir la jornada laboral de 200 días, establecida por el Consejo Nacional de Educación; y (iv) reubicar al 100% de los docentes en función del lugar donde efectivamente deben prestar sus servicios.
- 2.16 Para el desembolso del primer tramo se requerirá: (i) la oficialización de los nuevos manuales de procedimientos de gestión de recursos humanos para docentes y no docentes de la SEE; (ii) la oficialización de las normas y procedimientos para la selección y contratación de Directores y Subdirectores de los centros educativos de la SEE; (iii) la instalación y puesta en funcionamiento

del registro nacional de docentes elegibles; (iv) la conformación y ejercicio de las funciones de validación y supervisión en seis unidades regionales de control de personal; (v) la recodificación de la base de datos de matrícula de estudiantes; y (vi) la puesta en funcionamiento de la comunicación en línea de todas las direcciones regionales.

- 2.17 Para el desembolso del segundo tramo se requerirá: (i) la implantación de las plataformas informáticas de soporte a los nuevos procesos de gestión de recursos humanos; (ii) la implementación de los concursos para Directores y Subdirectores de centros educativos de la SEE; (iii) la oficialización de las normas y procedimientos para la selección y contratación de los docentes de centros educativos de la SEE; (iv) la conformación y ejercicio de las funciones de validación y supervisión de las 12 restantes unidades regionales de control de personal; (v) evidencia de los avances en la aplicación de la base de datos de matrícula de estudiante en la producción de estadísticas de repitencia, sobreedad y deserción para el año escolar 2006-2007; y (vi) el diseño y operación del sistema de recursos humanos para el ingreso de acciones de personal desde los niveles descentralizados de la SEE.
- 2.18 Para el desembolso del tercer tramo se requerirá: (i) la verificación de la implementación de los nuevos procesos de gestión de recursos humanos en todas las dependencias descentralizadas de la SEE; (ii) la implementación de los concursos para ingreso a la carrera docente de los educadores de centros educativos de la SEE y la continuidad de los concursos de Directores y Subdirectores; (iii) la verificación de la auditoría de la totalidad de los puestos de trabajo docentes y no docentes contenidos en la base de datos de la SEE; (iv) la evidencia de los avances en la aplicación de la base de datos de matrícula de estudiantes en la producción de estadísticas de repitencia, sobreedad y deserción para el año escolar 2007-2008; (v) la verificación de la completa convergencia de las distintas bases de datos sobre gestión de recursos humanos disponibles en la SEE; y (vi) la actualización en línea de la base de datos de recursos humanos a través de la descentralización del procesamiento de las acciones de personal.

### **C. Costo y financiamiento**

- 2.19 El costo del Programa es de US\$150 millones y su financiamiento proviene de recursos del Capital Ordinario del Banco. La dimensión de esta operación se justifica en términos de la magnitud de las necesidades de financiamiento del país para 2006, 2007 y 2008, así como por la importancia de las acciones de políticas acordadas que incluyen la aprobación del paquete de leyes de reforma presupuestaria y financiera, la implementación del plan de racionalización presupuestaria de la asistencia social, la recuperación de los niveles de gasto de salud y educación y el progreso en las acciones estratégicas modernizadoras en los mismos sectores.



### **III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA**

#### **A. Prestatario y organismo ejecutor**

- 3.1 El prestatario es el GRD y el organismo ejecutor será el Secretariado Técnico de la Presidencia (STP) o la Secretaría de Planificación y Desarrollo, cuando ésta lo reemplace, en coordinación con la Secretaría de Estado de Finanzas (SEF). El STP ha ejecutado en forma satisfactoria un PBL (1333/OC-DR) y un préstamo de emergencia (1527/OC-DR), y cuenta con el personal y capacidad técnica y operativa para funcionar apropiadamente como organismo ejecutor.

#### **B. Ejecución y administración del Programa**

- 3.2 Dentro del STP, la ONAPLAN estará a cargo del seguimiento de la ejecución del Programa y como interlocutor del Banco será responsable de las siguientes actividades: (i) preparar informes de avance cuatrimestrales para ser entregados a la Representación del Banco en República Dominicana (COF/CDR) y al equipo de proyecto; (ii) realizar reuniones periódicas de evaluación y discusión con las entidades participantes a fin de tomar decisiones oportunas que permitan cumplir las condiciones en el tiempo establecido; (iii) oficiar de contraparte en ocasión de las misiones de administración que se programen durante la ejecución del Programa; y (iv) recopilar y presentar al Banco la información requerida para la autorización del desembolso de cada tramo, mediante la necesaria acumulación y comprobación de los antecedentes y documentos necesarios para justificar el cumplimiento de las acciones de política acordadas en el contrato de préstamo.
- 3.3 Cada una de las áreas sectoriales involucradas: SESPAS, SEE y Gabinete Social, contarán con un núcleo técnico de personal dedicado al seguimiento de las acciones de política, el cumplimiento de resultados y al seguimiento presupuestal del plan de racionalización de la asistencia social y de recuperación del gasto público en educación y salud. Este núcleo técnico se coordinará con el equipo técnico de la ONAPLAN y contará con los siguientes elementos para un adecuado seguimiento y supervisión del Programa: (i) matriz de acciones de política; y (ii) contrato de préstamo y medios de verificación.
- 3.4 Finalmente, la SEF asegurará que los recursos financieros de rápido desembolso se administren de conformidad con las normas del Banco para los préstamos de políticas, al tiempo que cautelará un adecuado seguimiento de los compromisos presupuestarios acordados a través del SIGEF.

#### **C. Período de ejecución, montos y calendario de desembolsos**

- 3.5 El Programa se ejecutará en un período de hasta 24 meses y se desembolsará en tres tramos. En virtud de la importancia de las acciones de política acordadas para cada tramo de desembolso, se coincidió en un monto equivalente a US\$50 millones para cada uno. Se prevé un primer desembolso de US\$50 millones para diciembre de 2006, un segundo desembolso por el mismo monto para noviembre

de 2007 y un tercer desembolso por los restantes US\$50 millones para julio de 2008.

**D. Condiciones para tramitación de los desembolsos**

- 3.6 El desembolso de los recursos de cada tramo estará condicionado al cumplimiento de las acciones de política acordadas para el respectivo tramo, especificadas en el Capítulo II, en la Matriz de Acciones Políticas del Programa del Capítulo V de este documento de préstamo y especificadas en el documento ["Medios de Verificación de Cumplimiento de Condiciones Contractuales"](#). Para el caso particular del primer tramo, se requerirá también el cumplimiento de las condiciones generales previas al primer desembolso y que se aplican contractualmente a todos los préstamos de reformas de políticas.
- 3.7 El equipo de proyecto evaluará la información presentada por el país para el cumplimiento de las acciones de política acordadas y preparará los informes correspondientes para la administración y el directorio del Banco, con la finalidad de solicitar la autorización de los desembolsos, según la política vigente.

**E. Seguimiento y evaluación**

- 3.8 Considerando el plazo para la ejecución de este Programa, se ha acordado con el organismo ejecutor, su monitoreo sistemático a través de informes cuatrimestrales de seguimiento, que permitan cautelar el oportuno cumplimiento de las acciones de política que se acompañan, especialmente para la autorización del segundo y tercer tramo de desembolso. Para estos efectos, también se cuenta con una clara codificación de las partidas presupuestarias que serán objeto de seguimiento, lo que permitirá corroborar en forma precisa, el gasto en cada una de las líneas presupuestarias de asistencia social sujetas de racionalización, por una parte, y de los códigos de las partidas presupuestarias de los programas prioritarios de salud y educación que se beneficiarán de la recuperación de gasto, por otra.
- 3.9 Para la evaluación final del Programa que se reflejará en su Informe de Terminación de Proyecto, se ha acordado con las autoridades dominicanas un conjunto de [Indicadores Trazadores](#) para medir el desempeño logrado en las acciones y medidas previstas por el Programa. Con este fin, se ha establecido una línea de base 2005 y sus fuentes de información para los siguientes indicadores: (i) racionalización del gasto en asistencia social: gasto social como % del PIB, gasto en asistencia social como % del PIB, cociente entre número de raciones recibidas y número de raciones consumidas en las escuelas, y % de escuelas que reciben supervisión al menos quincenal del PAE; (ii) recuperación del gasto en salud y educación: gasto en educación y salud como % del PIB como evidencia de la prioridad otorgada a programas estratégicos de la SESPAS y de la SEE; (iii) focalización: incidencia absoluta de los beneficios sociales recibidos por los dos quintales más pobres de la población comparado a los beneficios recibidos por la población total; (iv) salud: cobertura del régimen subsidiado de salud; y (v) educación: % de plazas asignadas por concurso y % de unidades regionales con conectividad total. Para cada uno de los indicadores trazadores se han

definido metas para 2006, 2007 y 2008 que tienen por objeto evidenciar progresos respecto de la línea de base 2005, responsabilizándose ONAPLAN de la recolección, sistematización y análisis de esta información.

- 3.10 De acuerdo con las políticas y procedimientos vigentes, se consultó a las autoridades de República Dominicana sobre su disposición para llevar a cabo una evaluación *ex-post* del Programa. Las autoridades manifestaron su deseo de no llevar a cabo dicha evaluación, pero se comprometieron a mantener la información necesaria sobre los indicadores de desempeño ya referidos y ponerla a disposición del Banco para que, en caso de estimarlo necesario, pueda conducir posteriormente a una evaluación *ex-post* del Programa.

#### **F. Carta de Política**

- 3.11 El Banco concuerda con el prestatario sobre las políticas delineadas en la [Carta de Política](#) adjunta. En dicha carta se presenta una síntesis de las políticas económicas y sociales impulsadas por el GRD, y el estado del acuerdo con el FMI, al tiempo que se refieren brevemente los principales contenidos y avances de la política social, junto con la presentación de las acciones estratégicas de reforma de la gestión financiera y presupuestaria pública y de la gestión social, destacando la importancia del apoyo del Banco.

#### **G. Elegibilidad de gastos**

- 3.12 Los recursos de rápido desembolso del préstamo de reforma de políticas, podrán ser utilizados para financiar el costo agregado, en divisas, de importaciones elegibles provenientes de países miembros del Banco. Se aplicarán en este caso los procedimientos del Banco referentes a los préstamos de reforma de políticas, establecidos en el Documento GN-2001-2. Los fondos serán desembolsados cuando lo solicite el prestatario y se presenten pruebas de cumplimiento de todas las condiciones contractuales a satisfacción del Banco.

#### **H. Auditoría externa**

- 3.13 El Banco se reserva el derecho de solicitar al prestatario informes financieros sobre el uso de los recursos del financiamiento, dictaminados por auditores independientes previamente aceptados por el Banco. Por lo tanto, el prestatario se compromete a: (i) mantener registros contables separados y documentación de soporte que permitan realizar las auditorías externas o las verificaciones que se soliciten sobre el uso de los recursos; (ii) mantener una cuenta bancaria separada en la que se depositarán los recursos del financiamiento; (iii) preparar y presentar al Banco las solicitudes de desembolso; y (iv) no utilizar los recursos para la adquisición de artículos que figuren en la lista negativa o para las adquisiciones de bienes de países que no sean miembros del BID.

## **I. Inspección y vigilancia**

- 3.14 El Banco establecerá los procedimientos de inspección que considere necesarios a los fines de una ejecución satisfactoria de este programa de políticas. Para tal efecto, el prestatario, a través del organismo ejecutor, cooperará plenamente brindando toda la asistencia e información necesaria. El equipo de proyecto, en estrecha relación con la COF/CDR, estará a cargo de la supervisión del Programa sobre la base de los informes e instrumentos de seguimiento y evaluación acordados en el presente documento de préstamo.

## **IV. VIABILIDAD Y RIESGOS**

### **A. Viabilidad**

- 4.1 El GRD ha ejecutado un PBL y un préstamo de emergencia durante los últimos cuatro años, con los cuales se apoyó la formulación e implementación de importantes reformas en los sectores sociales y en el sistema de administración financiera pública. El papel del STP como factor integrador y coordinador de las acciones resultó positivo y genera confianza en cuanto a la viabilidad institucional y técnica del presente Programa, especialmente porque en lo sustantivo la matriz de acciones de políticas que se ha preparado sigue, en gran medida, la línea conceptual de reformas ya en marcha. A su vez, las Secretarías de Estado participantes han venido trabajando desde el gobierno anterior, contando con recursos técnicos y financieros adecuados. Más aún, el GRD sigue llevando a cabo una campaña de información para mostrar a la población en general y a los servidores públicos en particular la necesidad imperiosa de los cambios y las bondades del conjunto de reformas.
- 4.2 El hecho de que las aprobaciones legislativas de la Ley Orgánica de Presupuesto y de la Ley de Crédito Público sean parte de las condiciones cumplidas antes de la consideración por el Directorio Ejecutivo, solidifica la viabilidad política de la operación, ya que se deja para la matriz de acciones de políticas el desarrollo reglamentario, cuya responsabilidad recae en el Ejecutivo y el cual cuenta con la capacidad técnica para llevar adelante esta tarea.

### **B. Impacto social y ambiental**

- 4.3 Dada su concentración en la racionalización de los programas de asistencia social con bajo impacto redistributivo y la recuperación del gasto público en educación y salud, esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social (SEQ) tal como se describe en el Documento del Octavo Aumento General de Recursos (AB-1704). Al tratarse de una operación de política no califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI).
- 4.4 Por su naturaleza de préstamo de reforma de políticas, esta operación no tendrá impacto directo sobre el medio ambiente y no será necesario tomar recaudos de protección ambiental durante su preparación y ejecución.

### **C. Beneficios y beneficiarios**

- 4.5 Como resultado de la racionalización del gasto en programas de asistencia social con bajo impacto redistributivo, junto a fuentes provenientes de un mayor crecimiento económico, al final del Programa se espera incrementar el gasto público en educación y salud en aproximadamente US\$200 millones (cerca de 0,6% del PIB entre 2006 y 2008). La reasignación beneficiará prioritariamente a los programas estratégicos en las respectivas políticas sectoriales y se espera un impacto positivo sobre la eficiencia del gasto en salud y educación. El presupuesto de estos programas prioritarios representa alrededor de US\$109 millones en 2006 y podría triplicarse hacia el 2008, beneficiando a los sectores más vulnerables de la población con una mayor inversión en capital humano.
- 4.6 Complementariamente, se espera mejorar cualitativamente el impacto de la protección social en el desarrollo humano de los hogares pobres, mediante el fortalecimiento en la gestión del programa *Solidaridad* y el seguimiento de las corresponsabilidades de las familias beneficiarias.

### **D. Riesgos**

- 4.7 Los signos alentadores en cuanto a un sostenido crecimiento económico del país podrían generar una menor urgencia por la aplicación de las medidas que se presentan en la matriz de acciones de políticas de esta operación, especialmente aquéllas relacionadas con cambios en la composición del gasto social. Sin embargo, las autoridades del STP consideran que las medidas propuestas son irreversibles. El Ejecutivo ya ha empezado un diálogo con el Congreso de la República para mostrar la necesidad de reducir el gasto en asistencia social y mejorar su eficiencia. Asimismo, el Ejecutivo se ha comprometido públicamente en seguir la senda de incremento del gasto en los sectores de educación y salud en la Ley de Ingresos y Gastos de 2007. Por último, las necesidades de financiamiento externo estimadas por el país para el período 2006-2008 son importantes y requerirán del apoyo de recursos contemplados por este Programa, con lo cual también se refuerza la posibilidad de cumplimiento de las acciones de política acordadas.
- 4.8 Existe además el riesgo de que la diversidad de intereses políticos pueda reducir el alcance de las reformas propuestas para llegar a una institucionalidad única que ejerza la rectoría y la ejecución de los programas de protección y asistencia social, incluyendo la administración del SIUBEN. Para mitigar este riesgo, el presente Programa combina una estrategia de racionalización del marco institucional, con un compromiso de reducción presupuestaria y eliminación definitiva de algunos programas. Dicho enfoque debería aminorar las resistencias al cambio del marco institucional por parte de algunos sectores y así conferir una mayor sostenibilidad de las acciones de política en el largo plazo.

## V. MATRIZ DE ACCIONES DE POLÍTICAS

Objetivos	Acciones previas al desembolso del primer tramo	Acciones previas al desembolso del segundo tramo	Acciones previas al desembolso del tercer tramo
<b>I. ENTORNO MACROECONÓMICO</b>			
Contribuir a mantener un crecimiento económico sostenido como base de la estabilidad macroeconómica del país.	El entorno macroeconómico es consistente con los objetivos del Programa.	El entorno macroeconómico es consistente con los objetivos del Programa.	El entorno macroeconómico es consistente con los objetivos del Programa.
<b>II. GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA PÚBLICA</b>			
Apoyar la creación de un marco legal e institucional transparente para la eficiente asignación y ejecución del presupuesto del sector público.	<p>Vigencia de la Ley Orgánica de Presupuesto que moderniza y adecua las normas sobre programación y administración presupuestaria, centralizando la gestión presupuestaria en una única Secretaría de Estado y eliminando la asignación discrecional del gasto público.</p> <p>Vigencia de la Ley de Crédito Público que centraliza en una única Secretaría de Estado la contratación de deuda doméstica y externa del gobierno central y de los gobiernos locales.</p>	<p>Reglamentaciones de la Ley Orgánica de Presupuesto y de la Ley de Crédito Público aprobadas e implementadas.</p> <p>Aprobación de los reglamentos orgánicos y manuales de organización de la SEH y de la Secretaría de Estado de Planificación y Desarrollo.</p> <p>Entrada en vigencia de la norma legal que oficializa las RUP.</p> <p>Eliminación de la asignación discrecional de los excedentes presupuestarios en la ejecución presupuestaria de 2006 y en la asignación presupuestaria de 2007.</p>	Eliminación de la asignación discrecional de los excedentes presupuestarios en la ejecución presupuestaria de 2007 y en la asignación presupuestaria 2008.
<b>III. ASISTENCIA SOCIAL Y RECUPERACIÓN DE GASTO</b>			
<b>A. Racionalización de programas de asistencia social</b>			
Reducir el volumen de recursos públicos invertidos en programas de asistencia social con bajo impacto redistributivo.	Presentación de un plan de racionalización presupuestaria para 2007 y 2008 de los programas de asistencia social y del INESPRE, incluyendo la eliminación legal en 2008 de aquellos programas con bajo impacto redistributivo.	Verificación de que al comparar la Ley de Ingresos y Gastos de 2007 con el presupuesto vigente de 2006, en términos nominales: (i) se mantiene constante el presupuesto asignado del PAE; (ii) se reduce en por lo menos un 20% el presupuesto asignado de los programas INESPRE y Comedores Económicos respectivamente; y (iii) se reduce en un 15% el presupuesto global de los programas de asistencia social susceptibles de racionalización.	Verificación de que al comparar la Ley de Ingresos y Gastos de 2008 con el presupuesto vigente de 2006, en términos nominales: (i) se mantiene el presupuesto asignado del PAE; (ii) se reduce en por lo menos un 30% el presupuesto asignado de Comedores Económicos; (iii) se reduce en un 60% el presupuesto asignado del INESPRE; y (iv) se reduce en un 25% el presupuesto global asignado a los programas de asistencia social susceptibles de racionalización.

Objetivos	Acciones previas al desembolso del primer tramo	Acciones previas al desembolso del segundo tramo	Acciones previas al desembolso del tercer tramo
	<p>Presentación, a partir de las evaluaciones realizadas, de un plan de mejoramiento de la gestión y calidad del PAE en las siguientes áreas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) compras y adquisiciones;</li> <li>(ii) operativa; (iii) supervisión y gestión de calidad; y</li> <li>(iv) administrativa.</li> </ul>	<p>Evidencia del avance en la implementación de las medidas propuestas en el plan de mejoramiento de la gestión y calidad del PAE.</p>	<p>Verificación de que la ejecución presupuestaria 2007 del PAE, Comedores Económicos, INESPRE y el global de los programas de asistencia social susceptibles de racionalización no es superior a sus respectivas asignaciones presupuestarias en la Ley de Ingresos y Gastos de 2007.</p> <p>Vigencia de un Decreto Ejecutivo que elimina programas de asistencia social de bajo impacto distributivo no establecidos por ley, junto a la presentación al Congreso de una ley de eliminación del INESPRE y de otros programas de asistencia social susceptibles de racionalización que hayan sido creados por ley.</p> <p>Evaluación del logro de las medidas implementadas para el mejoramiento de la gestión y calidad del PAE, así como sobre las acciones adoptadas para consolidar este proceso.</p>
<b>B. Recuperación del gasto en educación y salud</b>			
<p>Cambiar la composición del gasto social a través de un incremento de recursos públicos asignados a los sectores educación y salud, concentrado en programas con impacto esperado positivo sobre la eficiencia del gasto en estos sectores.</p>	<p>Presentación de un plan de incremento acumulado del gasto público en 0,6% del PIB para 2007 y 2008 en los sectores educación y salud, y su propuesta de asignación hacia programas prioritarios para dichos sectores.</p>	<p>Evidencia de que se ha incrementado en al menos 0,2% del PIB el presupuesto asignado por la Ley de Ingresos y Gastos de 2007 a educación y salud, comparado con el presupuesto asignado por la Ley de Ingresos y Gastos de 2006.</p> <p>Evidencia de que los montos equivalentes a este incremento global se han asignado en la Ley de Ingresos y Gastos de 2007 a los programas sociales prioritarios en las respectivas políticas sectoriales, sintetizados en el documento <a href="#">"Códigos Presupuestarios"</a> con sus asignaciones presupuestarias de la Ley de Ingresos y Gastos de 2006.</p>	<p>Evidencia de que se ha incrementado en al menos 0,6 puntos porcentuales del PIB el presupuesto asignado por la Ley de Ingresos y Gastos de 2008 a educación y salud, comparado con el presupuesto asignado por la Ley de Ingresos y Gastos de 2006.</p> <p>Evidencia de que los montos equivalentes a este incremento global se han asignado en la Ley de Ingresos y Gastos de 2008 a los programas sociales prioritarios en las respectivas políticas sectoriales sintetizadas en el documento <a href="#">"Códigos Presupuestarios"</a>.</p>

Objetivos	Acciones previas al desembolso del primer tramo	Acciones previas al desembolso del segundo tramo	Acciones previas al desembolso del tercer tramo
			<p>Evidencia de que la suma de la ejecución presupuestaria global de 2007 para los sectores educación y salud se encuentra en al menos 4,06% del PIB.</p> <p>Evidencia de que la ejecución presupuestaria 2007 para los programas sociales prioritarios que se sintetizan en el documento <a href="#">"Códigos Presupuestarios"</a> alcanzó en al menos un 90% en términos globales con respecto a lo programado en la Ley de Ingresos y Gastos de 2007.</p>
<b>C. Programa <i>Solidaridad</i></b>			
Aumento del impacto de la protección social en el desarrollo humano de los hogares pobres mediante el fortalecimiento en la gestión del programa <i>Solidaridad</i> .	<p>Definición del modelo unificado institucional y operativo del programa <i>Solidaridad</i>, incluyendo la utilización del SIUBEN.</p> <p>Entrada en vigencia del Reglamento Operativo del programa <i>Solidaridad</i>.</p>	<p>Presentación de reportes cuatrimestrales de control y verificación de las corresponsabilidades de los beneficiarios de <i>Solidaridad</i>.</p> <p>Evidencia de realización de la evaluación operativa del SIUBEN y de <i>Solidaridad</i>.</p>	<p>Presentación de reportes cuatrimestrales de control y verificación de las corresponsabilidades de los beneficiarios de <i>Solidaridad</i>.</p> <p>Evidencia de la implementación de las recomendaciones de la evaluación operativa del SIUBEN y de <i>Solidaridad</i>.</p> <p>Evaluación externa cuantitativa del desempeño de la focalización del SIUBEN.</p>
<b>D. Nueva institucionalidad para la protección social</b>			
Creación de una institucionalidad formal para el sector de asistencia y protección social, donde se consolide el SIUBEN y se concentre la rectoría de programas actualmente atomizados.	Vigencia del Decreto Ejecutivo que inicia el proceso de creación de la institucionalidad única para la rectoría de los programas de asistencia y protección social, creando transitoriamente la comisión para la preparación de la propuesta definitiva de institucionalidad.	Presentación de una propuesta de institucionalidad única que ejerza la rectoría y la ejecución de los programas de asistencia y protección social, incluyendo la administración del SIUBEN.	<p>Vigencia de la norma legal que crea la institucionalidad única para ejercer la rectoría y la ejecución de los programas de asistencia y protección social, incluyendo la administración del SIUBEN.</p> <p>Presentación del ante proyecto de ley para la transformación de la ONE en el Instituto Nacional de Estadística.</p>



Objetivos	Acciones previas al desembolso del primer tramo	Acciones previas al desembolso del segundo tramo	Acciones previas al desembolso del tercer tramo
<b>IV. SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL</b>			
<b>A. Redes regionales de salud</b>			
Contribuir al mejoramiento de la gestión estratégica del sector salud orientada a fortalecer el proceso de separación de funciones de regulación, aseguramiento y provisión de servicios.	Oficialización por Resolución de la SESPAS de la estructura organizacional y normas de funcionamiento del Modelo de Red de SRS.  Evidencia de que la SESPAS ha diferenciado y separado los rubros de gastos para salud colectiva de los rubros de gastos para atención a las personas en todos los SRS en la Ley de Ingresos y Gastos de 2006.	Evidencia de que al menos un SRS está aplicando el reglamento de administración de recursos humanos y el nuevo sistema de incentivos al desempeño.  Presentación del plan de transferencia gradual del presupuesto del rubro de gastos para atención a las personas de la SESPAS al SENASA, apoyado en el SASP.	Evidencia de que al menos tres SRS están aplicando el reglamento de administración de recursos humanos y el nuevo sistema de incentivos al desempeño.  Evidencia de que el Presupuesto 2008 refleja la transferencia gradual del presupuesto del rubro de gastos para atención de las personas de la SESPAS al SENASA, y de allí a al menos tres SRS, en función de la cobertura del régimen subsidiado de salud.
<b>B. Medicamentos</b>			
Apoyar la formulación, reglamentación e implementación de la política nacional de medicamentos.	Vigencia del RNM aprobado por el Consejo Nacional de Salud, acompañado de la oficialización de la Política Nacional de Medicamentos.	Evidencia de la aplicación del RNM en los siguientes aspectos: (i) registro de medicamentos; (ii) adquisición de medicamentos de acuerdo con el cuadro básico; e (iii) inclusión en la base de datos de la SESPAS de los establecimientos farmacéuticos.	Evidencia de que se extiende la aplicación del RNM a los aspectos de utilización de la orden o receta médica y utilización de protocolos y guías fármaco terapéuticas.
<b>C. Cobertura del régimen subsidiado del seguro familiar de salud</b>			
Promover la afiliación de los sectores más vulnerables de la población al régimen subsidiado.	Verificación de que la afiliación al régimen subsidiado de la seguridad social de salud es al menos de 400.000 personas.	Verificación de que la afiliación al régimen subsidiado de la seguridad social es al menos de 460.000 personas.	Verificación de que la afiliación al régimen subsidiado de la seguridad social es al menos de 530.000 personas.
<b>V. EDUCACIÓN</b>			
<b>A. Procedimientos de gestión, control y supervisión de recursos humanos</b>			
Establecer un sistema moderno de administración de recursos humanos de la SEE.	Oficialización de los nuevos manuales de procedimientos de gestión de recursos humanos para docentes y no docentes de la SEE.  Oficialización de las normas y procedimientos para la selección y contratación de Directores y	Implantación de las plataformas informáticas de soporte a los nuevos procesos de gestión de recursos humanos.  Implementación de los concursos para Directores y Subdirectores de centros educativos de la SEE.  Oficialización de las normas y	Procesos de gestión de recursos humanos implementados en todas las dependencias descentralizadas de la SEE.  Implementación de los concursos para ingreso a la carrera docente de los educadores de centros educativos de la SEE y continuidad de los concursos de

Objetivos	Acciones previas al desembolso del primer tramo	Acciones previas al desembolso del segundo tramo	Acciones previas al desembolso del tercer tramo
	<p>Subdirectores de centros educativos de la SEE.</p> <p>Instalación y puesta en funcionamiento del registro nacional de docentes elegibles.</p> <p>Conformación y ejercicio de las funciones de validación y supervisión en seis unidades regionales de control de personal.</p>	<p>procedimientos para la selección y contratación de los docentes de centros educativos de la SEE.</p> <p>Conformación y ejercicio de las funciones de validación y supervisión de las 12 restantes unidades regionales de control de personal.</p>	<p>Directores y Subdirectores.</p> <p>Auditoría al total de puestos de trabajo correspondientes a personal docente y no docente contenidos en la base de datos de la SEE.</p>
<b>B. Sistemas de información</b>			
Disponer de sistemas de información clave para la gestión de la SEE y sus organismos descentralizados.	<p>Proceso de recodificación de la base de datos de matrícula de estudiantes en ejecución.</p> <p>Puesta en funcionamiento de la comunicación en línea de todas las direcciones regionales.</p>	<p>Evidencia de los avances en la aplicación de la base de datos de matrícula de estudiantes en la producción de estadísticas de repitencia, sobreedad y deserción para el año escolar 2006-2007.</p> <p>Diseño y operación del sistema de recursos humanos para el ingreso de acciones de personal desde los niveles descentralizados de la SEE.</p>	<p>Evidencia de los avances en la aplicación de la base de datos de matrícula de estudiantes en la producción de estadísticas de repitencia, sobreedad y deserción para el año escolar 2007-2008.</p> <p>Verificación de la convergencia completa de las distintas bases de datos sobre gestión de recursos humanos disponibles en la SEE.</p> <p>Actualización en línea de la base de datos de recursos humanos a través de la descentralización del procesamiento de las acciones de personal.</p>

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_/\_

República Dominicana. Préstamo \_\_\_\_/OC-DR a la República Dominicana  
Programa de Reforma de la Gestión Social

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República Dominicana, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de reforma de la gestión social. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$150.000.000, que es parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_de \_\_\_\_\_ de 200\_)

LEG/OPR/RGII/IDBDOCS820858  
DR-0150