



## Project Completion Report



Ptmo. CT Administración Financiera  
REPUBLICA DOMINICANA  
Project Number: DR0094  
Loan: 1093/OC-DR

Impreso en : 2006-10-04 11:54:28

PCR



# Table of Contents

<b>Información General</b>	1
1.1. Objetivo de Desarrollo	1
1.2. Datos Básicos	1
1.3. Resumen de Calificaciones	2
1.4. Cronología del Proyecto	3
1.5. Documentos de Referencia	4
<b>Memorando del Banco</b>	5
2.0 Presentación del Proyecto	5
2.1. Análisis de resultados (productos , efectos e impactos)	8
2.2. Análisis de la implementación	15
2.2.2. Factores que afectaron la implementación del proyecto (según ISDP)	18
2.2.3. Análisis de factores críticos para el éxito del proyecto	19
2.2.4. Análisis de gestión del proyecto y lecciones aprendidas	20
2.3. Análisis de Sostenibilidad	22
2.3.1. Fortalecimiento Institucional / Organizacional (FIO)	22
2.3.2. Sostenibilidad del proyecto	24
2.4. Desempeño del Organismo Ejecutor	26
2.5. Bases para la Evaluación Ex-post	28
2.6. Otras lecciones aprendidas y recomendaciones	29
<b>Memorando del Ejecutor</b>	30
3.1. Memorando del Ejecutor	30
<b>Minutas del CRG</b>	31
4.1. Minutas CRG (Acta del Comité de Revisión Gerencial)	31
<b>Anexos</b>	32
Anexo 1A - Fuente de Financiamiento (Montos en US\$ miles)	32
Anexo 1B - Calendario de Inversiones (Montos en US\$ miles)	33
Anexo 1C - Información Financiera y Estados Financieros Auditados	33



## Table of Contents

Anexo 2 - Ultimo ISDP	34
Anexo 3 - Información del LMS	34
Anexo 4 - Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto	34
Anexo 5 - Anexo Documental	34



# Información General

## ■ ■ 1.1. Objetivo de Desarrollo

- Gestión pública mejorada

## ■ ■ 1.2. Datos Básicos

Nombre del Proyecto	Ptmo. CT Administración Financiera		
Número de Proyecto	DR0094	Modalidad	PCTR
País	DR	Sector	RM
Fecha de Aprobación	1998-03-09	Fecha de Término	2006-01-23
Agencia(s) Ejecutora(s)	COMISION TECNICA INTERINSTITUCIONAL DE LA SECRETARIA DE ESTADO DE FINANZAS		
Monto del Préstamo/CT Original	\$10,300,000.00		
Monto del Préstamo/CT Actual	\$10,300,000.00		
Monto Cancelado del Préstamo/CT	\$0.00		
Costo Total del Proyecto (BID) (Actual)	\$11,250,000.00		
Costo Total del Proyecto (BID) (Original)	\$11,250,000.00		



Número de Préstamo/CT	Monto Original	Monto Cancelado	Monto Actual
1093/OC-DR	\$10,300,000.00	\$0.00	\$10,300,000.00

## ■ ■ Personnel

Nombre de los Especialistas en la Sede	HECTORM, JOSEG, WOLFGANGM, STEPHEND
Nombre de los Especialistas en la Representación	LEOPOLDOS, JULIANCH, ARMANDOCH
Autor del Memorando del Banco	CHAMORRO, ARMANDO
Autor del Memorando en el Organismo Prestatario/Ejecutor	Maria Felisa Gutierrez
Posición del autor del memorando del ejecutor	Directora Ejecutiva de la Unidad Técnica Permanente

## ■ ■ 1.3. Resumen de Calificaciones

### ■ ■ 1.3.1. Calificaciones del PCR

Por el Banco	Cal.	Por el Prestatario / Organismo Ejecutor	Cal.
• Efectividad en el Desarrollo (OD)	E	• Efectividad en el Desarrollo (OD)	
• Implementación del Proyecto (PI)	S	• Implementación del Proyecto (PI)	
• Fortalecimiento Institucional/Organizacional (FIO)	R	• Fortalecimiento Institucional/Organizacional (FIO)	
• Sostenibilidad (S)	P	• Sostenibilidad (S)	
• Desempeño del Organismo Ejecutor (DE)	S	• Desempeño del Banco (DB)	

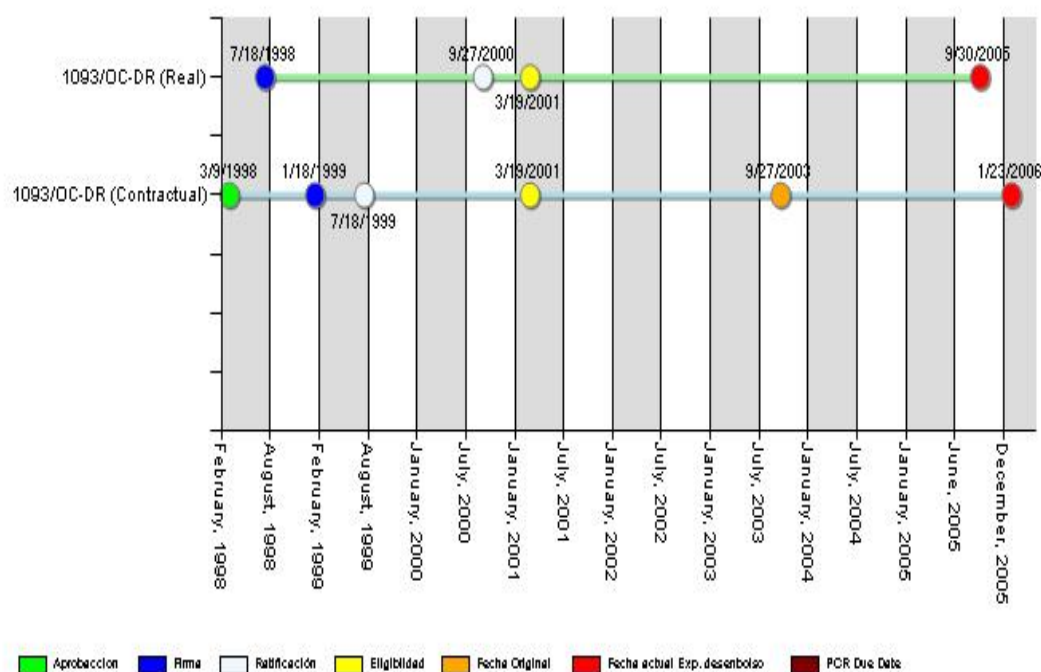


## 1.3.2. Calificaciones de los Ultimos 10 ISDPs (PI , SU, OD)

2001 Dec.	2002 Jun.	2002 Dec.	2003 Jun.	2003 Dec.	2004 Jun.	2004 Dec.	2005 Jun.	2005 Dec.	2006 Jun.
S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
H	H	H	H	H	H	H	H	H	H
P	P	P	P	P	P	P	P	P	P

PI = Progreso de la Implementación , SU = Supuestos , OD = Objetivos de Desarrollo

## 1.4. Cronología del Proyecto



Fecha del Taller de Inicio (Arranque) : 11/12/2001

Fecha de Evaluación de Medio Término :

Fecha de Taller de Terminación de Proyecto : 3/28/2006



## ■ ■ 1.5. Documentos de Referencia

Estrategia de País	
Actualización de la Estrategia de País	
Revisión de Cartera del Sector	
Ayudas Memoria Misiones Rev. Cartera	
Ayudas Memoria Misiones Administr.	
PCR - Anexo Documental	



# Memorando del Banco

## ■ ■ 2.0 Presentación del Proyecto

### ■ ■ 2.0.1. El problema, el proyecto y su contexto

A. La República Dominicana es un país con una larga tradición de gobiernos autoritarios y centralistas, donde el poder de decisión se concentra en el Presidente de la República quien tiene siempre la última palabra en todas las decisiones de relevancia nacional. El resto de las instituciones públicas, especialmente las que pertenecen al gobierno central, carecen de la capacidad y recursos necesarios para el ejercicio independiente de sus funciones. La organización del poder ejecutivo es del tipo estrella, una gran cantidad de instituciones y comisiones "ad hoc" que dependen directamente de la oficina del Presidente o de la primera dama. Es común el nombramiento de secretarios de estado "sin cartera" para el ejercicio de funciones específicas encargadas por el Presidente, como la negociación de contratos de inversión externa en infraestructura.

En este contexto, a mediados de la década de los noventa, la administración de las finanzas públicas en la República Dominicana se caracterizaba por la discrecionalidad en la asignación del gasto público de parte de las autoridades, con una alta concentración del poder decisorio en el Presidente de la República. Se estima que más del 50% del gasto del gobierno central se realizaba a través del Fondo de Reserva (14.01) bajo el control directo del Presidente. Asimismo, la formulación del presupuesto se limitaba a una extrapolación de presupuestos anteriores sin un análisis previo del contexto macroeconómico para la estimación de los ingresos y necesidades de financiamiento, ni una priorización de los requerimientos de gasto. Los sectores e instituciones involucradas se acostumbraron a solicitar por encima de sus necesidades y negociar luego una cifra menor en base a presiones y acuerdos políticos sin sustento técnico.

Las funciones de la administración pública se encontraban fragmentadas y distribuidas en una diversidad de instituciones públicas bajo diferentes Secretarías, con funciones superpuestas y en competencia lo que restaba coherencia y eficacia a la política fiscal. No existía un procedimiento único y centralizado para la emisión y control de la deuda pública, ni una base de datos consolidada sobre los importes y condiciones del endeudamiento público interno y externo. Por otro lado, los procedimientos para las adquisiciones de bienes y licitaciones de obras del sector público eran desactualizados y poco transparentes, la asignación de la inversión pública en proyectos se realizaba bajo criterios esencialmente políticos sin una priorización de las necesidades nacionales y el control de gastos era ex-ante y meramente burocrático de parte de la Contraloría General de la República. No existía una programación de caja de la Tesorería Nacional, el pago de la nómina del sector público se realizaba mediante la emisión de cheques individuales cada quincena y no existía un sistema para el registro, valorización y control de los activos del sector público.

Con el inicio del primer gobierno democráticamente elegido en 1996 y la apertura de la economía que significó la inversión extranjera en turismo, telecomunicaciones y zonas francas; las deficiencias señaladas de la administración de las finanzas públicas se hicieron más evidentes y con ello la necesidad de una reforma comenzó a formar parte de la agenda de discusión de los principales temas de interés nacional.

En noviembre de 1996 el entonces Presidente de la República Dr. Leonel Fernández da el primer paso concreto y emite el Decreto No. 581-96 con el mandato expreso de diseñar y elaborar un Programa de Reforma de la Administración Financiera Integrada (PAFI) con la asistencia del Banco. Esta misma disposición crea la Comisión Técnica Interinstitucional (CTI) encargada de la





elaboración de las propuestas de reformas y modernización de la Administración Financiera en la República Dominicana. En noviembre de 1997, el Gobierno solicita apoyo al Banco para financiar el Programa de Administración Financiera Integrada (PAFI).

Atendiendo la solicitud del gobierno, el Banco prepara el plan de operaciones del proyecto DR-0094 con el objetivo general de aumentar la eficiencia en la asignación y administración de los recursos públicos, mediante el establecimiento del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIGEF). Los principales objetivos específicos fueron: i) hacer más consistente el gasto público y la política de inversiones con los objetivos nacionales de desarrollo, ii) mejorar la eficiencia en la administración de los activos y pasivos del gobierno, y iii) incrementar la transparencia en la administración de los recursos públicos y la efectividad de los controles internos.

El proyecto es aprobado por el Directorio en marzo de 1998 con el objeto de financiar servicios de consultoría, entrenamiento y equipamiento para el diseño e implantación del SIGEF y estaba dividido en los componentes de i) Presupuesto y programación, ii) Inversión pública (financiado con una cooperación del Japón), iii) Deuda Pública, iv) Tesorería, v) Contabilidad, vi) Control Interno y vii) Sistemas relacionados (contrataciones y adquisiciones públicas, bienes nacionales y recursos humanos)

Sin embargo, como en la República Dominicana los contratos de préstamo requieren de la ratificación del Poder Legislativo para que tengan validez legal y como los partidos en la oposición conformaban la mayoría en el Congreso del 1998; el poder ejecutivo no estaba en condiciones de obtener la ratificación congresional sino hasta después del cambio de gobierno en el 2000. Adicionalmente, con el cambio generalizado en los empleados públicos que conlleva todo cambio de gobierno, la nueva administración demoró seis meses en conformar el cuadro técnico de contraparte del proyecto y en el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad.

Durante los primeros dos años de ejecución las actividades realizadas se concentraron en el diseño y aplicación en unidades piloto del nuevo clasificador presupuestario y de la base de datos única, en el desarrollo funcional e informático de los módulos de presupuesto, tesorería y contabilidad, en la adquisición e instalación de equipos, software utilitario y comunicaciones, en la capacitación del personal de las unidades piloto, en la elaboración de los borradores del nuevo marco normativo para la administración financiera y en el desarrollo del modelo de proyecciones para la formulación del presupuesto.

La experiencia de los primeros dos años de ejecución del proyecto mostró a la Unidad Técnica Permanente (UTP) que no sería posible lograr los objetivos del proyecto en las condiciones establecidas en el diseño original. En primer lugar, el plazo para la ejecución del proyecto, con vencimiento en septiembre del 2003, resultaba insuficiente debido al tiempo insumido en la ratificación del contrato y elegibilidad del proyecto. Por consiguiente, se hacía necesaria una prórroga del plazo de ejecución. Con base a un nuevo plan de programación de actividades, la UTP solicitó en abril del 2003 una prórroga de 24 meses del plazo de ejecución a septiembre del 2005, fecha en que culminó el proyecto.

En segundo lugar, los importes presupuestados para el desarrollo de los sistemas relacionados (contrataciones y adquisiciones públicas, bienes nacionales y recursos humanos) resultaron insuficientes con relación a los costos de mercado de las consultorías y equipos necesarios para cada desarrollo, razón por la cual la UTP solicita al Banco la reformulación de las actividades en el sentido de asignar los recursos disponibles al desarrollo e implantación de los módulos centrales del SIGEF dejando el desarrollo de los sistemas relacionados a la identificación de otras fuentes de recursos, como la cooperación técnica del Banco Mundial para el sistema de contrataciones y adquisiciones y el préstamo 1176/OC-DR para el sistema de recursos humanos.

En tercer lugar y teniendo en cuenta la cercanía de las elecciones presidenciales, con el riesgo que para la continuidad del proyecto representaba todo cambio de gobierno, la UTP decide realizar el desarrollo informático del SIGEF mediante consultorías individuales, por el menor tiempo involucrado en su contratación, en lugar de una firma consultora como estaba originalmente previsto en el diseño y solicita al Banco la transferencia de recursos entre las partidas presupuestales correspondientes. No es posible saber con precisión el ahorro de recursos que significó este cambio en la modalidad de contratación, porque no se tienen precios referenciales comparables con el costo de los servicios, sin embargo está claro que se ahorraron los costos administrativos y de supervisión que en adición a los honorarios profesionales cobra toda firma



consultora y que fluctúa entre un 5% y 20% del monto del contrato. El efecto compensatorio fue que se requirió un mayor trabajo de coordinación y supervisión de parte del equipo técnico de la UTP.

Adicionalmente y con relación a los procesos de adquisiciones, la UTP solicitó al Banco la no obación para la adquisición directa del Sistema de Gestión y Análisis de Deuda (SIGADE) de propiedad de UNIDO, en razón de ser un sistema estandar utilizado por las entidades de los gobiernos encargadas de la gestión de la deuda pública, incluyendo al Banco Central de la República Dominicana quien hasta el 2004 detendaba las principales responsabilidades en la administración de la deuda externa.

Por otro lado, el proyecto fue seleccionado para el ejercicio de "retrofitting", el mismo que fue realizado en octubre del 2003. El ejercicio consistió básicamente en la revisión de los componentes del marco lógico y en establecer la línea de base en la medida de lo posible. Contó con la participación activa del equipo técnico de la UTP. La principal conclusión que se llegó fue que el SIGEF era un producto único conformado por partes relacionadas (módulos) pero que no podían concebirse como componentes individuales como estaba establecido en el diseño original. De esta forma se reagruparon los componentes en dos y se establecieron sus correspondientes indicadores: el SIGEF integrado por los módulos de Contabilidad, Tesorería, Presupuesto, Crédito Público, Control Interno y Contrataciones, y el marco normativo conformado por los anteproyectos de leyes de la administración financiera pública. Los valores de la línea de base de los indicadores fueron aproximaciones basadas en el conocimiento y experiencia de la UTP pero sin un sustento cuantitativo.

En enero del 2004 con la promulgación del Decreto Presidencial Nº 10-04, que ordena la aplicación obligatoria del SIGEF para todas las entidades del gobierno central, se inicia la implantación y funcionamiento progresivo del sistema hasta abarcar a septiembre del 2005 a 71 instituciones y dependencias públicas pertenecientes al gobierno central con cerca de un millar de usuarios. Con el cambio de gobierno en agosto del 2004 y la consecuente rotación tanto de las autoridades como de una buena parte del servicio civil, se tuvo que iniciar nuevamente las labores de consenso de los anteproyectos de ley, así como los programas de entrenamiento en la operación del sistema.

En términos generales el proyecto cumplió satisfactoriamente con el objetivo específico de implantar un sistema integrado para la administración de los recursos públicos, lo que ha permitido reducir significativamente la discrecionalidad de la Presidencia de República en la asignación del gasto, concientizar al personal del servicio civil sobre las ventajas de la modernización de los sistemas de administración financiera, generar el dialogo y el consenso entre el poder ejecutivo para la presentación al Congreso de los proyectos de modificación del marco normativo, capacitar a más de 1,000 usuarios del servicio civil en la operación del sistema y contar con una infraestructura tecnológica de equipos e instalaciones para la operación y expansión del sistema.

Con respecto a las acciones para la implementación del SIGEF establecidas en la matriz del anexo VII del diseño original, se puede decir que al final del proyecto se había cumplido satisfactoriamente o en gran parte con dos de las acciones: la centralización de la gestión de la deuda pública en la SEF y la creación del sistema de cuenta única para la administración de las disponibilidades de la tesorería. La acción de promulgar la ley de Contrataciones y Adquisiciones y de crear la Dirección General de Abastecimientos en la SEF con facultades regulatorias de las adquisiciones del sector público, fue cumplida en gran medida después de la terminación del proyecto. Asimismo, se espera que en el 2006 con la promulgación de la Ley Orgánica de Presupuesto se cumpla satisfactoriamente con la acción de transferir a la SEF las funciones de formulación, programación y control presupuestal. Por último no se cumplieron con las acciones de crear la oficina de auditoría en la SEF y reformular las funciones de la Contraloría General de la República.

No se pudo avanzar más en la reforma y modernización de los procedimientos, especialmente en los de control interno y adquisiciones, por la no aprobación por el Congreso de los proyectos de ley de modificación del marco normativo. Al respecto, cabe mencionar que con posterioridad al término del proyecto en enero del 2006, se aprueban las nuevas leyes de Tesorería y Crédito Público. Asimismo, no se avanzó en los sistemas conexos de recursos humanos y bienes patrimoniales, por cuanto la disponibilidad de recursos del proyecto no era suficiente. Un indicador de esto último es que el avance alcanzado en el módulo de adquisiciones ha sido financiado con recursos adicionales de una cooperación técnica del BM.



En cuanto a las lecciones aprendidas, podemos decir en primer lugar que el proceso de reforma de la administración financiera pública es complejo y altamente dependiente de la voluntad y coyuntura política, por consiguiente tiene que ser llevado a cabo de manera gradual y por etapas, que requiere la participación coordinada de la comunidad de donantes y de instrumentos financieros que se adapten mejor al proceso de reforma como los préstamos con base en resultados (PBL) o programáticos, préstamos multifase o por etapas o los SAWPS.

En segundo lugar, es conveniente que la aplicación de nuevos procedimientos y la implantación de sistemas de información se realice primero en unas pocas instituciones piloto antes de su aplicación generalizada a las entidades del sector público, con la finalidad de probar la funcionalidad de los procedimientos y sistemas, detectar errores en el diseño, recolectar opiniones de los usuarios y para la mejor preparación de la guías y manuales de operación.

En tercer lugar, se deben establecer metas intermedias con sus correspondientes indicadores de desempeño que permita evaluar de manera objetiva el grado de avance del proceso de reforma durante la ejecución del proyecto. Se deben asignar recursos por consiguiente para generar la información de los indicadores de desempeño para el inicio del proyecto (línea de base) y durante su ejecución (evaluaciones intermedias y finales).

## ■ ■ 2.1. Análisis de resultados (productos , efectos e impactos)

### ■ ■ 2.1.1. Productos (outputs) obtenidos

#### ■ ■ 2.1.1.1. Análisis de indicadores de producto

- Sistema de Registro y ejecución presupuestaria fortalecido, el cual esta integrado por los siguientes subcomponentes o módulos: 1.1 Contabilidad Gubernamental, 1.2. Crédito Público, 1.3. Presupuesto, 1.4. Tesorería, 1.5. Control Interno, 1.6 Contrataciones y Bienes

#### Planificado

1.1.1 100% de los registros económicos-financieros del Gobierno Central integrados en el SIGEF para el cuarto trimestre del 2005; Línea de base 0% para el 2001.

1.2.1 100% de los compromisos de deuda pública se reflejan en el módulo de Crédito Público del SIGEF para el cuarto trimestre de 2004; Línea de base 0% para el 2001.

1.3.1 El 100% del Gobierno Central programa la ejecución de sus presupuestos a través del sistema desde fines del 2003. Línea de base 0% para el 2001.

1.3.2 El 100% del Gobierno Central programa el presupuesto por resultados para fines del 2006. Línea de base 0% para el 2001.

1.4.1 El 100% de los ingresos y pagos se procesan mediante el sistema de caja única para el último trimestre del 2005. Línea de base 0% para el 2001.

1.5.1 La Contraloría General de la República tiene acceso al SIGEF desde fines del 2003 y mejora el proceso de control gubernamental. Línea de base 0% para el 2001.

1.6.1 Por lo menos tres Secretarías de Estado realizan sus procesos de compras y contrataciones utilizando el SIGEF para fines del 2005. Línea de base 0% para el 2001.

#### Logrado

1.3.11.1.1. 100% de los registros económicos financieros del Gobierno Central se encuentran integrados en el SIGEF, a excepción de las Unidades Ejecutoras de Préstamos cuyos desembolsos de fondos no se realizan



por la Tesorería Nacional

1.2.1 EL Sistema de Gestión y Análisis de Deuda (SIGADE) es el sistema instalado para el registro y control de la deuda pública y en el que se encuentran registrados el 100% de los compromisos. Sin embargo, la interfase para la comunicación con el SIGEF se encuentra aun pendiente de completar.

1.3.1 Para fines del 2003, el 100% de la ejecución del presupuesto se realizó en el SIGEF. A partir del año 2004, la formulación y ejecución del presupuesto se lleva en su totalidad en el SIGEF.

1.3.2 Este objetivo no fue cumplido dado que se discontinuó la aplicación de esta metodología por falta de voluntad política en su desarrollo e implementación.

1.4.1 Durante el 2004, la Tesorería Nacional ha implementando en forma parcial el concepto de Cuenta Única. Su implementación completa depende de la aprobación de la nueva ley de Tesorería, lo cual se dió recién en diciembre del 2005. Sin embargo, los sistemas se encuentran preparados para este proceso.

1.5.1 Desde fines del año 2003, la Contraloría tiene acceso pleno al SIGEF de acuerdo a las funciones que le competen. La mejora en el proceso de control no ha sido implementada por falta de aprobación de la nueva ley de Contraloría y Control Interno.

1.6.1 Este objetivo no fue cumplido. Por falta de recursos, recién ha comenzado la implementación del Sistema de Compras y Contrataciones en los Organismos Piloto.

#### Análisis

1.1.1 Uno de los principales logros del proyecto es la utilización del SIGEF para la formulación y ejecución de los ingresos y gastos en todas las entidades del Gobierno Central. De este forma se tiene un grado razonable de confiabilidad en que los reportes del SIGEF reflejan realmente la totalidad de las transacciones del Gobierno Central. No obstante, la información de los ingresos recaudados por la DGII y la DGA registrada en el SIGEF, y que constituyen la mayor parte de los ingresos del Gobierno Central, es proporcionada por las DGII y la DGA y su calidad y confiabilidad dependen de los sistemas de recaudación de estas instituciones.

1.2.1 La clave para el control y gestión de la deuda pública constituyó la eliminación de la situación de proliferación y descontrol de los endeudamientos de las entidades del sector público, mediante el establecimiento de un procedimiento normativo centralizado para la emisión de la deuda pública, tanto interna como externa. Este procedimiento y la función de gestión de la Secretaría de Finanzas se ven reforzadas con la reciente aprobación en diciembre del 2005 de la ley de Crédito Público.

1.3.1 La promulgación y especialmente el cumplimiento del Decreto Presidencial 009-04 de enero del 2006, que instruye a las entidades del Gobierno Central la utilización mandatoria del SIGEF, fue fundamental para el alcance de los objetivos del proyecto. También merece destaque que las autoridades y funcionarios del nuevo gobierno de Leonel Fernandez, con excepciones, no se opusieron al cumplimiento de esta normativa.

1.3.2 Se considera que el Gobierno de la República Dominicana aún no se encuentra preparado para un presupuesto por resultados, por la debilidad de las instituciones, ausencia de información estadística y la ineficacia de los controles. Mayor información al respecto se puede encontrar en el informe de diagnóstico realizado por el PRODEV.

1.4.1 Lo importante es que la Tesorería tenga un control del flujo de ingresos y egresos del Gobierno Central y en este sentido el proyecto contribuyó a la reducción substancial del número de cuentas bancarias. En lo que respecta a los ingresos de la DGII y DGA existe el problema mencionado en 1.1.1 sobre la eficiencia de los sistemas de recaudación.

1.5.1 La Contraloría es uno de los organismos rectores que se encuentra en comunicación con el SIGEF mediante la red de fibra óptica instalada a fines del 2003, por lo tanto tiene acceso desde esa fecha a los sistemas e información de su competencia. También se ha desarrollado un nuevo procedimiento de control interno pero su implantación requiere la modificación del marco legal.

1.6.1 En la revisión del marco lógico y del cronograma de ejecución de las actividades realizada en octubre del 2003, se llegó a la conclusión de que los recursos disponibles no eran suficientes para el completo desarrollo de los sistemas conexos del SIGEF (contrataciones, recursos humanos e inversión pública). Por



esta razón la Secretaría de Finanzas gestionó en el 2005 una cooperación técnica con el BM para avanzar el desarrollo del módulo de contrataciones.

## Marco Normativo de gestión financiera fortalecido

### Planificado

2.1 Emisión de Decretos Presidenciales que reforman el proceso presupuestal, la contratación de deuda pública y las adquisiciones de bienes y servicios del Estado, para finales del 2004.

2.2 Anteproyectos de leyes reintroducidos al Congreso durante el primer trimestre del 2005. Línea de base 40% para el 2001.

### Logrado

#### 2.1.1 Decreto 581-96 del 19-11-96

Crea la Comisión Técnica Interinstitucional que se encargará de elaborar las propuestas de Reformas y modernización de la Administración Financiera de la República Dominicana

#### 2.1.2 Decreto 468-97 del 6-11-97

Establece las funciones de la Comisión Técnica Interinstitucional para la Reforma y Modernización de la Administración Financiera del Estado. Tendrá a su cargo la ejecución, orientación, coordinación y supervisión general del Programa de Administración Financiera Integrada.

#### 2.1.3 Decreto 614-01 del 12-6-01

Establece el Sistema de Programación de la Ejecución Financiera del Presupuesto de acuerdo a criterios conceptuales y de procedimientos.

#### 2.1.4 Decreto 581-02 del 31 de julio del 2002.

Prohíbe a las entidades centralizadas y descentralizadas del Gobierno incurrir en compromisos o deuda con proveedores de bienes y servicios, incluyendo préstamos y avales bancarios que no hayan sido previamente autorizados y aprobados por la Secretaría de Estado de Finanzas.

#### 2.1.5 Decreto 646-02 del 21-8-02

Establece que el Programa de Caja mensualizado, preparado por la ONAPRESI.

#### 2.1.6 Decreto 582-02 del 31-7-02

Establece las funciones y composición de la Comisión Evaluadora de la Deuda Pública. Ésta será la encargada de revisar, documentar y evaluar todas las deudas internas del Estado.

#### 2.1.7 Decreto 9-04 del 6-1-04

Crea el Sistema Integrado de Gestión Financiera como un sistema de gestión, administración y control de los recursos públicos de aplicación obligatoria en el Gobierno Central.

#### 2.1.8 Decreto 10-04 del 6-1-04

Modifica el Art. 8, literal d, del Decreto No. 614-01 del 12 de junio del 2001, referente al Sistema de Programación de la Ejecución Financiera del Presupuesto.

#### 2.1.9 Decreto 405-04 del 5-5-04

Crea los principios y preceptos rectores de control interno del Sector Público dominicano.

#### 2.1.10 Decreto 406-04 del 5-5-04

Modifica los artículos 12, 13, 14 y 15 del Decreto No. 262-98 sobre compras y contrataciones de bienes.

#### 2.1.11 Decreto 1093-04 del 3-9-04

Establece que la Secretaría de Estado de Finanzas asumirá a partir del 1-10-04 la responsabilidad del registro y el servicio de la deuda externa del Sector Público no Financiero.

#### 2.1.12 Decreto 1523-04 del 2-12-04

Establece el procedimiento para la contratación de operaciones de crédito público interno y externo, para el



registro de desembolsos por operaciones de crédito público, para la solicitud y otorgamiento de avales, fianzas y garantías por el Gobierno Central, para el tratamiento de la deuda administrativa del Gobierno Central y de las operaciones de la Tesorería Nacional.

## 2.1.13 Decreto 1524-04 del 2-12-02

Establece el Sistema de Programación de la Ejecución del Presupuesto y del excedente presupuestario (Deroga el Decreto No. 614 del 12 de junio del 2001).

2.2.1 Proyecto de Ley que crea el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado.

2.2.2 Proyecto de Ley de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda.

2.2.3 Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto.

2.2.4 Proyecto de Ley de Tesorería.

2.2.5 Proyecto de Ley de Crédito Público.

2.2.6 Proyecto de Ley de Compras y Contrataciones.

2.2.7 Proyecto de Ley de la Contraloría General de la República y del Control Interno.

## Análisis

2.1 Los Decretos Presidenciales constituyeron el medio por el cual el Gobierno impulsó la reforma de la administración financiera, dadas las dificultades para la aprobación de leyes en el Congreso, especialmente cuando se trata de proyectos que afectan intereses y cuando el partido de oposición tiene la mayoría en el Congreso. Como se mencionó anteriormente, el decreto más importante para el proyecto fue el 009-01 de enero del 2004 que obliga a las entidades del Gobierno Central a utilizar el SIGEF para la administración de sus recursos. El cumplimiento de este decreto significó que los sistemas desarrollados por el proyecto fueran utilizados realmente por las entidades del estado para la formulación y ejecución del presupuesto de ingresos y gastos del Gobierno Central. Este cumplimiento adquiere mayor mérito cuando prácticamente se mantuvo inalterable con el cambio de gobierno en agosto del 2004, teniendo en cuenta la cultura política de la República Dominicana en que cada gobierno abandona los proyectos del gobierno anterior y utiliza el servicio civil para proporcionar empleo a sus partidarios. A pesar de la renovación de la mayor parte de los empleados públicos, la implantación de los módulos centrales del SIGEF no se detuvo y alcanzó a 71 instituciones y dependencias del Gobierno Central con cerca de un millar de usuarios.

En el ámbito del control de la deuda pública, fue importante la promulgación de los decretos 581-02 de agosto del 2002 y 1523 de diciembre del 2004, mediante los cuales se da término al descontrol que existía en la contratación de las obligaciones de parte de las entidades del estado y se establece un nuevo procedimiento ordenado bajo el control de la Secretaría de Finanzas. Con el decreto 1093 de septiembre del 2004, se formaliza el papel central de esta Secretaría en la administración de la deuda pública y se inicia el proceso de transferencia de información al SIGADE para su actualización y utilización por el SIGEF.

Respecto a las contrataciones y adquisiciones, a pesar de los pronunciamientos oficiales y de las recomendaciones de los organismos multilaterales, el decreto presidencial correspondiente no se emitió durante la ejecución del proyecto sino en febrero del 2006 y motivado por las condicionalidades del Tratado de Libre Comercio con los EEUU. Además, parte de la redacción del texto promulgado no es consistente con el espíritu de la reforma ya que contiene una salvaguarda imprecisa que posibilita la contratación directa de obras por conveniencia de los intereses nacionales. Se considera que las adquisiciones del estado es uno de los más difíciles de reformar, teniendo en cuenta que la asignación de los recursos del estado en República Dominicana, constituye uno de los principales medios por los cuales el gobierno recompensa los favores políticos.

2.2 Los anteproyectos de ley contienen los cambios normativos y de procedimiento necesarios para consolidar y profundizar las reformas. Le otorgan mayor respaldo legal a las modificaciones introducidas con los decretos presidenciales. Su elaboración y consenso al interior del poder ejecutivo se tuvo que hacer en





dos oportunidades, la primera con la administración del gobierno hasta el 2004 y la segunda con la actual administración. Cabe mencionar que dos de los anteproyectos, el de Tesorería y el de Crédito Público, fueron aprobados por el Congreso sin mayores modificaciones a finales del 2005 e inicios del 2006.

### ■ 2.1.1.2. Identificación de los productos logrados

- **Nuevos Clasificadores Presupuestarios.** Son utilizados por todas las entidades usuarias del SIGEF para el registro de las transacciones, forma parte del plan de cuentas, fue elaborado en forma conjunta con ONAPRES, comprendió sesiones de trabajo, participación y retroalimentación de la contraparte nacional y capacitación de todos los niveles de las entidades involucradas. Desde la elaboración del presupuesto del año 2003 en adelante, el nuevo clasificador presupuestario es la herramienta más utilizada y constituye en el elemento integrador de los módulos que conforman el SIGEF.
- **Base de Datos Integrada.** Constituye el único repositorio de datos con toda la información financiera, presupuestaria y contable para la toma de decisiones. Una de las principales deficiencias del sistema anterior era la existencia de diferentes bases de datos inconsistentes entre sí que requerían trabajo manual redundante para su alimentación y mantenimiento. Todo esto fue eliminado con la base de datos única.
- **Módulo de Formulación Presupuestaria,** permite la preparación de escenarios del nuevo presupuesto mediante proyecciones de cifras de la Cuenta Ahorro, Inversión y Financiamiento a partir de la ejecución del presupuesto vigente y de información de variables macroeconómicas.
- **Introducción de la Programación de Cuotas.** Desde el año 2003, todas las Instituciones elaboran trimestralmente sus cuotas de compromiso y las someten a la aprobación de ONAPRES. La fijación de cuotas de compromiso ha ordenado la ejecución de los programas presupuestarios y ha permitido controlar, con un grado razonable de certeza, la presión del gasto sobre las disponibilidades de fondos en la Tesorería Nacional
- **Reducción de la discrecionalidad en la asignación del gasto.** En el presupuesto aprobado del año 2006, el porcentaje a disposición de la Oficina del Presidente de la República es del 5% y para usos definidos aunque genéricamente, comparado con más del 50% a inicios de la presente década.
- **Creación de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.** La instancia que tendrá a su cargo la administración del sistema desde el punto de vista funcional e informático
- **Conciliación automática de las cuentas bancarias del Estado.** Desde 2004, funciona en la Tesorería Nacional, el módulo que administra y controla las transacciones que se ejecutan sobre las cuentas bancarias oficiales del Tesoro Nacional en el Banco de Reservas y en el Banco Central y sobre las cuentas colectoras de los organismos. Este módulo abarca la conciliación de cuentas bancarias oficiales, los movimientos entre cuentas y toda transacción involucrada con cuentas bancarias y cuentas escriturales
- **Control y administración de la deuda pública interna y externa,** a través de la Dirección de Crédito Público de la Secretaría de Finanzas.
- **Mayor transparencia en la información sobre el presupuesto público.** Con la implementación de la primera etapa del SIGEF se han publicado por primera vez los presupuestos nacionales de los ejercicios 2003, 2004 y 2005; y el cierre presupuestario del ejercicio 2004.
- **Más de 1,000 empleados del sector público capacitados en la funcionalidad y operación del SIGEF**
- **Infraestructura informática instalada y operando**



### ■ ■ 2.1.2. Efectos (outcomes) e impactos del proyecto

#### ■ ■ 2.1.2. Objetivos de desarrollo



##### Gestión pública mejorada

El 75% de los gastos se realizan en el marco de una gestión eficiente y efectiva para el año 2007. Línea de base 25% para el 2001. Al término del proyecto a fines del 2005 se estima un valor del 50%.

#### ■ ■ 2.1.2.1. Análisis de indicadores de efecto (outcome)

**A.** A nuestro entender no es posible aún medir el efecto del proyecto en la eficiencia de la gestión del gasto público, en primer lugar porque ni en el diseño original del proyecto ni en la revisión del marco lógico de octubre del 2003, se realizaron las estimaciones de la línea de base ni se implementó el sistema de información para el seguimiento.

El diagnóstico de la problemática al inicio del proyecto mostró que una asignación del gasto público caracterizada por la discrecionalidad, ausencia o inconsistencia de la información disponible y baja participación de la sociedad civil; no podía ser eficiente. Los productos logrados con el proyecto han mejorado los sistemas y procedimientos para el registro de las transacciones, la generación de información consistente y el control de los recursos y obligaciones del estado. Sin bien constituyen elementos que sientan las bases y posibilitan una asignación del gasto más eficiente, no lo garantizan, se requiere adicionalmente de las autoridades, la voluntad de asignar los recursos con criterios de desarrollo nacional y no de clientelismo político como ha sido la práctica usual en la historia de la República Dominicana.

Por otro lado, en una interpretación más restrictiva del "marco de una gestión eficiente y efectiva" en el sentido de que los gastos sean registrados en el SIGEF y no se encuentren bajo la discrecionalidad de la Presidencia de la República, podemos decir que el proyecto ha alcanzado el objetivo de desarrollo, si tenemos en cuenta que el gobierno central concentra la mayor parte del gasto del sector público. Sin embargo, para obtener el porcentaje preciso se requiere obtener información consolidada del gasto de los ayuntamientos, instituciones descentralizadas y empresas del estado, que no se encuentra disponible de manera pública.

#### ■ ■ 2.1.2.2. Identificación de efectos intermedios (outcomes) e impactos iniciales

**A.** Impacto inicial. El Programa impulsó y posibilitó la actualización del marco legal para la administración de los recursos fiscales, el proceso de formulación del presupuesto se comenzó a realizar de manera más técnica y transparente con la participación de las instituciones del gobierno central,

Efecto intermedio. Se redujo sensiblemente, del 12% en el 2000 al 1% en el 2003, la discrecionalidad en la asignación del gasto público, se logró un mayor control de la deuda pública y una mayor eficiencia en el pago de la nómina del sector público, se llevó al debate nacional la propuestas de reforma de la administración de los recursos públicos.

#### ■ ■ 2.1.2.3. Identificación de los futuros efectos (outcomes) e impactos





- A.** Es difícil identificar los efectos futuros del presente proyectos, si tenemos en cuenta que la reforma de la administración pública es un proceso continuo que no se ha detenido y que es apoyado por varias operaciones no sólo del BID sino también del BM, UE y otras agencias de cooperación. En el caso específico del SIGEF, su consolidación al término del 1093/OC-DR está siendo apoyada por la ATN/SF-9155-DR, mientras que su extensión a las instituciones descentralizadas y el desarrollo del nuevo modelo de control interno estará apoyado por el DR-L1005. Además la terminación del sistema conexo de adquisiciones será objeto de una operación de préstamo paralela del BM.

Hecha esta salvedad, se espera que con la aprobación del marco legal y la consolidación y profundización del SIGEF hacia las instituciones descentralizadas:

1. Administración Pública del Gobierno Central, Instituciones Descentralizadas y Autónomas no financieras e Instituciones Públicas de la Seguridad Social completamente conectadas y trabajando en línea con un sistema integrado
2. Procesos y tramitaciones del Gobierno optimizados
3. Información completa y en línea de todo el Gobierno, para la toma de decisiones de las autoridades y su presentación a los ciudadanos dominicanos y a los organismos financiadores
4. Ahorros a través de la utilización de los módulos del SIGEF, minimizando la utilización del papel y mejorando los trámites burocráticos
5. Opinión pública informada a través de diferentes medios sobre el presupuesto, la ejecución presupuestaria, la deuda pública y las compras efectuadas
6. Asignación del gasto público más consistente con los objetivos de desarrollo

### ■ 2.1.2.4. Análisis de los supuestos (de productos a efectos)

- A.**
1. Contexto externo favorable para la implementación de las reformas, como la vigencia del tratado de libre comercio con los EEUU, el acuerdo de estabilización con el FMI y las condicionalidades de la cooperación internacional.
  2. Voluntad y apoyo político para la aprobación, reglamentación y cumplimiento de los anteproyectos de Ley de la creación de la Secretaría de Hacienda, Orgánica de Presupuesto, Control Interno y Adquisiciones.
  3. Disponibilidad de recursos externos y de contrapartida para la implantación del SIGEF en las instituciones descentralizadas y ayuntamientos y para el desarrollo de los sistemas conexos (adquisiciones, recursos humanos e inversión pública).
  4. Apoyo coordinado de la comunidad de donantes, no sólo con la aprobación de financiamientos sino en sus diálogos con el gobierno sobre la importancia de continuar la reforma de la administración financiera

### ■ 2.1.2.5. Pregunta piloto No.1 (opcional). Distribución de los beneficios del proyecto en la población objetivo

- A.** La implementación de la primera etapa del SIGEF se limitó a las instituciones del gobierno central, por lo tanto no ha llegado a las organizaciones descentralizadas y municipios, implicando un sesgo hacia los principales centros urbanos donde se localizan estas instituciones.

### ■ 2.1.2.6. Pregunta piloto No.2 – (opcional). Efectos adversos del proyecto

- A.** no aplica



## ■ 2.1.2.7. Pregunta piloto No.3 – (opcional). Contribución al logro de las metas nacionales / sectoriales / Estrategia de País

**A.** Los resultados del proyecto tienen un efecto directo en el objetivo de la actual estrategia del Banco en el país de aumentar la eficiencia y transparencia de la administración pública mediante acciones que apoyen el pilar de la gobernabilidad. Van a tener un efecto positivo en el Índice de Efectividad de la Administración Pública del Instituto del Banco Mundial, que es el indicador seleccionado en el documento de la estrategia del Banco para medir el aumento de la eficiencia y transparencia de la administración pública, así como en otros instrumentos utilizados por los organismos multilaterales como el CFAA, CPAA y PER del BM, ROSC del FMI y PEFA.

## ■ 2.1.2.8. Pregunta piloto No.4 – (opcional). Adaptación del proyecto a cambios en el entorno

**A.** No se presentaron cambios significativos ni en el contexto ni en las políticas ni estrategias. Sin embargo durante la ejecución del proyecto se realizaron elecciones generales y se produjo un cambio de Gobierno Nacional en agosto del año 2004, con las implicancias que esto conlleva en cuanto a los cambios de personal y la capacitación y concientización de los avances del proyecto, sus beneficios y contratiempos. Por otra parte, este cambio afectó importantemente la aprobación de las leyes en el Congreso, ya que hubo que lograr nuevamente consenso con las nuevas autoridades. Los anteproyectos presentados permieron y hubo que realizar actualizaciones y nuevas presentaciones de los mismos.

## ■ 2.1.2.9. Recálculo de la Tasa Interna de Retorno (TIR)

**A.** El proyecto no contempló ningún cálculo de tasa de retorno

## ■ 2.1.2.10. Recálculo de otros indicadores de evaluación económica

**A.** El proyecto tampoco contempló otras estimaciones de evaluación económica

## ■ 2.1.2.11. Calificación de la efectividad del proyecto en términos de su objetivo de desarrollo (OD)

Teniendo en cuenta la totalidad de los análisis realizados en las secciones 2.1.1 y 2.1.2., califique la efectividad del proyecto en términos de su objetivo de desarrollo

☐ Muy Efectivo (ME)

☒ Efectivo (E)

☐ Poco efectivo (PE)

☐ Inefectivo (I)

**A.** La implantación del SIGEF ha contribuido de un modo fundamental en la mejora de la gestión de la Administración Financiera Dominicana, agilizando las tramitaciones a través de los desarrollos informáticos que permiten registrar la información en un único lugar y por única vez. Los sistemas informáticos implementados y las comunicaciones a través de la red de datos del SIGEF mejoran y hacen eficientes la gestión, disminuyendo tiempos en el registro y análisis de gastos e ingresos. Además, las herramientas de simulación y análisis que dispone la ONAPRES y las Instituciones, mejoran los resultados de la formulación presupuestaria de cada nuevo ejercicio. La aprobación y puesta en funcionamiento del nuevo marco normativo, que el Gobierno Dominicano se ha comprometido a realizar en el año 2006 y a implementar durante el año 2007, implicará una mejora adicional y sustantiva en la gestión eficiente y eficaz del gasto público, introduciendo reingeniería de los procesos administrativos.

## ■ 2.2. Análisis de la implementación



## 2.2.1. Medición del desempeño del proyecto

### 2.2.1.1. Elementos para monitoreo y evaluación

1. Análisis de problemas	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
2. Estrategia de intervención	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
3. Identificación de efectos (outcomes) e impactos esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
4. Identificación de productos (outputs) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
5. Indicadores de efectos (outcomes) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input checked="" type="checkbox"/> N/A
6. Indicadores de productos (outputs) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
7. Línea de base de efectos (outcomes) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input checked="" type="checkbox"/> N/A
8. Línea de base de productos (outputs) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input checked="" type="checkbox"/> N/A
9. Supuestos de productos a efectos	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
10. Plan de monitoreo	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input checked="" type="checkbox"/> N/A
11. Plan de adquisiciones	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
12. Calendario de inversiones	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A

### 2.2.1.2. Análisis de factores críticos del diseño

- A. El proyecto no contó con una estimación de la línea de base ni con un sistema de monitoreo para el seguimiento de los indicadores. Estas deficiencias tampoco se resolvieron en la revisión del marco lógico en octubre del 2003. Sin embargo, fueron compensadas mediante una permanente comunicación con la UTP para la evaluación de los avances del proyecto. Adicionalmente se contó con la evaluación periódica independiente de la consultora SIDEPRO.

### 2.2.1.3. Lecciones aprendidas para el diseño (medidas adoptadas)

- A. A partir de la reformulación del proyecto que se llevó a cabo junto con la UTP en el primer trimestre del año 2003, se procedió a:

(i) Rediseñar el marco lógico tomando al SIGEF como una integridad



- (ii) Reprogramar el cronograma de ejecución de las actividades para el logro de los objetivos específicos (productos) de los módulos centrales del SIGEF (presupuesto, tesorería, contabilidad y crédito público) en función a la disponibilidad de recursos del préstamo y de contrapartida.
- (iii) Contratar a la firma SIDEPRO para la evaluación periódica del avance en la ejecución del proyecto.
- (iv) Requerir de la UTP informes y reuniones trimestrales para evaluar el desempeño del proyecto

## 2.2.1.4. Lecciones aprendidas para el diseño (medidas alternativas)

- A. Asignar recursos y definir la metodología para la identificación y estimación de los indicadores de línea de base de los productos y efectos esperados y para el diseño e implantación del sistema de información para su seguimiento y monitoreo. Tener en cuenta la experiencia de proyectos similares en países comparables.

## 2.2.1.5. Información disponible durante la implementación del proyecto

Establecimiento de procesos y mecanismos para recolección y análisis de datos (fuente de datos, responsables, periodicidad y características de la información)	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input checked="" type="checkbox"/>	N/A
Recolección de información de línea de base de efectos	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input checked="" type="checkbox"/>	N/A
Recolección de información de línea de base de productos	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input checked="" type="checkbox"/>	N/A
Recolección, análisis y reporte de información sobre insumos disponibles y actividades realizadas	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A
Recolección, análisis y reporte de información sobre productos generados por el proyecto y su contribución al logro de los efectos esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A
Recolección, análisis y reporte de información sobre efectos e impactos generados por el proyecto y su contribución a las metas establecidas en la estrategia de desarrollo sectorial y nacional	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A

## 2.2.1.6. Análisis de factores críticos para medición de desempeño durante la implementación

- A. La falta de información sobre la línea de base así como la ausencia de un sistema de información para el seguimiento y monitoreo de resultados, fueron factores que afectaron negativamente la evaluación de los resultados del proyecto.

Sin embargo, el constante diálogo y comunicación con la UTP y los informes de evaluación de SIDEPRO permitieron acompañar de cerca el desempeño del proyecto.

## 2.2.1.7. Lecciones aprendidas en la implementación (medidas adoptadas)

- A. En la reformulación del plan de operaciones del proyecto en el primer trimestre del 2003 se acordaron las siguientes medidas con relación al seguimiento del desempeño del proyecto:
  1. Contratación de la firma SIDEPRO para la evaluación periódica de los avances en la ejecución del proyecto.
  2. Informes trimestrales de ejecución de la UTP



3. Reuniones con una frecuencia trimestral cuanto menos entre la representación y la UTP para evaluar el desempeño del proyecto

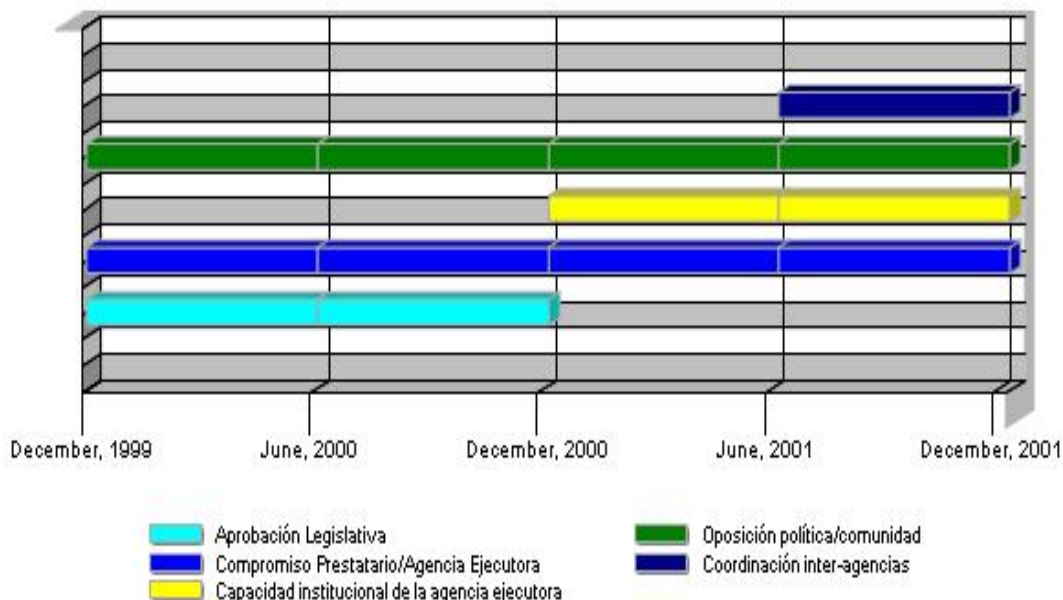
Adicionalmente, se mantuvo una permanente comunicación entre la representación y la UTP

## 2.2.1.8. Lecciones aprendidas para la implementación (medidas alternativas)

- A. Acordar de manera participativa con el organismo ejecutor el sistema de seguimiento y monitoreo de los indicadores de desempeño del proyecto y asignar recursos para su implementación

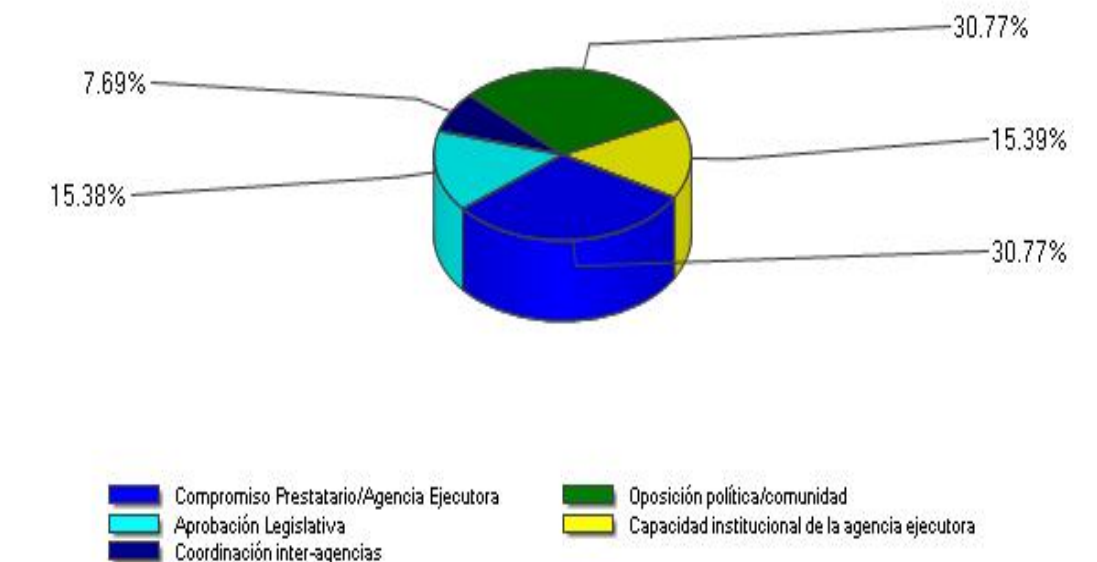
## 2.2.2. Factores que afectaron la implementación del proyecto (según ISDP)

Factores que afectaron la ejecución del proyecto según el período en que fueron reportados en el ISDP





Factores que afectaron la ejecución del proyecto según número de ocurrencias en el ISDP



### 2.2.3. Análisis de factores críticos para el éxito del proyecto

#### 2.2.3.1. Identificación de factores negativos para obtener los productos

- A.** La necesidad de ratificación legislativa para la validez legal del contrato de préstamo cuando el partido en el gobierno no contaba con la mayoría en el poder legislativo, retrazó de manera significativa el inicio del proyecto. Se tardó 30 meses en lograr la ratificación legislativa y 6 meses adicionales para el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad.

Posteriormente y aun cuando existió voluntad política para las reformas, como lo demuestra la promulgación del decreto presidencial 009-04 comentado anteriormente, este apoyo tuvo sus excepciones dependiendo de la institución afectada, la influencia de las personas en el cargo y el objetivo de la reforma. Por lo general, cuando más se afectaban las prerrogativas de alguna institución, como ONAPRES, mayor fue la resistencia al cambio. Asimismo, el poco avance en el tema de adquisiciones se debe principalmente a la existencia de intereses particulares que se benefician con el sistema vigente y que se resisten a perderlos.

Otro factor que afectó negativamente la oportunidad y calidad de los productos, fue el cambio generalizado del personal del servicio civil en agosto del 2004 con ocasión del cambio de Gobierno, lo que significó volver a iniciar los programas de capacitación al personal usuario del SIGEF y a consensuar el contenido de las leyes de reforma de la administración pública para su reintroducción al Congreso.

#### 2.2.3.2. Identificación de factores positivos para obtener los productos

- A.** Desde la elegibilidad del proyecto en marzo del 2001, se contó con el apoyo político del poder ejecutivo para la promulgación de los decretos presidenciales que posibilitó el sustento normativo para el desarrollo del SIGEF y su utilización mandatoria para las instituciones del gobierno central



desde los inicios del 2004.

La capacidad y liderazgo de la dirección ejecutiva de la UTP fue otro de los factores positivos

Flexibilidad para la modificación de los procedimientos establecidos en el diseño con la finalidad de mejorar la ejecución del proyecto, como el cambio en el sistema de selección para la adquisición del SIGADE y para la contratación de consultores individuales para el desarrollo informático, la evaluación ex-post de estas contrataciones y el financiamiento de la UTP con recursos del préstamo cuando la contrapartida se vió afectada por la devaluación del 2003.

### ■ 2.2.3.3. Identificación de factores negativos para la obtención de los efectos (outcomes)

**A.** Hay que señalar primero que no es posible aún medir el efecto del proyecto en el objetivo de desarrollo de mejorar la gestión pública por los argumentos señalados en 2.1.2.1. de no contar con línea de base ni con el sistema de información para el monitoreo.

Sin embargo, se considera que el principal factor negativo para la mejora en la calidad del gasto público es la resistencia de políticos y empresarios al avance de la reforma por afectar sus intereses particulares. Por ejemplo, con la introducción de procesos competitivos en las adquisiciones del estado se eliminaría los sobrecostos por comisiones y ganancias extraordinarias que resultan de las adjudicaciones directas en las obras públicas.

### ■ 2.2.3.4. Identificación de factores positivos para la obtención de los efectos (outcomes)

**A.** El apoyo de la comunidad internacional de donantes a los cambios propuestos por el proyecto, que condicionó en cierta forma la voluntad de las autoridades políticas a continuar con las reformas, especialmente cuando en la coyuntura económica de la crisis del 2003 - 2004, la necesidad de recursos externos era apremiante. Al respecto, cabe mencionar las condicionalidades en este sentido introducidas en el acuerdo firmado con el FMI en febrero del 2005 y sus posteriores actualizaciones.

El contexto internacional de una mayor inserción de la República Dominicana en la economía mundial con la firma del Tratado de Libre Comercio con los EEUU, cuya implantación requiere el cumplimiento de principios básicos de buen gobierno.

La demanda de la sociedad civil y el debate público por una más equitativa distribución de los recursos del estado.

## ■ 2.2.4. Análisis de gestión del proyecto y lecciones aprendidas

### ■ 2.2.4.1. Análisis de gestión

**A.** Ante el significativo retraso de 36 meses para el inicio del proyecto, los problemas para la conformación del equipo de consultores principales y la información sobre el presupuesto de costos para el desarrollo de los módulos conexos; la UTP solicitó a principios del 2003, una reformulación del presupuesto y del cronograma de actividades, una prórroga de 24 meses para la ejecución del proyecto hasta septiembre del 2005, una metodología para el seguimiento de los avances y un cambio en los procedimientos de adquisiciones. Estos cambios le permitieron a la UTP concentrarse en el desarrollo e implantación de los módulos centrales del SIGEF

Por otro lado, ante la necesidad de modificar el marco normativo para contar con sustento legal para el avance de las reformas y ante la dificultad y retraso para la aprobación de los anteproyectos de ley, se optó por realizar los cambios normativos más necesarios mediante la promulgación de decretos presidenciales.





Aprendizaje de los proyectos piloto. El desarrollo realizado durante el año 2002 y 2003 de la Base de Datos Única permitió identificar problemas, desarrollar mejores prácticas y generar conocimiento apropiado para el desarrollo del SIGEF.

La coyuntura internacional de necesidad de recursos externos por la crisis económica del 2003, permitió un mayor impulso a los avances en la reforma, mediante el cumplimiento de condicionalidades específicas para la disponibilidad de los recursos externos, como los préstamos de emergencia, y sectoriales y el acuerdo de estabilización con el FMI.

### ■ 2.2.4.2. Lecciones aprendidas sobre gestión de proyectos (medidas alternativas)

- A.** Tener presente el tiempo promedio que insume la ratificación legislativa de los contratos de préstamo. En este sentido y en caso de existir un préstamo sectorial relacionado, es preferible que se elabore un sólo contrato para ambos préstamos. Hay que evitar situaciones como en el programa con el sector financiero, donde el préstamo sectorial de reforma 1536/OC-DR por 100 millones fue ratificado en marzo del 2003, mientras que el de CT para financiar justamente las reformas 1498/OC-DR de 6 millones fue ratificado recién en agosto del 2005.

Realizar previamente estudios que demuestren los beneficios de las reformas, por ejemplo calcular el ahorro en costos con la introducción de procesos competitivos en las adquisiciones del estado. Difundir ampliamente los resultados del estudio.

Realizar actividades de sensibilización sobre los objetivos y justificaciones de las reformas propuestas a la sociedad civil y opinión pública en general, en especial a legisladores, medios de comunicación y sector empresarial.

### ■ 2.2.4.3. Calificación de la implementación del proyecto (IP)

Califique la implementación del proyecto con base en el análisis de gestión anterior y en los productos (outputs) obtenidos en la cantidad y con la calidad esperada, en tiempo razonable y a costos razonables

☐ Muy Satisfactorio (MS)      ☒ Satisfactorio (S)      ☐ Insatisfactorio (I)      ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

- A.** En la primera etapa de la Reforma de la Administración Financiera en República Dominicana se han logrado avances importantes en la modernización de instrumentos y mecanismos de la Gestión Financiera Pública; como la generación de un clasificador presupuestario implementado con las más recientes actualizaciones realizadas por el Fondo Monetario Internacional y el Sistema de Cuentas Nacionales, la formulación de los presupuestos con criterios técnicos, la programación de asignaciones de cuotas en la totalidad de las instituciones del Gobierno Central, registros de la ejecución medianamente automatizados.

La segunda parte de la reforma está marcada por la implementación del SIGEF. en la cual se desarrolló el módulo de formulación presupuestaria que permite a las instituciones realizar sus anteproyectos y a los analistas de la ONAPRES consolidarlos y presentar el proyecto de ley respectivo cada año, la programación de cuotas de compromiso con información registrada desde las entidades usuarias y agregada en el Órgano Rector, la incorporación de modificaciones presupuestarias, el módulo de ejecución de gastos, el registro de los ingresos tanto de las unidades recaudadoras como de la Tesorería Nacional, la conciliación bancaria, el módulo de pagos de la Tesorería Nacional, el módulo de administración de Cuentas y el sistema SIGADE.

Además en este período se han logrado la instalación de un Centro de Operaciones de alto nivel tecnológico en la Secretaría de Estado de Finanzas, y la instalación de la primera red de información del Gobierno Central que abarca la conexión en línea de los 7 Órganos Rectores y de





64 instituciones y dependencias del Gobierno Central con cerca de un millar de usuarios.

Como conclusión, se considera que el desarrollo y la implementación del SIGEF se ha llevado a cabo en un tiempo record y en forma sumamente exitosa, en medio de un contexto no siempre favorable. Esta labor debe ser acreditada a todo el personal del proyecto, desde su conducción estratégica a cada uno de los programadores e implementadores. Con 20 meses de operación el SIGEF ya es parte de la rutina de gestión financiera de las entidades del Gobierno Central.

## 2.3. Análisis de Sostenibilidad

### 2.3.1. Fortalecimiento Institucional / Organizacional (FIO)

#### 2.3.1.1. Areas fortalecidas o mejoradas por el proyecto

Fortalecido / Mejorado	Si	No	N/A	Nivel		
				Nac	Reg	Loc
1. Marco legal y regulatorio	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Procedimientos, manuales, guías operacionales	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.1. Capacidad de la alta gerencia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.2. Capacidad de la mediana gerencia	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
3.3. Capacidad de sistemas de información	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
3.4. Medición del desempeño (capacidad de M y E)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.5. Servicio al cliente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Estructura funcional y organizacional	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
5. Planeación	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Presupuestación / Gerencia financiera	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Coordinación Intra- / Inter-sectorial	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
8. Coordinación Intra - / Inter-organizacional	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
9. Personal / desarrollo de recursos humanos	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
10. Adquisiciones	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Auto-evaluación, auditoría y rendición de cuentas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



## ■ 2.3.1.2. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el país

- A.** Reforma y modernización del proceso de formulación, ejecución y evaluación del presupuesto público, mediante el empoderamiento de las agencias involucradas (Secretaría de Finanzas, ONAPRES, Contraloría), la actualización del marco normativo, la capacitación del personal y la dotación de tecnología de información

Modernización de la administración de la deuda pública mediante la centralización de las funciones en la Secretaría de Finanzas, la actualización del marco normativo y la dotación de tecnología de información

Mayor empoderamiento y participación de las instituciones del gobierno central en la formulación y ejecución de sus presupuestos.

## ■ 2.3.1.3. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el Organismo Ejecutor

- A.** En el proceso presupuestal, la Secretaría de Finanzas se limitaba prácticamente a emitir los cheques de los pagos que autorizaba ONAPRES y verificaba la Contraloría, con limitada participación en la formulación y evaluación. Con la implantación del SIGEF, la Secretaría de Finanzas constituye en la entidad que le da integridad y consistencia al proceso presupuestal, mediante la administración de las disponibilidades y el control de las obligaciones.

Las funciones de administración de la deuda pública se encontraban diseminadas en una serie de instituciones sin una clara delimitación de responsabilidades ni información actualizada sobre el importe ni las condiciones de la deuda pública. Con la reorganización de la Dirección de Crédito Público en la Secretaría de Finanzas, la aprobación de la Ley de Crédito Público y la adquisición del Sistema de Gestión de Deuda (SIGADE) y su interfase con el SIGEF, las funciones del control y administración de la deuda se han modernizado y se encuentran concentradas en la Secretaría de Finanzas.

La creación de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental incluyendo el manual de organización y funciones y la dotación de personal capacitado.

## ■ 2.3.1.4. Calificación de la contribución del proyecto al Fortalecimiento Institucional / Organizacional (FIO)

Califique la contribución del proyecto al fortalecimiento institucional / organizacional en el país prestatario y el Organismo Ejecutor

☐ Muy Relevante (MR)      ☒ Relevante (R)      ☐ Poco Relevante (PR)      ☐ Irrelevante (I)

- A.** En un país con una larga historia de gobiernos autocráticos y centralistas, la Secretaría de Finanzas no ejerce las funciones que normalmente se le asigna e otros países de la región, de conductor de la política fiscal y administrador de los recursos públicos. En la República Dominicana esta función la ejerce el Secretariado Técnico de la Presidencia (STP) del cual dependen las oficinas nacionales de Presupuesto (ONAPRES) y Planificación (ONAPLAN). Adicionalmente y a pesar de que nominalmente las oficinas recaudadoras de impuestos y aduanas se encuentran bajo la dependencia del Secretario de Finanzas, estas instituciones están acostumbradas a actuar de manera independiente o en coordinación con el STP.

Con la implantación del SIGEF, la Secretaría de Finanzas ha logrado fortalecer su función en cuando al control y administración de las disponibilidades y obligaciones del estado, además por primera vez esta registrando la contabilidad presupuestal y patrimonial de las transacciones del sector público. Los anteproyectos de ley de creación de la Secretaría de Hacienda y Orgánica de



Presupuesto consolidan este fortalecimiento institucional mediante la transferencia de las funciones de ONAPRES a la nueva Secretaría de Hacienda, cuya aprobación se espera ocurra en el 2006.

## ■ ■ 2.3.2. Sostenibilidad del proyecto

### ■ ■ 2.3.2.1. Alcance de la sostenibilidad del proyecto

**A.** El Programa de Administración Financiera Integrada (PAFI) ha mejorado de manera sustantiva la Administración Financiera del Estado. Las funciones de Presupuesto, Contabilidad, Tesorería, Compras, Crédito Público y Control Interno así como las Instituciones del Gobierno Central han sido fortalecidas y mejoradas técnicamente superando el rezago estructural que persistía hasta la gestión 2002. Los beneficios de dicho cambio podrán llegar en el mediano plazo al resto de Instituciones del Sector Público no Financiero (Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras e Instituciones Públicas de la Seguridad Social) en la medida que se mantenga el actual ritmo de modernización con la aprobación de las Leyes pendientes y la ejecución de la segunda etapa del Programa de Administración Financiera Integrada (PAFI).

Parte fundamental para la consolidación y extensión del PAFI, por las interrelaciones entre ambos programas, consiste en el avance de los alcances del proyecto de Modernización del Poder Ejecutivo (1176/OC-DR) y del PRODEV, específicamente en lo que compete al fortalecimiento de ONAPLAN y a la modernización del servicio civil. En este sentido, es importante también la ejecución paralela y coordinada del préstamo del BM para el desarrollo del módulo de contrataciones y adquisiciones del estado.

Otro elemento crucial para la consolidación de las reformas resulta en la transferencia de la operación y mantenimiento del SIGEF desde la UTP hacia la organización de la Secretaría de Finanzas, para independizar su funcionamiento de los recursos de los organismos multilaterales. Se entiende que sería la Dirección de Contabilidad Patrimonial la que asumiría esta responsabilidad aunque existen otras posibilidades dependiendo del texto que se apruebe en las Leyes de Presupuesto y la de creación de la Secretaría de Hacienda.

### ■ ■ 2.3.2.2. Bases para el análisis de sostenibilidad

1. Apoyo de la alta gerencia en la Agencia Ejecutora	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
2. Marco legal y regulatorio	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
3. Arreglos institucionales y capacidad organizacional	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
4. Coordinación inter-organizacional	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
5. Disponibilidad de recursos financieros	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
6. Personal idóneo	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
7. Recursos para mantenimiento de la infraestructura física	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
8. Apoyo de los beneficiarios del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A



## 9. Apoyo del gobierno nacional

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

### ■ 2.3.2.3. Análisis de causas de raíz que afectan negativamente la sostenibilidad

- A.** Una modificación en las prioridades de la agenda política de las autoridades sobre la oportunidad del avance de las reformas, especialmente cuando las disponibilidades de recursos públicos son más holgadas y la economía se encuentra en crecimiento. De darse este cambio, existe el riesgo que no se aprueben los anteproyectos de ley pendientes de aprobación o, más grave aún aunque menos probable, se derogen o se incumplan los decretos presidenciales que proporcionan el sustento legal al SIGEF.

Cambio de Gobierno en el 2008, con la consecuente remoción de gran parte de los servidores públicos por nuevo personal potencialmente opuesto a las reformas o no capacitado en la utilización del SIGEF, por el riesgo de que se reviertan los avances logrados a la fecha. Este cambio puede afectar también a la UTP con el consecuente riesgo de pérdida de liderazgo y capacidad técnica.

### ■ 2.3.2.4. Análisis de causas de raíz que contribuyen favorablemente a la sostenibilidad

- A.** Apoyo político del Poder Ejecutivo para continuar con el proceso de modernización y reforma del estado, porque es necesario para la aprobación por el Congreso de los anteproyectos de ley pendientes, para promulgar las reglamentaciones correspondientes y sobre todo para velar por su cumplimiento de parte de las entidades del sector público.

Apoyo coordinado de la comunidad internacional de donantes para la consolidación y avances de la reforma, porque la persuasión en el diálogo y las condicionalidades para la disponibilidad de los recursos externos son una forma efectiva de sobreponer las resistencias a las reforma por los interesados en el mantenimiento del "status quo".

### ■ 2.3.2.5. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas adoptadas)

- A.** Contratación de consultores internacionales de alto nivel para explicar a las autoridades del poder ejecutivo los beneficios de una reforma y modernización de la administración financiera pública.

Constante diálogo y comunicación con la comunidad internacional de donantes sobre los alcances y avances del proyecto, por ejemplo la participación en la elaboración del CFAA y CPAA del BM y el acuerdo de estabilización con el FMI.

Cambio en el procedimiento de selección, de firma consultora a consultores individuales, para el desarrollo informático del SIGEF y del sistema de supervisión, de ex-ante a ex-post, con la finalidad de reducir los tiempos involucrados.

### ■ 2.3.2.6. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas alternativas)

- A.** Actividades de sensibilización hacia otros sectores de la sociedad civil sobre los beneficios de la reforma, como los congresistas, medios de comunicación y sectores empresariales.

Utilización de instrumentos financieros más adecuados a procesos de reforma y modernización del estado, que requieren un tiempo considerable de ejecución, una gradualidad en función a las oportunidades de coyuntura y el concurso coordinado de la comunidad de donantes. En este sentido los SWAPs y los préstamos programáticos serían más efectivos que los de inversión.



## 2.3.2.7. Plan de Sostenibilidad

- A.** Aprobar las leyes de Compras y Contrataciones del Estado, Presupuesto, Control Interno, Secretaría de Hacienda y Secretaría de Planificación.

Aprobación por el Directorio del Banco del proyecto DR-L1005.

Ratificación por el Congreso del proyecto DR-L1005

Dotar de los recursos presupuestales necesarios para la operación y mantenimiento del SIGEF, para las contrapartidas de los proyectos de reforma de los organismos multilaterales

Ejecución del plan de acción del PRODEV para República Dominicana

## 2.3.2.8. Calificación de la sostenibilidad del proyecto (S)

Con base en los análisis previos y las perspectivas del Plan de Sostenibilidad, califique la probabilidad de que el proyecto sea sostenible durante los próximos tres (3) años:

☐ Muy Probable (MP)

☒ Probable (P)

☐ Poco Probable (PP)

☐ Improbable (I)

- A.** Se considera que en lo que resta del presente gobierno, durante los próximos dos años hasta el 2008, el proceso de reforma no se detendrá y continuará con la segunda etapa de la implantación del SIGEF. Más aún, se espera que en las elecciones legislativas del presente año, el partido en el Gobierno obtenga la mayoría del Congreso y con ello se facilite la aprobación de los anteproyectos de ley pendientes.

En el contexto internacional, si bien el Gobierno tiene mayor autonomía financiera por el nivel de reservas internacionales y el crecimiento de la economía, con lo cual se reduce la efectividad de las condicionalidades para la disponibilidad de los recursos externos; de todas formas el cumplimiento del tratado de libre comercio con los EEUU, a ser vigente en julio del 2006, obliga en cierta forma al gobierno a continuar con la reforma y modernización de la administración financiera, especialmente en cuanto a las adquisiciones y contrataciones públicas. Por otro lado, es difícil que el gobierno arriesgue una ruptura con el FMI por incumplir las condiciones de reforma del acuerdo de estabilización.

Adicionalmente, la sociedad civil esta tomando cada vez mayor conciencia de los beneficios de una administración transparente de los recursos públicos y esta abogando por una profundización de las reformas.

Por último pero no por menos importante, se espera que la comunidad de donantes siga apoyando con asistencia técnica y financiera el programa de reforma del estado.

## 2.4. Desempeño del Organismo Ejecutor

### 2.4.1. Desempeño del Organismo Ejecutor en áreas críticas



1. Participación y calidad de sus contribuciones durante el diseño del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
2. Organización de la Unidad Coordinadora / Ejecutora del proyecto (personal, infraestructura, coordinación, comunicación, etc.)	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
3. Coordinación e integración de la Unidad Coordinadora / Ejecutora de Proyecto con el Organismo Ejecutor	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
4. Monitoreo y evaluación de resultados (información de línea de base, sistemas, procedimientos, recolección, análisis y reporte de información, etc.)	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
5. Capacidad gerencial de la Unidad Coordinadora / Ejecutora del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
6. Oportunidad en el cumplimiento de políticas, procedimientos y cláusulas contractuales	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
7. Gerencia financiera (disponibilidad de recursos de contrapartida, desembolsos, etc.)	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
8. Eficiencia en la adquisición de obras, bienes y servicios de consultoría	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
9. Liderazgo de la alta gerencia de la Agencia Ejecutora, sentido de propiedad y apoyo a la ejecución del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
10. Acciones concretas por asegurar la sostenibilidad del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A

### 2.4.2. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas adoptadas)

**A.** La designación de la Comisión Técnica Interinstitucional como organismo ejecutor del proyecto e integrada por el Secretario de Finanzas, el Contralor de la República y el Secretario Técnico de la Presidencia, garantizó que los avances en la reforma tuvieran el consenso de las entidades involucradas.

La conformación de un equipo de consultores internacionales y locales con el conocimiento y experiencia especializada requerida para la ejecución del proyecto.

La transferencia gradual del conocimiento y operación de los módulos del SIGEF hacia el personal de la Secretaría de Finanzas y entidades usuarias.

La propuesta de modificación de los procedimientos de selección para la contratación directa del SIGADE y para el desarrollo informático, de firma consultora a consultores individuales.

Liderazgo, compromiso y capacidad técnica de la Dirección Ejecutiva de la UTP

Constante diálogo y comunicación con la representación del Banco sobre los procedimientos de adquisiciones

Conocimiento y experiencia de la Sub Dirección Administrativa de la UTP sobre las políticas y procedimientos del Banco.

### 2.4.3. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas alternativas)



- A. La unidad coordinadora de los proyectos de reforma debe ser parte de la estructura administrativa del organismo ejecutor en los proyectos de reforma.

Permitir que el personal del organismo ejecutor pueda integrar la unidad coordinadora del proyecto.

Instalación del sistema contable para la simplificación y automatización de los reportes financieros a la representación

## 2.4.4. Calificación del desempeño del Organismo Ejecutor (DOE)

Con base en el análisis de desempeño realizado en esta sección, en los resultados logrados, así como en la eficiencia en la implementación del proyecto califique el desempeño del Organismo Ejecutor:

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Insatisfactorio (I) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

- A. La UTP ha tenido un desempeño bastante satisfactorio en la ejecución del proyecto, a pesar de un retraso de 38 meses para el inicio de las actividades, el proyecto sólo requirió una sola prórroga de 24 meses. El cronograma reformulado a inicios del 2003 se cumplió en su mayor parte dentro de los plazos establecidos.

Una demostración de la capacidad organizativa y operativa del personal de la UTP es que ha tenido a su cargo la ejecución simultánea de 5 operaciones de cooperación técnica del Banco relacionadas con el proyecto, algunas de ellas aún en ejecución, además de una cooperación técnica con el BM.

Merece destaque la labor de coordinación y consenso con los miembros de la Comisión Técnica Interinstitucional de dos administraciones de gobierno, para el avance del programa de administración financiera integrada, especialmente para la presentación al Congreso de los anteproyectos de ley.

## 2.5. Bases para la Evaluación Ex-post

### 2.5.1. Previsiones para la Evaluación Ex-post

1. ¿El Contrato de Préstamo requiere una evaluación ex-post para esta operación?

☐ Si  
☒ No

2. ¿Para qué fecha está programada?

Fecha de comienzo : 6/18/2007

Fecha de terminación : 9/17/2007

3. ¿Quién es el responsable de realizar la evaluación ex-post?

☒ Banco  
☐ Prestatario



¿Cuánto es el costo estimado (USD)? : \$50,000.00

4. ¿Cuál es la fuente de los recursos financieros para realizar la evaluación ex post?

- ☒ Recursos de préstamo BID
- ☐ Recursos del prestatario
- ☐ Otras fuentes

A.

## 2.5.2 Análisis de capacidad para la evaluación ex-post

A. El organismo ejecutor esta conformado por tres instituciones del estado, la Secretaría de Finanzas, el Secretariado Técnico de la Presidencia y la Contraloría General. Dentro de estas instituciones existe personal técnico con los conocimientos y experiencia requeridas para realizar la evaluación. Por otro lado, la base de datos y los reportes del SIGEF tienen la capacidad de proporcionar la información primaria y referencial para evaluar el impacto del proyecto.

Sin embargo, se considera conveniente la contratación de un consultor externo para dirigir y coordinar la evaluación ex-post.

## 2.6. Otras lecciones aprendidas y recomendaciones

### 2.6.1. Lecciones aprendidas y recomendaciones adicionales

- Establecer metas intermedias tanto para los productos como para los objetivos de desarrollo
- Flexibilizar los procedimientos de supervision en función a la capacidad institucional del organismo ejecutor
- Evaluación intermedia de los avances del proyecto
- Automatizar la información financiera que requiere el PCR sobre el inicio del proyecto, para evitar el trabajo de buscar y digitar data de mucho tiempo de antigüedad





# Memorando del Ejecutor

## ■ ■ 3.1. Memorando del Ejecutor

### ■ ■ 3.1. Memorando del Organismo Ejecutor (Sección del PCR escrita por el Prestatario / Ejecutor)

Memorando del Ejecutor





## Minutas del CRG

---

### ■ ■ 4.1. Minutas CRG (Acta del Comité de Revisión Gerencial)

---

Minutas del CRG

---





## Anexos

### ■ ■ Anexo 1A - Fuente de Financiamiento (Montos en US\$ miles)



Para insertar una nueva cantidad, escriba la cantidad completa en cada celda de la tabla (no la escriba en miles de dólares). Una vez la cantidad completa haya sido escrita, el sistema automáticamente la mostrará en miles de dólares. NO use comas, puntos o puntos decimales. Por ejemplo, para insertar US\$175,000.00 escriba 175000. Presione lo botón UPDATE para confirmar los cambios hechos.

Categoría	Original				Actual				Brecha			
	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total
Administracion Bienes Nacionales	\$205,000	\$0	\$0	\$205,000	\$0	\$0	\$0	\$0	-100%			-100%
Alquiler y Remodelacion de Local	\$0	\$200,000	\$0	\$200,000	\$0	\$55,592	\$0	\$55,592		-72.2%		-72.2%
Apoyo Logistico	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$65,306	\$0	\$65,306				
Auditoria	\$0	\$0	\$0	\$0	\$125,606	\$0	\$0	\$125,606				
Comision de Credito	\$0	\$120,000	\$0	\$120,000	\$0	\$207,283	\$0	\$207,283		72.74%		72.74%
Consultores Internacionales	\$2,005,750	\$0	\$36,000	\$2,041,750	\$3,750,358	\$5,695	\$7,881	\$3,763,934	86.98%		-78.11%	84.35%
Consultores Nacionales	\$1,292,000	\$54,000	\$12,000	\$1,358,000	\$3,114,669	\$327,457	\$0	\$3,442,126	141.07%	506.4%	-100%	153.47%
Contingencias	\$730,450	\$0	\$15,500	\$745,950	\$2,186	\$188	\$0	\$2,374	-99.7%		-100%	-99.68%
Equipos de Sistemas	\$2,408,000	\$137,000	\$193,000	\$2,738,000	\$2,110,041	\$112,537	\$199,944	\$2,422,522	-12.37%	-17.86%	3.6%	-11.52%
Estudios de Desarrollo Instituci	\$800,000	\$0	\$0	\$800,000	\$0	\$0	\$0	\$0	-100%			-100%
Horas Catedra	\$133,900	\$11,000	\$0	\$144,900	\$183,900	\$35,000	\$0	\$218,900	37.34%	218.18%		51.07%
Inspeccion y Supervision	\$103,000	\$0	\$0	\$103,000	\$53,000	\$0	\$0	\$53,000	-48.54%			-48.54%
Intereses	\$380,000	\$0	\$0	\$380,000	\$380,000	\$0	\$0	\$380,000	%			%
Otros Beneficios	\$315,000	\$0	\$0	\$315,000	\$96,717	\$0	\$0	\$96,717	-69.3%			-69.3%
Personal de Apoyo	\$0	\$428,000	\$0	\$428,000	\$0	\$815,004	\$0	\$815,004		90.42%		90.42%
Sistema de Inversion Publica	\$0	\$0	\$460,500	\$460,500	\$0	\$0	\$540,773	\$540,773			17.43%	17.43%
Sistemas Informaticos	\$1,800,000	\$0	\$0	\$1,800,000	\$199,500	\$0	\$0	\$199,500	-88.92%			-88.92%
Viajes	\$43,500	\$0	\$15,000	\$58,500	\$73,680	\$6,224	\$1,402	\$81,306	69.38%		-90.65%	38.98%
Viaticos	\$83,400	\$0	\$18,000	\$101,400	\$210,342	\$4,792	\$0	\$215,134	152.21%		-100%	112.16%
	\$10,300,000	\$950,000	\$750,000	\$12,000,000	\$10,300,000	\$1,635,079	\$750,000	\$12,685,079	%	72.11%	%	5.71%



## ■ ■ Anexo 1B - Calendario de Inversiones (Montos en US\$ miles)



Para insertar una nueva cantidad, escriba la cantidad completa en cada celda de la tabla (no la escriba en miles de dólares). Una vez la cantidad completa haya sido escrita, el sistema automáticamente la mostrará en miles de dólares. NO use comas, puntos o puntos decimales. Por ejemplo, para insertar US\$175,000.00 escriba 175000. Presione lo botón UPDATE para confirmar los cambios hechos.

Años	Original				Actual				Brecha
	BID	Prestatario	Otros	Total	BID	Prestatario	Otros	Total	
1998	\$0	\$12,963	\$194,444	\$207,407	\$0	\$0	\$0	\$0	-100%
1999	\$0	\$22,222	\$333,334	\$355,556	\$0	\$0	\$0	\$0	-100%
2000	\$0	\$14,815	\$222,222	\$237,037	\$0	\$0	\$302,352	\$302,352	27.55%
2001	\$3,219,850	\$432,400	\$0	\$3,652,250	\$543,000	\$0	\$365,228	\$908,228	-75.13%
2002	\$4,807,800	\$213,800	\$0	\$5,021,600	\$1,429,715	\$779,063	\$82,420	\$2,291,199	-54.37%
2003	\$1,970,000	\$142,000	\$0	\$2,112,000	\$2,245,801	\$182,627	\$0	\$2,428,428	14.98%
2004	\$302,350	\$111,800	\$0	\$414,150	\$4,364,242	\$188,983	\$0	\$4,553,225	999.41%
2005	\$0	\$0	\$0	\$0	\$1,717,242	\$485,404	\$0	\$2,202,646	
	\$10,300,000	\$950,000	\$750,000	\$12,000,000	\$10,300,000	\$1,636,077	\$750,000	\$12,686,078	5.72%

## ■ ■ Anexo 1C - Información Financiera y Estados Financieros Auditados

### ■ ■ 1. Capacidad del Organismo Ejecutor

- A. La Comisión Técnica Interinstitucional constituyó la Unidad Técnica permanente (UTP) para la ejecución del Programa de Administración Financiera Integrada (PAFI) financiado con los recursos del BID y del Banco Mundial. La organización de la UTP estaba compuesta por una Directora Ejecutiva, un Sub Director Técnico, una Sub Directora Administrativa, Una Coordinadora Legal, un Coordinador de Capacitación y personal de apoyo (secretarías, mensajeros). La UTP estuvo en capacidad de ejecutar no sólo el préstamo 1093/OC-DR sino también las cooperaciones relacionadas con el PAFI como las ATN/SF-7128-DR, ATN/SF-8107-DR, ATN/SF-8008, ATN/SF-8139-DR y las aun vigentes ATN/SF-9155-DR y ANT/JF-8717-DR, además de una cooperación del Banco Mundial. En todas las operaciones se cumplieron substancialmente con los procedimientos y requerimientos de información sobre la administración de los recursos.

### ■ ■ 2. Sistema Contable y Control Interno

- A. En opinión del especialista financiero, los sistemas contables y de control interno fueron aceptables para el normal desarrollo de la operación. Durante la ejecución del programa estos se fueron mejorando progresivamente siguiendo las recomendaciones de los auditores externos. A mediados del 2005 fue instalado en la UTP un sistema financiero - contable desarrollado por el Banco que fue empleado para la administración de las cooperaciones técnicas y se espera que también sea utilizado en la operación DR-L1005.



## ■ ■ 3. Calidad de la información financiera

---

- A.** En opinión del especialista financiero, la calidad de la información presentada fue apropiada en términos generales. Si bien en principio se verificaron algunas debilidades, la calidad de la información fue mejorando progresivamente a partir de la fase inicial del programa con base en el fortalecimiento institucional de la UCT.

Los informes de progreso semestrales fueron presentados regularmente y se discutieron con detalle en las visitas de inspección.

## ■ ■ 4. Estados Financieros Auditados

---

- A.** En opinión del especialista financiero, la calidad de los Estados Financieros fue adecuada en términos generales. La opinión de los informes de auditoría externa del programa siempre fue limpia, sin calificaciones. Estos informes incluyeron recomendaciones para mejorar el sistema de control interno que facilitaron el proceso de fortalecimiento institucional de la UCT durante la ejecución del Programa.

## ■ ■ 5. Lecciones Aprendidas

---

- A.** Instalar y mejorar el sistema financiero - contable desarrollado por el Banco para el registro y control de las operaciones del Banco, en todos los Organismos Ejecutores. La instalación deberá estar acompañada de la capacitación en el uso del sistema.

## ■ ■ Anexo 2 – Ultimo ISDP

---

[Ultimo ISDP](#)

## ■ ■ Anexo 3 – Información del LMS

---

[LMS65 - Estado de la Cartera de Proyectos \(operaciones asignadas, eventos\)](#)

## ■ ■ Anexo 4 - Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto

---

[Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto](#)



## ■ ■ Anexo 5 – Anexo Documental

---

[PCR - Anexo Documental](#)



# **INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO**

**PROJECT COMPLETION REPORT – PCR**

**Memorando del  
Organismo Ejecutor**

**SIGEF**

**Presentado al Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**

**Fecha en que fue enviado al Banco 22/12/2006**

Datos básicos del proyecto
<p><u>Nombre del proyecto:</u> Programa de Administración Financiera Integrada</p> <p><u>Número del proyecto:</u> DR-0094</p> <p><u>Número de Préstamo/CT:</u> 1093/OC-DR</p> <p><u>Nombre del Organismo Ejecutor:</u> Comisión Técnica Interinstitucional (CTI), integrada por la Secretaría de Finanzas (SEF), Secretariado Técnico de la Presidencia (STPR) y la Contraloría General de la República (CGR).</p> <p>Nombre del autor del Memorando del Ejecutor:</p> <p>Posición (cargo) en el Organismo Ejecutor:</p>

### 3. MEMORANDO DEL EJECUTOR

#### 3.1 ANÁLISIS DE RESULTADOS (PRODUCTOS, EFECTOS E IMPACTOS)

**3.1.1 Productos (outputs) obtenidos.** Descripción de los productos del proyecto por componente y análisis de factores que afectaron su ejecución

COMPONENTE 1 – Sistema Integrado de Gestión Financiera Fortalecido	
PLANEADO	LOGRADO
<b>1. Sistema Integrado de Gestión Financiera Fortalecido</b> 1.1 Módulo Contabilidad Gubernamental 1.2 Módulo de Crédito Público 1.3 Módulo de Presupuesto 1.4 Módulo de Tesorería 1.5 Módulo de Control Interno 1.6 Módulo de Contrataciones y Bienes	<p><b>1.1. Módulo de Contabilidad Gubernamental.</b>            Todo el desarrollo funcional e informático se encuentra completado y en operación de acuerdo a la legislación vigente.            Este sistema comprende los Módulos de Ejecución de Gastos e Ingresos y de Contabilidad Patrimonial. El módulo de Ejecución de Gastos e Ingresos comprende el registro de todas las etapas del gasto y realiza los asientos presupuestarios y contables que corresponda. Además se realizan los registros presupuestarios y contables de los ingresos que se registran por los Módulos de Tesorería.            El módulo de Contabilidad Patrimonial consolida los asientos automáticos generados durante las etapas de gastos e ingresos con los ajustes manuales que ingresan los analistas de la DIGECOG y los expone a través de las consultas y listados contables de público conocimiento.            El módulo de Ejecución de Gastos se utiliza tanto en las Instituciones como en los Órganos Rectores. La Ejecución de Ingresos y la Contabilidad Patrimonial se registra solamente a nivel central.</p> <p><b>1.2. Módulo de Crédito Público.</b>            El desarrollo realizado para el área de Crédito Público comprende la implementación del sistema SIGADE y el desarrollo de una interface entre el SIGADE y el SIGEF.            El sistema SIGADE se encuentra completamente instalado y en pleno funcionamiento en el ámbito de Crédito Público, con 15 usuarios en línea.            El sistema instalado y en funcionamiento ha facilitado la unificación de la base de datos de la deuda externa e interna y la transferencia, desde el Banco Central a la SEF, de la responsabilidad del registro y el servicio de la deuda externa. En ese sentido, uno de los principales avances logrados</p>



	<p>con la implementación del SIGADE consiste en contar con información confiable de la deuda registrada y conciliada con los acreedores.</p> <p>Con respecto a la interface entre el SIGEF y el SIGADE, se ha completado el desarrollo funcional e informático. El desarrollo fue probado y aprobado por el usuario. Sin embargo, en el momento de su implementación, se detectaron diferencias entre el momento de pago del SIGADE y el del SIGEF. La UNCTAD está realizando ajustes en el SIGADE. Con estos ajustes, se modificará la interface y se llevará a cabo la implementación en línea.</p> <p><b>1.3. Módulo de Presupuesto.</b>          Todo el desarrollo funcional e informático ha sido completado y se encuentra en operación de acuerdo a la legislación vigente.          El sistema comprende los Módulos de Formulación Presupuestaria, Modificaciones Presupuestarias y Programación de la Cuota de Compromiso.          Los tres módulos se utilizan tanto en el Órgano Rector (ONAPRES) como en las Instituciones de el Gobierno Central.          El cierre presupuestario del ejercicio 2004 así como la formulación de los presupuestos 2004 y 2005 han sido realizados íntegramente en el SIGEF.</p> <p><b>1.4. Módulo de Tesorería.</b>          Todo el desarrollo funcional e informático ha sido completado y se encuentra en operación de acuerdo a la legislación vigente.          Este sistema comprende los Módulos de Pagos, Ingresos y Administración de Cuentas (Conciliación Bancaria). No se ha desarrollado el Módulo de Programación Financiera, aunque sí está finalizada la definición funcional.          Cada módulo realiza los asientos presupuestarios y contables que corresponden con la naturaleza de las transacciones que se ejecutan.          Debido a problemas técnicos de concurrencia en la aplicación, se están reprogramando las aplicaciones de Pagos y Administración de Cuentas. Esta reprogramación entrará en funcionamiento en el mes de enero de 2006.          El sistema esta desarrollado para operar con Cuenta Única como lo establece el proyecto de Ley de Tesorería. Mientras tanto el sistema administra 154 cuentas del Tesoro Nacional en el Banco Central y el Banco de Reservas y tiene previsto reducir el uso de más de 5,000 cuentas bancarias</p>
--	---

	<p>del Gobierno Central e Instituciones Descentralizadas.</p> <p>Los tres módulos son utilizados por el Órgano Rector (Tesorería Nacional), tomando como base información que registran en el SIGEF las Instituciones y el envío de datos de los organismos recaudadores y de los Bancos Central y de Reservas.</p> <p><b>1.5. Módulo de Control Interno.</b></p> <p>Se ha elaborado el modelo conceptual, los principios y las normas internas de auditoria. Estos elementos aun no fueron puestos en funcionamiento por la falta de aprobación de la ley correspondiente. Igualmente se ha realizado un intensivo trabajo de sensibilización y capacitación del Órgano Rector y de las Instituciones.</p> <p><b>1.6. Módulo de Contrataciones y Bienes.</b></p> <p>Ha finalizado el desarrollo funcional.</p> <p>Ha finalizado la programación y prueba de la primera etapa del módulo que comprende los procesos desde la solicitud del gasto hasta la factura. El desarrollo completo del módulo estará disponible en marzo del año 2006.</p> <p>Se encuentra en proceso de desarrollo la primera versión del Portal de Compras del Estado que será implementada a comienzos del año 2006.</p> <p>Ha comenzado la implantación de la primera etapa del Módulo de Compras y Contrataciones en la DIGECOG, la Procuraduría, Relaciones Exteriores y en Obras Públicas.</p> <p><b>Infraestructura Tecnológica.</b></p> <p>Se ha creado un Centro de Operaciones en el ámbito de la SEF que almacena todas las aplicaciones y datos del SIGEF.</p> <p>Las 64 Instituciones del Gobierno Central que son usuarias del sistema se encuentran conectadas directamente con la SEF y se han adquirido recientemente los equipos de redundancia para situaciones de emergencia, capacidad de memoria para la expansión del sistema y software especializado para la automatización de pruebas en el desarrollo de aplicaciones informáticas.</p> <p>El sistema está operando vía Intranet por medio de cables de fibra óptica, en el caso de los Órganos Rectores, y vía frame relay para el resto de los organismos; sin embargo, se encuentra preparado para operar vía Internet.</p> <p>Se realiza en forma continua la capacitación de los</p>
--	--

	<p>módulos a implementar y la actualización de los módulos ya implementados. La Mesa de Ayuda actúa como un centro de soporte y capacitación permanente.</p> <p>El detalle de todos los módulos, su estado actual y la documentación elaborada en referencia a los mismos, se encuentra en el documento que se anexa al presente PCR, denominado "SIGEF - Estado de Avance", noviembre de 2005.</p>
--	---

<p>a. 100% de los registros económicos-financieros del Gobierno Central integrados en el SIGEF para el cuarto trimestre del 2005; Línea de base: 0%, 2001</p>	<p>a. El 100% de los registros económicos financieros del Gobierno Central se encuentran integrados en el SIGEF, a excepción de las Unidades Ejecutoras de Préstamos cuyos desembolsos de fondos no se realizan por la Tesorería Nacional. Esto se debe a la excesiva burocracia de los mecanismos de control.</p>
<p>b. 100% de los compromisos de deuda pública se reflejan en el módulo de Crédito Público del SIGEF para el cuarto trimestre del 2004. Línea Base: 0% - 2001</p>	<p>b. EL SIGADE se encuentra completamente implementado y el 100% de los compromisos de deuda se reflejan en dicho sistema.</p>
<p>c. El 100% del Gobierno Central programa la ejecución de sus presupuestos a través del sistema para fines del 2003. Línea de base: 0% - 2001</p>	<p>c. Para fines del 2003, el 100% de la ejecución del presupuesto se realizaba en el sistema BDU (Base de Datos Única) de la Secretaría de Finanzas. A partir del año 2004, la ejecución del presupuesto se lleva en su totalidad en el SIGEF.</p>
<p>d. El 100% del Gobierno Central programa el presupuesto por resultados para fines del 2003. Línea de base: 0% - 2001</p>	<p>d. Este objetivo no fue cumplido dado que se discontinuó la aplicación de esta metodología por falta de voluntad política en su desarrollo e implementación. Se realizaron algunas pruebas sobre esta técnica en la ONAPRES.</p>
<p>e. El 100% de los ingresos y gastos del Gobierno Central se registran según etapas de ingresos y gastos, con criterios patrimoniales para fines del 2004. Línea de base: 0% - 2001</p>	<p>e. Durante el año 2004, el 100% de los ingresos y gastos se registraron con criterios presupuestarios. Es a partir de octubre de 2005 que se agrega el registro de asientos patrimoniales en forma automática y paralela a la ejecución presupuestaria.</p>
<p>f. El 100% de los ingresos y pagos se procesan mediante el sistema de caja única para el último trimestre del 2004. Línea de base: 0% - 2001</p>	<p>f. Durante el 2004, la Tesorería Nacional ha sido informatizada en sus procesos, implementando en forma parcial el concepto de Cuenta Única. Su implementación completa depende de la aprobación del marco legal que está en estudio. Los sistemas se encuentran preparados para este proceso.</p>
<p>g. La Contraloría General de la República tiene acceso al SIGEF para fines del 2003 y mejora el proceso de control gubernamental. Línea de base: 0% - 2001</p>	<p>g. Desde fines del año 2003, la Contraloría tiene acceso pleno al SIGEF de acuerdo a las funciones que le competen. La mejora en el proceso de control no ha sido implementada por falta de aprobación del marco legal que se encuentra en el Congreso.</p>
<p>h. El 100% del Gobierno Central realiza sus procesos de compras y contrataciones utilizando el SIGEF para finales del 2004. Línea de base: 0% - 2001</p>	<p>h. Este objetivo no fue cumplido. Por falta de recursos, recién ha comenzado la implementación del Sistema de Compras y Contrataciones en los Organismos Piloto. Se espera que este desarrollo llegue a todas las Instituciones durante el año 2006.</p>

Factores responsables de la diferencia (si es aplicable):

Los principales factores de las diferencias encontradas son los siguientes:

- Falta de aprobación del marco legal. Los sistemas informatizaron, en la mayoría de los casos, los procesos actuales. Sin embargo, tanto a nivel funcional como en la medida de lo posible a nivel informático, fueron desarrollados para adaptarse a la normativa que reencuentra en el Congreso.
- Falta de recursos, en el caso del Módulo de Compras y Contrataciones o de otros sistemas conexos, por lo que el SIGEF todavía no cuenta con los sistemas de gestión comprometidos.
- Cambio de Gobierno. Lo que implicó un mayor trabajo en sensibilización y capacitación, con la consiguiente pérdida de tiempo para el avance del proyecto.
- Falta de conocimiento y decisión política para aplicar la técnica de programación por resultados. Si bien se trabajó en esta área, por falta de decisión se descartó el trabajo realizado.

<b>COMPONENTE 2 – Marco normativo de gestión financiera fortalecido</b>	
<b>PLANEADO</b>	<b>LOGRADO</b>
2.1 Anteproyectos de leyes consensuados y sometidos al Congreso para finales del 2003. Línea de base: 40% - 2001	<p>Se han elaborado los siguientes anteproyectos de leyes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto de Ley que crea el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado</li> <li>• Proyecto de Ley de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda</li> <li>• Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto</li> <li>• Proyecto de Ley de Tesorería</li> <li>• Proyecto de Ley de Crédito Público</li> <li>• Proyecto de Ley de Compras y Contrataciones</li> <li>• Proyecto de Ley de la Contraloría General de la República y del Control Interno.</li> </ul> <p>Debido a que los anteproyectos perimieron, se han reintroducido dos veces y se encuentran, en este momento, en el Congreso.</p> <p>Sin embargo se han emitido más de 15</p>

	<p>Resoluciones y Decretos Presidenciales que han permitido la implementación del SIGEF y su desarrollo a lo largo de estos años.</p> <p>El detalle de los anteproyectos y otros trámites desarrollados se detalla en el capítulo 4 del documento que se anexa al presente PCR, denominado "SIGEF - Estado de Avance", noviembre de 2005.</p>
<p>Factores responsables de la diferencia (si es aplicable):</p> <p>El Proyecto cumplió con la finalización y gestión del consenso de los anteproyectos durante el año 2003. A finales de ese año, se remitieron los anteproyectos al Poder Ejecutivo para su consideración y presentación al Congreso. El Congreso recibió estos anteproyectos en abril de 2004 y, en una primera instancia, los proyectos no fueron aprobados por los legisladores.</p> <p>Con las elecciones y el cambio de Gobierno del año 2004, los anteproyectos presentados perimieron y el nuevo Gobierno solicitó un nuevo consenso con todas las Instituciones del Gobierno. Este proceso de obtención de consenso se llevó a cabo durante el ejercicio 2005 y los anteproyectos entraron nuevamente para la aprobación del Congreso entre julio y octubre del 2005, dependiendo del tema tratado.</p>	

**3.1.1.2. Identificación de los productos logrados.** Teniendo en cuenta los indicadores de producto en los diferentes componentes del proyecto, describa sintéticamente los productos clave (*key outputs*) obtenidos por este proyecto

#### **1 Nuevos Clasificadores presupuestarios**

En el año 2002 se realizó una asistencia técnica intensiva para elaborar en forma conjunta con ONAPRES el nuevo clasificador presupuestario. Esta tarea comprendió muchas sesiones de trabajo, participación y retroalimentación de la contraparte nacional y una importante capacitación de todos los niveles del Órgano Rector y de las Instituciones. Desde la elaboración del presupuesto de la gestión 2003 pasando por la formulación del presupuesto del año 2004 y del año 2005 en adelante, el nuevo clasificador presupuestario ha sido y será la herramienta más utilizada y los resultados de su implementación se pueden observar en los Presupuestos de Ingresos y Ley de Gastos de dichas gestiones.

En la actualidad el nuevo clasificador presupuestario se constituye en el elemento integrador de los módulos que conforman el SIGEF y su funcionamiento facilita la gestión integrada de los Módulos de Presupuesto, Contabilidad, Tesorería, Compras y Contrataciones, Crédito Público, etc.

#### **2 Integración de toda la información financiera, presupuestaria y contable en una única base de datos**

La realidad demuestra que existe una estrecha relación entre los sistemas que integran la Administración Financiera. El desarrollo y funcionamiento eficaz y eficiente de cada sistema se halla directamente influido por los sistemas vinculados.

Esta afirmación, a pesar de ser obvia, no ha estado presente en todos los sistemas que estaban en funcionamiento en la Administración Financiera de República Dominicana. En general, dichos sistemas han sido ejecutados en forma aislada prevaleciendo el logro de los objetivos particulares de los sistemas sin considerarlos como parte de un conjunto mayor y, por lo tanto, no se compatibilizó el diseño de sus objetivos particulares con los del resto de los sistemas vinculados.

La experiencia demuestra que para lograr una efectiva Reforma es necesario integrar los esfuerzos a través del desarrollo de normas, metodologías y procedimientos que respondan a las necesidades específicas pero interrelacionadas de todos los sistemas. Cuando las partes de un sistema están integradas, el total opera en forma más eficaz y eficiente de lo que sería la suma de sus partes.

Basándose en estos conceptos, la integración de sistemas fue la premisa número uno en el desarrollo del SIGEF y la base fundamental para la toma de decisiones a fin de lograr un funcionamiento eficiente del aparato público.

De esta forma, y por primera vez en el país, el Gobierno Dominicano cuenta con un sistema completo e integrado en un único repositorio de datos para la toma de decisiones en forma oportuna.

### **3 Centralización normativa y descentralización operativa**

En términos concretos, la centralización normativa en cada uno de los ámbitos de cada uno de los módulos significa lo siguiente:

- Definición de políticas generales que guíen el funcionamiento de cada uno de ellos
- Elaboración y aplicación de normas, metodologías y procedimientos generales y comunes que regulen la operación de cada módulo

La descentralización operativa implica la capacidad de administración de cada módulo por las propias “Unidades Ejecutoras” de las Instituciones lo que supone un cambio profundo en sistema existente.

En este contexto, los Órganos Rectores son responsables del diseño, elaboración y evaluación del cumplimiento de políticas, dictado de normas, metodologías y procedimientos generales a ser aplicados por las Instituciones públicas y de centralización de la información producida por las otras instancias. Las “Unidades Ejecutoras”, en el ámbito institucional, son responsables de operar cada uno de los módulos, en términos de aplicación de lo dispuesto por la instancia superior.

EL SIGEF ha sido un gran impulsor de este precepto en todo el ámbito de la Administración Financiera Dominicana y su implementación descentralizada

conduce a tal principio.

#### **4 Avances en Formulación Presupuestaria**

##### **Presupuesto por Programas**

Se ha avanzado notablemente en esta técnica, que ya existía parcialmente antes de comenzar el proyecto. Actualmente, el país posee una muy razonable clasificación de presupuesto por programas, lo que constituye un excelente paso para mejorar el direccionamiento de las políticas de gestión presupuestaria.

##### **Posibilidad de realizar simulaciones**

El Módulo de Formulación Presupuestaria permite la generación de diferentes escenarios de proyecciones para los analistas de ONAPRES.

Este proceso consiste en la preparación de escenarios del nuevo presupuesto mediante proyecciones de cifras en dos ámbitos:

- a nivel superior, donde se realizarán proyecciones de los gastos e ingresos económicos y de la Cuenta Ahorro, Inversión y Financiamiento a partir de la ejecución del presupuesto vigente y de información de variables macroeconómicas;
- a nivel de los analistas de presupuesto, quienes realizan proyecciones sobre la base de información de la ejecución del presupuesto vigente y de parámetros establecidos por la Dirección de Presupuesto. En este caso las proyecciones se realizan con un mayor grado de desagregación.

De cada una de estas proyecciones se pueden realizar varias versiones. Se utilizan tres metodologías de cálculo: valor promedio, valor absoluto y valor de mes de referencia.

##### **Utilización de clasificador económico / CAIF en Presupuesto**

La agregación del gasto y del ingreso más un mecanismo de conversión de cuentas, permite generar la clasificación económica del ingreso y gasto sobre cuya base se procesan los cuadros financieros agregados con toda la información disponible y, principalmente, la Cuenta-Ahorro-Inversión Financiamiento, donde es posible observar el resultado fiscal esperado.

El presupuesto no presentaba datos sobre los proyectos de inversión, su programación física, sus fuentes de financiamiento y su clasificación funcional y geográfica y, lo más importante, no era posible observar los resultados que se proyectaban alcanzar y los niveles de ingresos y gastos que determinaban los resultados económicos y financieros. En tal sentido, el esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento no formaba parte de la estructura presupuestaria, lo que permitía deducir que no existía vínculo entre el presupuesto y los escenarios macroeconómicos, aspecto por demás importante para economías en vías de desarrollo.

Actualmente, estos cuadros forman parte del trabajo de rutina que realizan los analistas de la ONAPRES en la formulación del presupuesto anual.



## **5 Introducción de la Programación de Cuotas**

La ONAPRES, con asistencia técnica del PAFI, ha diseñado e implementado la programación de la ejecución financiera del gasto. Este nuevo mecanismo de asignación de cuotas de compromiso tuvo una implementación gradual. En el año 2002 se inició con Instituciones piloto y, desde el año 2003, todas las Instituciones elaboran trimestralmente sus cuotas de compromiso y las someten a la aprobación del Órgano Rector.

La fijación de cuotas de compromiso ha ordenado la ejecución de los programas presupuestarios y ha permitido controlar, con un grado razonable de certeza, la presión del gasto sobre las disponibilidades de fondos en la Tesorería Nacional.

La programación de la ejecución es un método que se utiliza a lo largo de todo el ejercicio fiscal para regular el ritmo de ejecución del presupuesto y ha sido implementado para ordenar la aprobación de las asignaciones presupuestarias que realizaba la ONAPRES.

## **6 Utilización del formulario genérico**

El formulario genérico es el documento de uso obligatorio que utiliza el SIGEF para registrar, ya sea en forma manual o electrónica, la ejecución de las etapas del gasto y en el mismo se contemplan todos los elementos necesarios para realizar el referido registro.

El diseño e implementación de un único formulario que abarque todas las etapas y tipos de gastos ha permitido principalmente la unificación de los distintos formatos que manejaban las Instituciones, la ONAPRES y la DIGECOG hasta el año 2003. Esta importante mejora no solo reduce los tiempos de capacitación de usuarios y de mantenimiento de las aplicaciones, sino que permite y mejora el procesamiento y obtención de información integrada y homogénea para el análisis.

## **7 Creación de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental**

La creación de esta Dirección marca el punto de inflexión en la modernización del Estado ya que representa la posibilidad de evolucionar de una contabilidad presupuestaria a una contabilidad patrimonial con los consiguientes beneficios para la toma de decisiones, en el marco de una gestión pública eficiente y transparente.

La existencia del Órgano Rector de Contabilidad Gubernamental representa la base para la implementación del SIGEF, al constituirse en la instancia que tendrá a su cargo la administración del sistema desde el punto de vista funcional e informático.

## **8 Introducción de la Contabilidad Patrimonial en República Dominicana**

Durante el mes de octubre del presente año se ha puesto en producción para todo el Gobierno Central la generación de asientos automáticos de partida doble que se generan en la aprobación de los documentos de devengado y pago (en gastos) y

de devengado y percibido (en ingresos).

Estos asientos automáticos, junto con los ajustes manuales y los listados de la Contabilidad General, conforman una de las principales herramientas de análisis contable de toda la República Dominicana.

## **9 Conciliación automática de las cuentas bancarias del Estado**

Desde el año 2004, funciona en el ámbito de la Tesorería Nacional, el Módulo de Administración de Cuentas que administra y controla las transacciones que se ejecutan sobre las cuentas bancarias oficiales del Tesoro Nacional en el Banco de Reservas y en el Banco Central y sobre las cuentas colectoras de los organismos.

Este módulo abarca la conciliación de cuentas bancarias oficiales, los movimientos entre cuentas y toda transacción involucrada con cuentas bancarias y cuentas escriturales. Por primera vez, la Administración Pública Dominicana cuenta con una herramienta automatizada para realizar la conciliación de sus cuentas y la obtención de disponibilidades.

## **10 Traslado de toda la deuda pública y su unificación en la Secretaría de Finanzas**

La Dirección de Crédito Público actualmente concentra y administra toda la información de deuda interna y deuda externa del Sector Público.

Con respecto a la deuda externa se ha realizado una importante depuración de la base de datos que hasta el año 2003 fuera administrada por el Banco Central y se ha desarrollado un módulo de reportes altamente flexible y amigable para los distintos usuarios que requieran información de la deuda externa.

## **11 Compras y Contrataciones**

Por primera vez, la República Dominicana se encuentra en pleno desarrollo de un sistema de Compras y Contrataciones y de un Portal de Compras por Internet. Como resumen de los logros alcanzados puede mencionarse:

- Concientización, del máximo nivel de conducción de la Dirección General de Aprovisionamiento (DGAG), para que la institución asuma el rol normativo y de supervisión que le asigna el Decreto 262/98.
- Relanzamiento de la DGAG como integrante operativo del Órgano Rector de las adquisiciones públicas.
- Reactivación de la Comisión de Aprovisionamiento. Reinicio de las reuniones después de 6 años de inactividad.
- Aprobación de estrategia de implantación del Módulo de Compras y Contrataciones y del modelo de implantación por parte de la Comisión de Aprovisionamiento.

- Aprobación de la puesta en producción de funcionalidades de la primera etapa del Módulo de Compras y Contrataciones por parte de la Comisión de Aprovisionamiento.
- Inicio de la implementación del primer módulo de Compras del Estado Dominicano. Durante el mes de noviembre se puso en producción la primera etapa del sistema en la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, Secretaría de Estado de Obras Públicas, Dirección General de Contabilidad Gubernamental, la Dirección General de Aprovisionamiento del Gobierno y la Procuraduría General de la República.
- Inicio del desarrollo del Portal de Compras del Gobierno

## **12 Introducción del Método COSO en el ámbito de Control Interno**

Con base en los resultados del diagnóstico sobre la situación del Control Interno, se desarrolló esquemáticamente un Modelo Nacional de Control Interno, el cual fue propuesto por el PAFI al Contralor General de la República obteniéndose su aprobación.

Entre los elementos principales del Modelo Conceptual elaborado se destaca la utilización del modelo COSO, con las siguientes premisas:

- Al interior de cada ente público, el Control Interno es un proceso conformado por cinco componentes (Modelo Coso), integrado en los sistemas de gestión financiera e interrelacionado en los sistemas administrativos conexos. Los sistemas de los procesos administrativos y los procedimientos e instructivos son responsabilidad de los entes públicos.
- La evaluación permanente de la efectividad del proceso de control interno corresponde a la Unidad de Auditoría Interna respectiva, que a la vez cumple una función asesora mediante la formulación de recomendaciones de dicha evaluación y de las evaluaciones especiales que realice.
- El resultado esperado del proceso es el logro de los objetivos institucionales con probidad, legalidad, responsabilidad, eficiencia, confiabilidad y transparencia.

## **13 Mayor transparencia en la exposición de la información**

Con la implementación del SIGEF se han publicado por primera vez los siguientes documentos:

- Presupuestos Nacionales de los ejercicios 2003, 2004 y 2005, especificando:
  - Una mejor precisión de los niveles de ingreso, gasto y financiamiento que se aprueban.
  - Artículos como el tratamiento de los gastos devengados y no pagados al final de la gestión (determinación de la deuda flotante), la aplicación del concepto de anticipos financieros y el procedimiento para el reintegro de

fondos.

- Elementos de análisis y de exposición de información como la Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento.
- Cierre presupuestario del ejercicio 2004
- Cierre contable del ejercicio 2004, obtenido a través de la carga de asientos manuales al Módulo de Contabilidad Patrimonial y los listados disponibles del SIGEF en esta materia.
- El uso del excedente presupuestario, que antes no era registrado en ningún sistema central ni publicado a la ciudadanía, actualmente se ejecuta a través de partidas presupuestarias, registrándose en el SIGEF como cualquier otro gasto y, por lo tanto, es conformado por la Contraloría antes de pasar al proceso de pago. Además, el Presidente de la República Dominicana y el Subdirector Gerente del FMI acordaron eliminar de la nueva Ley Orgánica del Presupuesto la opción de financiar gastos no presupuestados de la Oficina de la Presidencia con recursos más elevados de los planeados y autorizaciones presupuestarias no asignadas, y reemplazar esta práctica con un fondo presidencial plenamente presupuestado que ascienda al 5% de los ingresos corrientes.

#### **14 Incorporación de modelos macroeconómicos**

Otro aspecto importante introducido en la fase de formulación presupuestaria se refiere a establecer la factibilidad macroeconómica del presupuesto en proceso, contrastando la información que provee el presupuesto preliminar con los escenarios macroeconómicos contruidos sobre la base de proyecciones de variables económicas de corto y mediano plazo.

Para tal fin, se desarrolló un modelo de proyecciones macroeconómicas, cuyo propósito principal fue ayudar a determinar la factibilidad financiera de un programa de mediano plazo de objetivos macroeconómicos y gasto gubernamental y establecer la probabilidad de que los recursos del ahorro interno y crédito externo e interno que demanda el programa, estén disponibles en el momento oportuno.

Esta labor ha demandado un trabajo conjunto de técnicos especializados de las siguientes Instituciones: ONAPRES, Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), Secretaría de Estado de Finanzas, Secretaría de Estado de Industria y Comercio, Secretariado Técnico de la Presidencia y Banco Central de la República Dominicana. Estas instancias conforman la Comisión de Política Presupuestaria, que ha tenido varias reuniones de trabajo para conocer y elaborar proyecciones que han servido de referencia a la formulación del presupuesto de la gestión 2003y 2004.

**3.1.2. Efectos (outcomes) e impactos del proyecto.** Descripción de los logros del proyecto en relación con su Objetivo de Desarrollo (OD o propósito en el marco lógico del proyecto)

**3.1.2.1. Análisis de indicadores de efecto (outcome).** Registre los indicadores del

logro del Objetivo de Desarrollo (*outcome*) usando los mismos indicadores de efecto (*outcome*) del ISDP/PPMR (la Representación podrá suministrar los indicadores del ISDP / PPMR). Compare los indicadores de los efectos Logrados y Planeados. Si existe una diferencia significativa entre ellos, explique brevemente los factores responsables de la diferencia.

OBJETIVO DE DESARROLLO Gestión Pública Mejorada	
PLANEADO	LOGRADO
Entre 60% y el 80% de los gastos se realizaron en el marco de una gestión eficiente y efectiva para el año 2007. Línea de base: 40%, 2001.	Para fines del año 2005, se considera que este porcentaje habrá llegado al 70%. Con la implementación completa del Módulo de Compras y Contrataciones durante el año 2006, se considera que durante el año 2007 se alcanzara el 80% estimado como objetivo.
<p><u>Explicación de la medición:</u></p> <p>La implantación del SIGEF ha contribuido de un modo fundamental en la mejora de la gestión de la Administración Financiera Dominicana, agilizando las tramitaciones a través de los desarrollos informáticos que permiten registrar la información en un único lugar y por única vez.</p> <p>Los sistemas informáticos implementados y las comunicaciones a través de la red de datos del SIGEF mejoran y hacen eficientes la gestión, disminuyendo tiempos en el registro y análisis de gastos e ingresos. Además, las herramientas de simulación y análisis que dispone la ONAPRES y las Instituciones, mejoran los resultados de la formulación presupuestaria de cada nuevo ejercicio.</p> <p>La aprobación y puesta en funcionamiento del nuevo marco normativo, que el Gobierno Dominicano se ha comprometido a realizar en el año 2006 y a implementar durante el año 2007, implicará una mejora adicional y sustantiva en la gestión eficiente y eficaz del gasto público, introduciendo reingeniería de los procesos administrativos.</p>	

**3.1.2.2. Identificación de efectos intermedios (*outcomes*) e impactos iniciales.** Considerando los productos (*outputs*) logrados por el proyecto, en la medida de lo posible, identifique los efectos (*outcomes*) intermedios y los impactos iniciales logrados hasta el momento

Nota: dado el poco tiempo transcurrido desde el inicio de la ejecución del proyecto, en este apartado se consideran en forma similar los efectos intermedios y los impactos iniciales logrados.

Los principales efectos intermedios identificados son los siguientes:

- El Programa impulsó y posibilitó la actualización del marco legal. Sin el PAFI, no se hubieran construido los anteproyectos de leyes ni se hubiera reconsiderado la adaptación del marco legal obsoleto que existe en el país.
- Presupuestos formulados con nuevos clasificadores presupuestarios y estructura, para los años 2003, 2004 y 2005. Nuevas herramientas de publicación.
- Cierre de gestión presupuestaria 2004 y su publicación.
- Estados financieros de la contabilidad patrimonial del año 2004, desarrollados como prueba de presentación de la Contabilidad General.
- Deuda interna y externa integrada y administrada por la SEF.
- Mayor integración de los Órganos Rectores, dada automáticamente por la existencia de una única base de datos y fomentada por la gran cantidad de reuniones y capacitaciones realizadas entre las diferentes áreas usuarias.
- Personal capacitado en sistemas integrados de información financiera.
- Know how informático de alto nivel dentro del ámbito público. Para el desarrollo del sistema se utilizaron herramientas y lenguajes de nueva generación y se impartió internamente gran cantidad de capacitación.
- Desarrollo de capacidades técnicas para analizar el presupuesto en contexto macroeconómico.
- Ha comenzado el proceso de pago de nóminas a través de depósito en cuentas bancarias de los empleados. Este proceso que ha sido probado recientemente, permitirá reducir drásticamente la cantidad de cheques emitidos a partir del año 2006.

**3.1.2.3. Identificación de los futuros efectos (*outcomes*) e impactos.** Considerando los productos (*outputs*) que fueron obtenidos, identifique los futuros efectos e impactos que se espera obtener y describa de qué manera los productos contribuyen al logro de esos efectos e impactos

Los principales efectos futuros e impactos que se esperan obtener son los siguientes:

- Administración Pública del Gobierno Central, Instituciones Descentralizadas y Autónomas no financieras e Instituciones Públicas de la Seguridad Social completamente integrada y trabajando en línea con un sistema integrado que le permita planificar y ejecutar sus presupuestos a través de sistemas de gestión y registro de datos. La finalización de los sistemas conexos y la implementación del SIGEF en las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no financieras y las Instituciones Públicas de la Seguridad Social permitirán lograr el efecto mencionado.

- Procesos y tramitaciones del Gobierno optimizados. Con la aprobación de las leyes y la incorporación de la nueva normativa en los procesos y sistemas, se verán drásticamente mejorados los procesos actuales con el consiguiente ahorro de tiempo y recursos involucrados.
- Información completa y en línea de todo el Gobierno, para la toma de decisiones de las autoridades y su presentación a los ciudadanos dominicanos y a los organismos financiadores. Más allá de lo mencionado en el punto anterior, se plantea en la segunda etapa del PAFI la construcción de una página web en la que se presente toda la información que genera el SIGEF para la ciudadanía en general, las empresas y los organismos financiadores.
- Ahorros a través de la utilización de los módulos del SIGEF, minimizando la utilización del papel y mejorando los trámites burocráticos. Una vez que se aprueben las leyes en el Congreso, la aplicación de las mismas significarán trabajos de reingeniería en muchos casos ya contemplados. Esta reingeniería mejorará los procesos burocráticos actuales y disminuirá los costos asociados con ellos.
- Ciudadano dominicano informado a través de diferentes medios sobre el presupuesto, la ejecución presupuestaria, la deuda pública y las compras efectuadas. No solo la página web de Administración Financiera servirá como elemento de relación con la ciudadanía, sino que también el Portal de Compras - en diseño - permitirá hacer transparente la gestión de compras que realizan las Instituciones. Esta información por Internet se completará con publicaciones que se realizarán a lo largo del proyecto.
- Gestión pública orientada a resultados.

**3.1.2.4. Análisis de los supuestos (de productos a efectos).** Enumere las condiciones favorables que deben darse para lograr el propósito del proyecto y explique por qué son necesarias

Las condiciones favorables que deben darse son principalmente las siguientes:

- Voluntad y apoyo político. Sin esto, cualquier proyecto público nacional fracasa. Hasta el momento, el Gobierno Dominicano ha mostrado su voluntad y apoyo al proceso de Reforma con sostenibilidad en el tiempo.
- Aprobación de las leyes en el Congreso. Estas leyes significarán el verdadero cambio en el Gobierno e implicarán un camino irreversible hacia la transparencia y la mejora de la gestión pública. El Gobierno se ha comprometido, en este sentido, a aprobar las leyes en el Congreso durante el año 2006 y lograr su implementación en el ejercicio 2007.
- Asignación de presupuesto a la segunda fase del PAFI. El SIGEF aun no ha concluido. Por ello, se ha solicitado un nuevo préstamo que dé continuidad a los desarrollos realizados, que permita completar los que aun no han finalizado y

desarrollar los que, por cuestiones de fuerza mayor, no han comenzado. El SIGEF aun no está en condiciones de entrar en una fase de mantenimiento y, es por esto, que se necesita del apoyo de los organismos financiadores para continuar sentando las bases de esta Reforma, antes de realizar una transferencia definitiva a las autoridades locales.

- Finalización de módulos del PAFI 1. Como se mencionó anteriormente, la Reforma es un proceso largo y complejo y, para que sea sostenible en el tiempo, debe ser completo. Es fundamental terminar los módulos que comprendía el PAFI 1 y actualizar los finalizados con las nuevas leyes en aprobación.
- Implementación del SIGEF en las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no financieras y las Instituciones Públicas de la Seguridad Social. La Reforma debe ser completa en todo el ámbito del Gobierno. Es por esto que los restantes organismos que no ingresaron aun al SIGEF deben sumarse con sus misiones específicas pero con una integración con todos los sistemas de gestión y de registro.

**3.1.2.5. Pregunta piloto No.1 – (En construcción). Opcional para operaciones con PCR due date anterior al 1 de febrero del 2005. Antes de esa fecha, únicamente será requerida para las operaciones seleccionadas en el grupo piloto para responder la versión integra del PCR)** ¿Se observan inequidades en el acceso a los beneficios del proyecto por parte de subgrupos dentro de la población objetivo por razón de género, localización, origen étnico, sector rural/ urbano, nivel de ingreso u otras razones? Si esto es así, ¿a qué se deben?

Los cambios institucionales apoyados por este proyecto se han dirigido a reducir la poca transparencia e ineficiencia existentes en la asignación de los gastos en general. Se espera que como parte de los efectos esperados de estos cambios, se ayude a revertir también la inequidad en el acceso a bienes y servicios públicos, parte importante de la política del Gobierno de República Dominicana.

**3.1.2.6. Pregunta piloto No.2 – (En construcción). Opcional para operaciones con PCR due date anterior al 1 de febrero del 2005. Antes de esa fecha, únicamente será requerida para las operaciones seleccionadas en el grupo piloto para responder la versión integra del PCR)** ¿Se produjo algún tipo de efecto adverso causado sin intención por este proyecto en la población y/o en el medio ambiente? Si esto es así, ¿qué medidas se han tomado?

No

**3.1.2.7. Pregunta piloto No.3 – (En construcción). Opcional para operaciones con PCR due date anterior al 1 de febrero del 2005. Antes de esa fecha, únicamente será requerida para las operaciones seleccionadas en el grupo piloto para responder la versión integra del PCR)** Seguramente los resultados del proyecto han contribuido al logro, o bien de las metas establecidas en la estrategia de desarrollo



sectorial o nacional vigente del país prestatario, o bien a los indicadores de la actual Estrategia de País del Banco. Si esto es así, especifique a qué meta o indicador de resultados está contribuyendo el proyecto y explique de qué manera y en qué medida lo hace

En lo que concierne a la estrategia de desarrollo nacional del país, es importante rescatar que el motivo fundamental de los avances obtenidos en la Reforma de la Gestión Financiera Pública se sustenta en una decisión contundente del Gobierno Dominicano por modernizar el Estado, focalizar de manera progresiva el gasto e impulsar el plan de desarrollo general de Gobierno.

El PAFI es una Reforma Transversal que apoyó la implementación del Plan Estratégico del Gobierno y contribuyó a lograr los objetivos de desarrollo del Milenio que se reflejan en los presupuestos públicos y que se relacionan con:

- Erradicar la pobreza y el hambre
- Lograr la enseñanza primaria universal
- Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
- Reducir la mortalidad infantil
- Mejorar la salud materna
- Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

**3.1.2.8. Pregunta piloto No.4 – (En construcción). Opcional para operaciones con PCR due date anterior al 1 de febrero del 2005. Antes de esa fecha, únicamente será requerida para las operaciones seleccionadas en el grupo piloto para responder la versión íntegra del PCR)** ¿Hubo cambios significativos en el contexto en que se implementó el proyecto y/o en las políticas sectoriales / nacionales y/o en las estrategias de desarrollo? Si fue así, explique cómo el proyecto fue adaptado para dar respuesta a esos cambios

Los principales cambios que ocurrieron durante la implementación del Proyecto son los siguientes:

- Cambios en la Secretaria de Finanzas: desde el comienzo de la ejecución del PAFI (en el año 2001) hasta el cambio de Gobierno (agosto 2004) se sucedieron en la Secretaria de Finanzas tres cambios profundos, que involucraron el cambio del Secretario de Finanzas y de todos sus funcionarios. Estos cambios implicaron importantes esfuerzos de concientización y capacitación en los beneficios y avances del programa de todos los nuevos funcionarios y los nuevos Secretarios de Finanzas. El proyecto reaccionó favorablemente impartiendo capacitación y concientización sobre los alcances del proyecto y los avances realizados.
- Cambio de Gobierno Nacional: En agosto del año 2004, se produjo el cambio del Gobierno Nacional, con las implicancias que esto conlleva en cuanto a los tiempos de conocimiento de la marcha de los proyectos, los cambios, en algunos casos, de lineamientos y estrategias y la capacitación y concientización en los

avances del proyecto, sus beneficios y contratiempos.

Por otra parte, este cambio afectó importantemente la aprobación de las leyes en el Congreso, ya que hubo que lograr nuevamente consenso con las nuevas autoridades. Los anteproyectos presentaron perimieron y hubo que realizar actualizaciones y nuevas presentaciones de los mismos.

El PAFI reaccionó nuevamente positivamente impartiendo concientización sobre el proyecto y sus alcances y buscando el consenso necesario para volver a introducir los proyectos de leyes en el Congreso Nacional.

**3.1.2.9. Recálculo de la Tasa Interna de Retorno (TIR).** Si el proyecto incluyó ex ante un cálculo de la tasa de retorno esperada, ¿cuál fue la tasa de retorno esperada y cuál es la tasa de retorno real?

No se aplica

**3.1.2.10. Recálculo de otros indicadores de evaluación económica.** Si el proyecto incluyó ex ante otras estimaciones de evaluación económica (costo-efectividad, costo-eficiencia y costo-beneficio), ¿cuál fue el indicador esperado y cuál es el indicador real?

No se aplica

**3.1.2.11. Calificación de la efectividad del proyecto en términos de su objetivo de desarrollo (OD).** Teniendo en cuenta los análisis realizados en las secciones 3.1.1. y 3.1.2., califique la efectividad del proyecto en términos de su objetivo de desarrollo

☐ Muy Efectivo

☒ Efectivo

☐ Poco Efectivo

☐ Inefectivo

El proyecto ha tenido resultados muy satisfactorios.

En lo que respecta al fortalecimiento de la programación financiera y gestión presupuestal, se han puesto en marcha los mecanismos que posibilitan la transparencia en la administración de los recursos públicos, promoviendo la eficiencia y eficacia en la gestión pública.

Importantes avances se han logrado con la implementación de:

- Herramientas para la formulación presupuestaria
- Registro de gastos e ingresos en una única base de datos centralizada
- Generación de asientos automáticos de contabilidad patrimonial a partir del registro de gastos e ingresos
- Desarrollo de herramientas de Tesorería para la automatización de pagos e ingresos, encaminándose hacia una implementación completa de la Cuenta única
- Desarrollo del primer Sistema de Compras y Contrataciones del Gobierno Dominicano
- Implementación del SIGADE en el ámbito de Crédito Publico
- Desarrollo del modelo y principios de Control Interno

## 3.2. ANALISIS DE LA IMPLEMENTACION

### 3.2.1. Medición del desempeño del proyecto

**3.2.1.1. Elementos para monitoreo y evaluación.** En una escala de 1 a 4 establezca la calidad de los siguientes elementos necesarios para medir el desempeño del proyecto:

1. Análisis de problemas	Baja	←	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	→	Alta	<input type="checkbox"/>	N/A
2. Estrategia de intervención en respuesta al(los) problema(s) identificados	Baja	←	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	Alta	<input type="checkbox"/>	N/A
3. Identificación de efectos ( <i>outcomes</i> ) e impactos esperados	Baja	←	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	Alta	<input type="checkbox"/>	N/A
4. Identificación de productos ( <i>outputs</i> ) esperados	Baja	←	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	Alta	<input type="checkbox"/>	N/A
5. Indicadores de efectos ( <i>outcomes</i> ) esperados	Baja	←	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	Alta	<input type="checkbox"/>	N/A
6. Indicadores de productos ( <i>outputs</i> ) esperados	Baja	←	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	Alta	<input type="checkbox"/>	N/A
7. Línea de base de efectos ( <i>outcomes</i> ) esperados	Baja	←	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	Alta	<input type="checkbox"/>	N/A
8. Línea de base de productos ( <i>outputs</i> ) esperados	Baja	←	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	Alta	<input type="checkbox"/>	N/A
9. Supuestos de productos a efectos	Baja	←	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	Alta	<input checked="" type="checkbox"/>	N/A
10. Definición de responsabilidades para la recolección de información	Baja	←	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	Alta	<input type="checkbox"/>	N/A
11. Plan para la implementación del proyecto	Baja	←	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	Alta	<input type="checkbox"/>	N/A
12. Plan de Adquisiciones	Baja	←	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	Alta	<input type="checkbox"/>	N/A

#### Detalle de la evaluación:

El diseño de este programa fue muy débil. Esta limitación hizo que el mismo fuera poco evaluable a través de parámetros objetivos. Dentro de los factores críticos de su diseño se pueden mencionar:

- El marco lógico inicial contaba con indicadores y supuestos muy generales.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• El diseño no se realizó de una manera participativa, impidiendo establecer indicadores de desempeño claro que permitan medir avances y desviaciones.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existió suficiente información como para establecer líneas de base serias de los indicadores que permitieran verificar objetivamente el logro de los efectos e impactos del programa, así como tampoco se establecieron indicadores intermedios que facilitaran el seguimiento de los componentes y de los objetivos de desarrollo.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La falta de una metodología formal de seguimiento y evaluación.</li> </ul>

**3.2.1.2. Análisis de factores críticos del diseño.** Considerando los elementos del diseño del proyecto evaluados en el punto anterior, describa los principales factores (máximo 3) que tuvieron la mayor influencia (positiva y/o negativa) en la medición de su desempeño

Los principales factores negativos fueron los siguientes:

- El desfase entre la programación del proyecto y su ejecución. El análisis de problemas se llevó a cabo durante el año 1998 y su presupuesto fue desarrollado en dicho año. Dado que el proyecto comenzó en el año 2001, el presupuesto aprobado no fue suficiente para las actividades planeadas y hubo actividades que no se llevaron a cabo, como por ejemplo, el desarrollo de los sistemas conexos, alterando el plan de implementación
- La devaluación de los años 2003 y 2004 alteró el plan de adquisiciones, el que tuvo que ser reprogramado. No alcanzaron los recursos programados para llevar a cabo todos los sistemas conexos, por lo que se decidió perfeccionar los sistemas centrales, solicitar cooperación para el desarrollo del Módulo de Compras y Contrataciones y dejar el resto de los sistemas conexos para el PAFI 2.
- Por falta de estadísticas a nivel nacional, los indicadores que se estimaron al comenzar el plan fueron muy débiles y superficiales.

Los principales factores positivos fueron los siguientes:

- El cambio de estrategia de implantación (cambiando las empresas consultoras por consultores individuales) que se operó durante el año 2003, permitió mejorar la performance del proyecto.

**3.2.1.3. Lecciones aprendidas para el diseño (medidas adoptadas).** Describa en forma concreta qué medidas fueron adoptadas para mejorar los aspectos previstos en el diseño del proyecto en relación con la medición del desempeño del proyecto

A partir de la redefinición del proyecto que se llevó a cabo junto con el BID a principios

del año 2003, se procedió a:

- Rediseñar el marco lógico tomando al SIGEF como una integridad
- Rediseñar los componentes del marco lógico, ajustando el tiempo restante y los recursos asignados a los módulos que se podían desarrollar
- Rediseñar la modalidad de implantación, decidiendo realizar un desarrollo interno y con consultores particulares en lugar de llevar a cabo la contratación de una única empresa para el desarrollo de los sistemas.

Igualmente, en esta redefinición no se establecieron líneas base y efectos de manera apropiada, así como tampoco se estableció una metodología apropiada para la medición del proyecto.

**3.2.1.4. Lecciones aprendidas para el diseño (medidas alternativas).** Con base en su experiencia en este proyecto, describa en forma concreta qué medidas recomienda para mejorar la medición del desempeño en el diseño de futuros proyectos

Las recomendaciones a tener en cuenta para futuros proyectos de Reforma son las siguientes:

- Desarrollar la planeación de proyectos participativamente y utilizando una metodología adecuada, con el fin de establecer el alcance, los compromisos y parámetros de medición que se van a utilizar como base para medir su desempeño. En estos proyectos de Reforma, es fundamental introducir indicadores de eficiencia, eficacia, economía, y calidad además de las mediciones cuantitativas.
- Es importante partir de un diagnóstico institucional, que identifique los problemas a resolver, que el diseño sea lo más preciso posible y que relacione cada actividad con su producto, efecto e indicador.
- Establecer una metodología formal de seguimiento y evaluación de proyectos, que considere: los planes y metas físicas, los planes financieros, los indicadores intermedios al nivel de propósito y componentes y sus medios de verificación.
- Realizar revisiones constantes de los supuestos y definiciones del alcance del proyecto, acompañado de un seguimiento continuo de los riesgos.
- Dedicar personal especializado a este tema. Sin contar con personal adecuado, las mediciones sacan tiempo de los productos sustantivos del proyecto y por lo tanto, no se las realiza correctamente.

**3.2.1.5. Información disponible durante la implementación del proyecto.** En una escala de 1 a 4 califique el grado de cumplimiento y la calidad de las siguientes tareas que deben ser realizadas por el Organismo Ejecutor para generar información necesaria para la medición de desempeño del proyecto:

1. Establecimiento de procesos y mecanismos para recolección y análisis de datos (fuente de datos, responsables, periodicidad y características de la información)	Baja ← <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
2. Recolección de información de línea de base de efectos	Baja ← <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
3. Recolección de información de línea de base de productos	Baja ← <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
4. Recolección, análisis y reporte de información sobre recursos disponibles y actividades realizadas	Baja ← <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
5. Recolección, análisis y reporte de información sobre productos generados por el proyecto y su contribución al logro de los efectos esperados	Baja ← <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A
6. Recolección, análisis y reporte de información sobre efectos e impactos generados por el proyecto y su contribución a las metas establecidas en la estrategia de desarrollo sectorial y nacional	Baja ← <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> → Alta <input type="checkbox"/> N/A

**3.2.1.6. Análisis de factores críticos para medición de desempeño durante la implementación.** Considerando los procesos del punto anterior, describa los principales factores (máximo 3) que tuvieron la mayor influencia (negativa o positiva) en la medición de desempeño del proyecto durante su implementación

Los principales factores negativos, tal como se mencionaron anteriormente, fueron los siguientes:

- Falta de establecimiento de parámetros de medición del programa, falta de procesos y de mecanismos para la recolección de la información.
- Falta de línea base correcta tanto para efectos como para productos, lo que limitó la medición del desempeño.
- Inexistencia de una metodología y sistema apropiados para la recolección de información de avance

Estos factores impidieron la realización de mediciones objetivas, teniéndose que conformar solo con el control de avance programado y con percepciones de lo logrado hasta el momento.

Las herramientas de control o de avance del proyecto estuvieron dadas solamente por:

- Informes de avance trimestrales al BID

- Supervisión del desarrollo del proyecto a través de auditorías funcionales externas (6 misiones)
- Auditorías financieras

#### **3.2.1.7. Lecciones aprendidas en la implementación (medidas adoptadas).**

Describa en forma concreta qué medidas fueron adoptadas a fin de obtener la información necesaria (en cantidad y calidad) para medir el desempeño del proyecto

Las medidas adoptadas fueron las siguientes:

- Contratación de supervisión externa a través de una empresa experta en desarrollo e implementación de sistemas integrados de administración pública (SIDEPRO S.A.)
- Utilización de la herramienta Project para el seguimiento de cada uno de los módulos

#### **3.2.1.8. Lecciones aprendidas para la implementación (medidas alternativas).**

Con base en su experiencia en este proyecto, describa en forma concreta qué medidas recomienda para mejorar la medición del desempeño durante la implementación de futuros proyectos

Las medidas recomendadas para futuros proyectos son:

- Elaborar mejores planificaciones de metas y actividades y asociar claramente productos, efectos, impactos iniciales, indicadores, etc. Determinar indicadores de desempeño en los Proyectos de Reforma de la Administración Financiera Pública.
- Elaborar mejores mediciones de línea base, basadas en mediciones reales desarrolladas en el país prestatario.
- Establecer una herramienta de medición y capacitar al proyecto en su utilización. Asignar presupuesto para el personal que alimentará y utilizará las herramientas.

### **3.2.2. Factores que afectaron la ejecución del proyecto (según ISDP/PPMR)**

(Como información útil para contestar las preguntas de la sección 3.2.3. conviene revisar los factores que afectaron la ejecución del proyecto y que fueron registrados en el ISDP/PPMR. El Especialista responsable de la supervisión del proyecto en la Representación podrá facilitar esta información).

### **3.2.3. Análisis de factores críticos para el éxito del proyecto**

**Factores críticos para la obtención de los productos (*outputs*)**

**3.2.3.1. Identificación de factores negativos para obtener los productos.** Describa cuáles fueron los principales factores (máximo 3) que afectaron negativamente la ejecución de los componentes del proyecto y la obtención de sus productos (*outputs*) en términos de cantidad, calidad y oportunidad y analice por qué

Los principales factores que afectaron negativamente la ejecución de los componentes del proyecto fueron:

- Existencia de un marco legal obsoleto y el retraso en su modificación. Si el marco legal hubiera estado suficientemente actualizado o bien se hubieran aprobado prontamente los anteproyectos elaborados, los resultados alcanzados hubieran sido más satisfactorios en términos de mejoras institucionales y procedimentales en cada una de las áreas en las que se desarrolló el proyecto: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad, Crédito Público, Compras y Control Interno.
- La resistencia al cambio, natural en estos procesos de Reforma, pero no por eso menos importante. Como pasa en muchas oportunidades, si bien las Instituciones proclamaban su apoyo político a los cambios venideros, individualmente se producían resistencias pacíficas pero tenaces ante la imposición de nuevos métodos de trabajo. Algunas de estas resistencias persisten en este momento y constituyen un frente de trabajo permanente para los consultores y funcionarios del proyecto.

**3.2.3.2. Identificación de factores positivos para obtener los productos.** Describa cuáles fueron los principales factores (máximo 3) que contribuyeron positivamente a la implementación de los componentes del proyecto y a la obtención de sus productos (*outputs*) en términos de cantidad, calidad y oportunidad y analice por qué

Los principales factores que contribuyeron positivamente con la obtención de los productos del proyecto fueron:

- Voluntad y decisión política para el avance del proyecto expresada a través del Director de ONAPRES de la Gestión 2001 – 2004. La ONAPRES lideró el cambio y la implementación del SIGEF como ninguna otra área del Estado. Es por esto que los cambios más importantes y el personal más capacitado se encuentra en dicha Dirección.
- Decisión de continuar y profundizar la Reforma de la Gestión Financiera, expresada por el Gobierno actual. Todo el personal que debe utilizar el sistema, sabe que así como el Gobierno anterior impulsó el comienzo y desarrollo de la Reforma, el Gobierno actual ha expresado claramente su vocación por continuar y mejorar este proceso. Nada se podría construir sin esta decisión.
- Decisión de proponer un nuevo marco legal de la Administración Financiera Pública. De la misma forma, si no se cambiara el marco legal, la Reforma solo sería un paso tecnológico de unificación de datos pero sin mejoras sustantivas en los procesos de gestión pública. Esta decisión, refrendada por el actual Gobierno al FMI, expresa claramente a todo el ámbito público la decisión irrevocable de realizar un cambio profundo.



- Liderazgo, dirección estratégica clara y compromiso de las autoridades del proyecto como claves fundamentales para el éxito del proyecto. La dirección del Proyecto no solo impulsó en todo momento su desarrollo sino que dirigió estratégicamente su inserción en la SEF y en cada uno de los Órganos Rectores.
- Contar con consultores con experiencia internacional en reformas de esta naturaleza. Estos procesos de cambios son largos y complicados. Haber contado y contar con personal que ya ha vivido estos procesos en otros países ha sido de gran ayuda en la gestión del proyecto y en la adquisición de experiencia en esta materia.

### **Factores críticos para la obtención de los efectos (*outcomes*)**

**3.2.3.3. Identificación de factores negativos para la obtención de los efectos (*outcomes*).** Describa cuáles fueron los principales factores (máximo 3) que afectaron negativamente el logro de los efectos (*outcomes*) del proyecto y analice por qué

Los principales factores que afectaron negativamente el logro de los efectos fueron:

- La imposibilidad de lograr todos los componentes planteados (aprobación de normativa propuesta, sistemas conexos propios de la gestión, Cuenta Única del Tesoro) y algunos atrasos en la implementación de otros componentes, redujeron los efectos y el impacto general que se hubieran alcanzado por el Programa. Como en todo proceso, existen personas o Instituciones que no ven con buenos ojos la Reforma emprendida, y que se transforman en abanderados de los fracasos cuando algún componente no se cumple en la medida de lo planeado. El hecho de que no fuera posible implantar en el tiempo acordado todos los sistemas y aprobar y poner en funcionamiento las leyes, ha fomentado estos comentarios y redujo los efectos de los logros alcanzados.
- Haber confiado en una aprobación rápida de las leyes que permitiera una verdadera reingeniería de procesos en los Órganos Rectores y en las Instituciones. Esta falencia implicó el desarrollo de sistemas duales, que debían contemplar la funcionalidad actual y la funcionalidad futura, implicando mayor tiempo de diseño y desarrollo.
- La falta de estabilidad de los recursos humanos por la débil implementación de carrera administrativa en el Estado, implica que ante cada cambio de Gobierno, se recambia todo el personal cualquiera sea su nivel. Ante cada cambio, se deben retomar tareas de sensibilización y capacitación, que nuevamente consumen muchos recursos del proyecto.

**3.2.3.4. Identificación de factores positivos para la obtención de los efectos (*outcomes*).** Describa cuáles fueron, en perspectiva, los principales factores que contribuyeron positivamente a la posibilidad de lograr a tiempo los efectos del proyecto (*outcomes*) y analice por qué

Los principales factores que afectaron positivamente el logro de los efectos fueron:

- Personal concientizado en los beneficios de la Reforma. A través de la capacitación se ha logrado que un importante número de usuarios (más de 900) utilice los beneficios del sistema y entienda que este es un paso intermedio pero necesario para la implementación de la Reforma, que se producirá con la aprobación de las leyes en el Congreso.
- Mejora de la capacidad institucional en los procesos de administración financiera. El proceso de formulación presupuestaria ha ido mejorando en las Instituciones más complicadas como en Educación y Salud, a través de capacitación y reuniones de trabajo entre el Órgano Rector y las Instituciones. Esto ha permitido generar nuevas y mejores aperturas programáticas y estudiar en conjunto los resultados presupuestarios obtenidos.
- Aceptación de los Órganos Rectores y de las Instituciones de utilizar los sistemas y reconocer las ventajas de los mismos. Si se recorren las Instituciones y los Órganos Rectores, se observa que los usuarios han transformado al SIGEF en su herramienta de trabajo diaria y que el sistema forma parte de su rutina laboral.

### **3.2.4. Análisis de gestión y lecciones aprendidas**

**3.2.4.1. Análisis de gestión.** Identifique y analice la efectividad de las medidas adoptadas para resolver los problemas y aprovechar las oportunidades relacionadas con el análisis de factores críticos y explique cómo fueron llevadas a la práctica

Las medidas adoptadas para resolver problemas fueron principalmente las siguientes:

- Reformulación del Proyecto a principios del año 2003. Luego de un corto período de ejecución del proyecto en el que no se obtuvieron todos los resultados esperados, se decidió solicitar al BID un cambio en el método de implementación y administración del mismo, sin alterar los objetivos y alcances establecidos. Esta reformulación se planteó en temas de reorganización de componentes, eliminación de ciertos sistemas que por su carácter, complejidad y costo no iban a poder ser desarrollados durante el tiempo destinado al proyecto, y la contratación de consultores individuales para el desarrollo interno del sistema SIGEF, en lugar de su desarrollo a través de una contratación de una empresa externa del mercado informático.
- Aprendizaje de los proyectos piloto. El desarrollo realizado durante el año 2002 y 2003 de la Base de Datos Única (BDU) permitió identificar problemas, desarrollar mejores prácticas y generar conocimiento apropiado para el desarrollo del SIGEF.
- Sensibilización de los Órganos Rectores, directivos y de todos los niveles de mando de la Administración Financiera a través de reuniones diversas, capacitación, etc. El proceso de Reforma de la gestión financiera del Estado demanda la participación de una gran cantidad de funcionarios de las Instituciones públicas que están involucrados en la gestión pública. Con esa

premisa, el programa puso mucho énfasis en mejorar la capacidad de los recursos humanos. Este factor, considerado esencial a la hora de llevar a cabo una Reforma de esta naturaleza, tuvo una atención prioritaria mediante acciones de divulgación, capacitación y entrenamiento en los nuevos sistemas que se diseñaron. En este contexto, su desarrollo es y será el mejor indicador de los resultados obtenidos por la Reforma.

- Trámite de disposiciones legales transitorias para implementar el SIGEF. Ante el retraso en la aprobación de las leyes en el Congreso, y para lograr la implementación de los diferentes procesos y módulos del SIGEF, se impulsaron diferentes tramitaciones entre las que se encuentran:

<b>Decreto 581-96 del 19-11-96</b>	Crea la Comisión Técnica Interinstitucional que se encargará de elaborar las propuestas de Reformas y modernización de la administración financiera.
<b>Decreto 468-97 del 6-11-97</b>	Establece las funciones de la Comisión Técnica Interinstitucional para la Reforma y Modernización de la Administración Financiera del Estado.
<b>Decreto 614-01 del 12-6-01</b>	Establece el Sistema de Programación de la Ejecución Financiera del Presupuesto, de acuerdo a los criterios conceptuales y de procedimientos.
<b>Decreto 581-02 del 31-7-02</b>	Prohíbe a las entidades centralizadas y descentralizadas del Gobierno incurrir en compromisos o deuda con suplidores de bienes y servicios no autorizados por la Secretaría de Estado de Finanzas.
<b>Decreto 646-02 del 21-8-02</b>	Establece que el Programa de Caja mensualizado, preparado por la ONAPRES, será de consideración del Congreso Nacional.
<b>Decreto 582-02 del 31-7-02</b>	Establece las funciones y composición de la Comisión Evaluadora de la Deuda Pública.
<b>Resolución No. 237-03 de 3-12-03 de la SEF</b>	Clasifica al Departamento de Crédito Público como una unidad sustantiva u operativa dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de Estado de Finanzas y define su estructura.
<b>Decreto 9-04 del 6-1-04</b>	Crea el Sistema Integrado de Gestión Financiera como un sistema de gestión, administración y control de los recursos públicos.
<b>Decreto 10-04 del 6-1-04</b>	Modifica el Art. 8, del Decreto No. 614, referente al Sistema de Programación de la Ejecución Financiera del Presupuesto.
<b>Decreto 369-04 del 23-4-04</b>	Establece a la ONAPRES, ONAP y a la Contraloría

	General de la República la facultad de revisar y autorizar las solicitudes de cambios y movimientos de personal y de cargos de carrera.
<b>Decreto 405-04 del 5-5-04</b>	Crea los principios y preceptos rectores de control interno del Sector Público Dominicano.
<b>Decreto 406-04 del 5-5-04</b>	Modifica los artículos 12, 13, 14 y 15 del Decreto No. 262-98 sobre compras y contrataciones de bienes.
<b>Resolución No. 104-04 del 30-6-04 de la SEF</b>	Modifica la estructura orgánica del Departamento de Crédito Público y define las funciones de las diferentes unidades administrativas que integran el mismo.
<b>Decreto 1093-04 del 3-9-04</b>	Establece que la Secretaría de Estado de Finanzas asumirá a partir del 1-10-04 la responsabilidad del registro y el servicio de la deuda externa del sector público no financiero.
<b>Decreto 1523-04 del 2-12-04</b>	Establece el procedimiento para la contratación de operaciones de crédito público interno y externo.
<b>Decreto 1524-04 del 2-12-04</b>	Establece el Sistema de Programación de la Ejecución del Presupuesto y del excedente presupuestario (Deroga el Decreto No. 614 del 12 de junio del 2001).
<b>Resolución No. 61-05 del 5-4-05 de la SEF</b>	Modifica la estructura del Departamento de Crédito Público de la Secretaría de Estado de Finanzas.

**3.2.4.2. Lecciones aprendidas sobre gestión de proyectos.** Con base en su experiencia en este proyecto y teniendo en cuenta la efectividad de las medidas adoptadas mencionadas en el análisis de gestión, describa en forma concreta qué medidas alternativas recomienda para enfrentar los problemas que puedan surgir durante la implementación de futuros proyectos similares a este.

La Reforma de la Gestión Financiera Gubernamental es posible cuando sus productos y resultados son oportunos, confiables y consistentes y los beneficios de su implementación pueden ser percibidos en un plazo razonable por los niveles directivos y operativos mejorando la calidad del gasto y el cumplimiento de los objetivos o fines del Estado. En estas circunstancias es factible obtener el apoyo de los niveles políticos a los cambios y transformaciones como ha sucedido en la experiencia que nos ha tocado vivir.

**Los procesos de Reforma deben ser introducidos en forma progresiva** teniendo especial cuidado en la selección del instrumento que iniciará el cambio. En el presente caso la elaboración del manual de clasificadores presupuestarios ha tenido un efecto multiplicador importante ya que su implementación ha permitido mejorar otras herramientas e instrumentos como los sistemas de proceso de información y la

actualización y mejora de la infraestructura informática.

**El liderazgo de los Órganos Rectores** ha sido fundamental a la hora de decidir la aplicación de los cambios. La experiencia ha demostrado que cuando el Órgano Rector se identifica con el contenido y alcance de las nuevas propuestas el camino para la Reforma se simplifica. Así por ejemplo, la Oficina Nacional de Presupuesto al decidir aplicar los clasificadores presupuestarios en el proceso presupuestario en la práctica dio lugar a profundizar la Reforma y a la incorporación de nuevas tecnologías informáticas.

También ha sido importante la contribución del **grupo de trabajo de la contraparte nacional**, especialmente la dirección nacional de proyecto que jugó un papel preponderante en el auspicio y aproximación a los niveles superiores de los Órganos Rectores para explicar las ventajas del cambio. Al mismo tiempo corresponde mencionar que la injerencia política en esta circunstancia ha sido prácticamente nula de tal manera que la conducción nacional ha estado desvinculada de los efectos políticos que normalmente existen estos casos.

Corresponde destacar **el apoyo de los niveles políticos** para el logro de resultados en ambas etapas; sin ese apoyo no habría sido posible lograr los resultados que se mencionan en este documento. También corresponde mencionar a un número importante de técnicos nacionales, especialmente de ONAPRES, que contribuyeron positivamente en la implementación de estos cambios. Dichos niveles, a pesar del temor natural de enfrentar cambios, han comprendido y apoyan decididamente las mejoras introducidas.

La regla general ha tenido sus excepciones y en algunos casos se tuvo que enfrentar una resistencia pasiva, expresada en una defensa disimulada pero sostenida del anterior sistema, y un desconocimiento y poca comprensión de las nuevas formas de trabajo.

**Se puede fortalecer el buen gobierno y la eficiencia pública** es posible cuando existe voluntad política de encarar cambios profundos.

Por otro lado, se ha comprobado que la **tecnología facilita la comunicación interna y simplifica la burocracia**. La automatización de los procesos internos ha reducido inmediatamente la burocracia que existía y ha facilitado el flujo de información entre los sectores. Se ha acelerado el proceso de descentralización mientras que los Órganos Rectores reciben información de ejecución en tiempo real.

Otras medidas alternativas a considerar y que fueron indicadas previamente en este capítulo son:

- Desarrollar una planeación participativa y bajo una metodología adecuada.
- Establecer un sistema de seguimiento en tiempos más cortos para identificar los problemas a tiempo.
- Mayor divulgación de los programas hacia la comunidad y a lo interno de las organizaciones.

## **Calificación de la implementación del proyecto (IP)**

**3.2.4.3. Calificación de la implementación del proyecto.** Califique la implementación del proyecto con base en el análisis de gestión anterior y en los productos (*outputs*) obtenidos en la cantidad y con la calidad esperada, en tiempo razonable y a costos razonables

☐ Muy Satisfactorio (MS)      ☒ Satisfactorio (S)      ☐ Insatisfactorio (I)      ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

El proyecto comenzó su ejecución efectiva en abril del año 2003. Muy rápidamente se constituyó el Área Informática y se dieron los primeros pasos en la construcción de la metodología de desarrollo.

La implantación de los sistemas comenzó en el año 2004 y continua a buen ritmo hasta el momento.

En menos de dos años se ...

- Crearon todos los proyectos de ley que sustentan la Reforma de la Administración Pública Dominicana
- Definieron, diseñaron e implementaron los Módulos de Presupuesto (Formulación Presupuestaria, Modificaciones Presupuestarias y Programación de Cuotas)
- Definieron, diseñaron e implementaron los Módulos de Contabilidad (Ejecución de Gastos e Ingresos y Contabilidad Patrimonial)
- Definieron, diseñaron e implementaron los Módulos de Tesorería (Pagos, Ingresos y Administración de Cuentas)
- Definió, diseñó e implementó en versión piloto el Módulo de Compras y Contrataciones
- Adquirió e implementó el SIGADE en el ámbito de Crédito Público
- Diseñó y programó la interface entre el SIGADE y el SIGEF
- Diseñaron e implementaron numerosas consultas y listados para la toma de decisiones
- Definió y diseñó el Módulo de Control Interno Gubernamental
- Armó y puso en funcionamiento en Centro de Operaciones y la red integrada de organismos del Gobierno Central
- Se descentralizó completamente la utilización del SIGEF a todos los organismos del Gobierno Central, sus DAFs y Unidades Ejecutoras

Si bien, no se han logrado todos los objetivos planteados en la primera etapa, se considera ampliamente satisfactoria la implementación lograda por el proyecto hasta el momento.

Un detalle de los logros obtenidos se adjunta en el documento anexo al presente PCR.

### 3.3. ANALISIS DE SOSTENIBILIDAD

#### 3.3.1. Fortalecimiento Institucional / Organizacional (FIO)

**3.3.1.1. Áreas fortalecidas o mejoradas por el proyecto.** Identifique las áreas institucionales / organizacionales fortalecidas o mejoradas por el proyecto, directa o indirectamente, e indique el nivel de su influencia (nacional, regional, local)

Área Financiera del Gobierno De la República Dominicana	Si	No	N/ A	Nivel		
				Nacion al	Region al	Local
1. Marco legal y regulatorio	[x]	[ ]	[ ]	[x]	[ ]	[ ]
2. Procedimientos, manuales, guías operacionales	[x]	[ ]	[ ]	[x]	[ ]	[ ]
3. Capacidad						
3.1. Capacidad de la alta gerencia	[x]	[ ]	[ ]	[x]	[ ]	[ ]
3.2. Capacidad de la mediana gerencia	[x]	[ ]	[ ]	[x]	[ ]	[ ]
3.3. Capacidad de sistemas de información	[x]	[ ]	[ ]	[x]	[ ]	[ ]
3.4. Medición del desempeño (capacidad de M&E)	[x]	[ ]	[ ]	[x]	[ ]	[ ]
3.5. Servicio al cliente	[x]	[ ]	[ ]	[x]	[ ]	[ ]
4. Estructura funcional y organizacional	[x]	[ ]	[ ]	[x]	[ ]	[ ]
5. Planeación	[x]	[ ]	[ ]	[x]	[ ]	[ ]
6. Presupuestación / gestión financiera	[x]	[ ]	[ ]	[x]	[ ]	[ ]
7. Coordinación Intra- / Inter-sectorial	[x]	[ ]	[ ]	[x]	[ ]	[ ]
8. Coordinación Intra - / Inter-organizacional	[x]	[ ]	[ ]	[x]	[ ]	[ ]
9. Personal / desarrollo de recursos humanos	[x]	[ ]	[ ]	[x]	[ ]	[ ]
10. Adquisiciones	[x]	[ ]	[ ]	[x]	[ ]	[ ]
11. Auto-evaluación, auditoria & rendición de cuentas	[x]	[ ]	[ ]	[x]	[ ]	[ ]

**3.3.1.2. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el país.** Describa los aportes más significativos del proyecto (máximo 3) al proceso de fortalecimiento institucional / organizacional en el país

La institucionalidad en general es un tema sumamente débil en República Dominicana. Este Programa ha pretendido fortalecer la transparencia e integración de los procedimientos para la elaboración, ejecución y seguimiento del presupuesto del Gobierno.

Dentro de los aportes mas significativos para el fortalecimiento institucional del país y de la SEF se encuentran:

- Incorporación de cultura contable patrimonial a través de la implementación del SIGEF y la creación de la DIGECOG
- Fortalecimiento del manejo y gestión de la deuda pública concentrado en la SEF, a través de la Dirección Nacional de Crédito Público
- Fortalecimiento de la Dirección de Aprovisionamiento del Estado Dominicano
- Fortalecimiento de la Contraloría General de la República, a través de los modelos de control definidos
- Fortalecimiento de la ONAPRES y la Tesorería Nacional a través de la implantación de herramientas funcionales e informáticas que contribuyen en su tarea cotidiana y desburocratizan procesos.

Además se han logrado avances en tres aspectos fundamentales para todo el Gobierno, como son:

- Integración de la información presupuestaria, contable y financiera
- Obtención de información unificada y a tiempo
- Transparencia de la información registrada de todo el Gobierno Central

#### **3.3.1.3. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el Organismo Ejecutor.**

Describe los aportes más significativos del proyecto (máximo 3) al proceso de fortalecimiento institucional / organizacional en el Organismo Ejecutor. Describe la situación antes-después del proyecto

El Organismo Ejecutor es una Comisión Técnica formada por la Secretaría Técnica de la Presidencia, la Secretaría de Estado de Finanzas y la Contraloría General de la República. Estos organismos se han vistos fortalecidos en diversos aspectos, además de los mencionados en el punto anterior.

Además del fortalecimiento institucional detallado en la pregunta 3.3.1.2, existen otros avances no menores entre los que se destacan:

- Nueva y modernizada infraestructura tecnológica
- Red de comunicaciones para comunicarse tanto internamente como con el resto de los organismos del Gobierno Central



- Arquitectura propia de desarrollo, para este u otro sistema que se desarrolle en el ámbito del Estado
- Sistema Integrado de Administración Financiera (SIGEF)
- Recursos humanos calificados y capacitados tanto en las nuevas herramientas tecnológicas seleccionadas para el proyecto como en los conceptos de la Administración Financiera Pública
- Plan de capacitación integral y al alcance de todos los funcionarios de las Instituciones, mejorando el desempeño de sus funciones
- Transferencia de conocimiento a los consultores nacionales como herramienta fundamental en la sostenibilidad del proyecto

La situación anterior al proyecto se describe en el documento que acompaña al presente PCR, denominado “SIGEF – Estado de avance”, noviembre de 2005

#### **3.3.1.4. Calificación de la contribución del proyecto al FIO**

☐ Muy Relevante (MR)   ☒ Relevante (R)   ☐ Poco Relevante (PR)   ☐ Irrelevante (I)

Si bien es cierto el programa tenía planteado objetivos más amplios que no se cumplieron, lo realizado es sumamente relevante en términos de fortalecimiento institucional, puesto que los componentes y cada uno de sus productos, mejoran la imagen pública de cada una de las Instituciones y del Gobierno como un todo.

#### **3.3.2. Sostenibilidad del proyecto**

**3.3.2.1. Alcance de la sostenibilidad del proyecto.** En consulta con las autoridades del Organismo Ejecutor, defina qué acciones, servicios y/o productos deberían seguir siendo sostenibles, y durante cuánto tiempo, a fin de asegurar la sostenibilidad de los efectos y futuros impactos esperados del proyecto

El programa de apoyo a la Reforma Institucional ha mejorado de manera significativa la Administración Financiera del Estado. Esto significa que las áreas de Presupuesto Contabilidad, Tesorería, Compras, Crédito Público y Control Interno así como las Instituciones del Gobierno Central han sido fortalecidas y mejoradas técnicamente superando el rezago estructural que persistía hasta la gestión 2002. En este mismo contexto corresponde indicar que los beneficios de dicho cambio podrán llegar en el corto plazo al resto de Instituciones del Sector Público no Financiero (Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras e Instituciones Públicas de la Seguridad Social) en la medida que se mantenga el actual ritmo de modernización.

En el plano institucional, la Reforma considera que los verdaderos sujetos del cambio han sido las Secretarías de Estado. Estos niveles institucionales han tenido una

participación directa en la implementación de los cambios al ser los verdaderos ejecutores de las nuevas formas de trabajo.

Para construir una Administración Financiera del Estado que posibilite la transparencia en la administración de los recursos públicos y promueva la eficiencia y eficacia en la gestión pública, **no es suficiente haber iniciado la Reforma, sino que resulta imprescindible continuarla y concluirla** a fin de encontrar el mayor grado de perfeccionamiento. Por tanto, será necesario que las autoridades del Gobierno Dominicano tomen en cuenta los resultados alcanzados hasta la fecha y con esta perspectiva **continúen respaldado** dicho proceso de tal manera que no haya posibilidad de reversión o deterioro.

En este sentido, debemos señalar que este programa no es de ejecución rápida e inmediata: hará falta realizar constantes evaluaciones y mejoras para afinar las técnicas y metodologías, pero sobre todo **sensibilizar, capacitar y adiestrar** recursos humanos, que son la única garantía de que el proceso podrá continuar en el tiempo. Esta es la mejor forma de asegurar el éxito de la Reforma, que se está ejecutando en forma acelerada, pero con sensatez, con conocimiento real de las relaciones entre medios y fines y con una comprensión acabada de lo ideal y lo posible.

En virtud de la trascendencia que adquiere una Reforma de esta naturaleza se hace necesario identificar las actividades más importantes que deben permanecer o ser fortalecidas para lograr un avance sostenido en la Reforma.

La nueva concepción de la Administración Financiera no significa sólo normas, metodologías y desarrollos informáticos sofisticados, sino que implica un **cambio cultural** para introducir el sentido de responsabilidad en la administración de recursos públicos y un proceso de capacitación continuo. Esta capacitación no debe concentrarse exclusivamente en la transmisión de técnicas sino que debe radicar específicamente en la difusión de **pautas de comportamiento** que hagan del funcionario público un agente al servicio de la sociedad administrando los recursos que le han sido confiados. **Por tanto, será necesario intensificar, mantener y ampliar las actividades de divulgación, capacitación y entrenamiento como un medio para mantener los cambios introducidos.**

La Reforma significa revisar y redefinir los procesos y procedimientos administrativos con el propósito de disminuir los pasos o trámites innecesarios, promoviendo la responsabilidad de los funcionarios en materia de registro y autorizaciones transaccionales. La experiencia indica que las Reformas son sostenibles en el tiempo cuando es posible mantener a los **recursos humanos capacitados** de forma que exista continuidad en el desarrollo de las actividades, éste debe ser el compromiso que asuman los gerentes públicos.

La Reforma del proceso presupuestario significa programar, ejecutar y evaluar las propuestas programáticas en términos de metas y resultados de tal forma que durante y después de la gestión presupuestaria sea posible medir la eficiencia, eficacia y economía con que se captaron y usaron los recursos públicos. En esta medida se hace necesario comprometer tanto a los niveles de dirección de los Órganos Rectores como de las Instituciones a instituir **la gestión por resultados.**

**En el marco macroeconómico** es necesario llamar la atención de los ejecutores de la

gestión pública para intensificar y mejorar esta práctica e institucionalizarla en una unidad con suficiente presencia en los niveles máximos de decisión política.

Inicialmente la Reforma de la Administración Financiera del Estado está implementada en el Gobierno Central y se espera que en el futuro las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no financieras y las Instituciones Públicas de la Seguridad Social formen parte de este esfuerzo. Si bien este proceso puede ser encarado en forma integral normalmente lleva largos periodos; por tanto, se hace necesario demandar de los ejecutivos públicos una **política de expansión y consolidación** de la Reforma de Gestión Financiera en el Sector Público.

Es urgente comprometer a los actores políticos para lograr **la aprobación, en el menor tiempo posible, de las nuevas Leyes de Presupuesto, Tesorería, Crédito Público, Compras y Contrataciones y Control interno**, de esta manera todos los esfuerzos iniciados de Reforma Financiera del Estado se podrán consolidar definitivamente.

Por otra parte, **es fundamental mantener el personal del programa y mantener la infraestructura tecnológica**, ampliarla y modernizarla cuando corresponda. Para esto, se debe considerar dentro de la estructura organizativa de la SEF, una dirección informática con personal y recursos tecnológicos apropiados para continuar con la Reforma emprendida.

**3.3.2.2. Bases para el análisis de sostenibilidad.** En una escala de 1 a 4 estime la probabilidad de que durante el año siguiente a la terminación del proyecto (y del financiamiento del Banco) existan los siguientes arreglos y recursos institucionales y organizacionales en el país, necesarios para mantener las acciones, servicios, productos, efectos y futuros impactos iniciados por el proyecto y definidos en 3.3.2.1.

#### **Arreglos institucionales / organizacionales y recursos Probabilidad**

1. Apoyo de la alta gerencia en la Agencia Ejecutora	Baja	←	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	→	Alta	<input type="checkbox"/>	N/A
2. Marco político, legal y regulatorio	Baja	←	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	→	Alta	<input type="checkbox"/>	N/A
3. Preparativos y capacidad organizacional	Baja	←	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	→	Alta	<input type="checkbox"/>	N/A
4. Coordinación inter-organizacional	Baja	←	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	Alta	<input checked="" type="checkbox"/>	N/A
5. Disponibilidad de recursos financieros	Baja	←	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	Alta	<input type="checkbox"/>	N/A
6. Personal idóneo	Baja	←	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	Alta	<input type="checkbox"/>	N/A
7. Recursos para mantenimiento de la infraestructura física	Baja	←	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	Alta	<input type="checkbox"/>	N/A

8. Apoyo de los beneficiarios del proyecto                      Baja ← [ ] [ ] [x] [ ] → Alta      [ ] N/A

9. Apoyo del Gobierno nacional                                      Baja ← [ ] [ ] [x] [ ] → Alta      [ ] N/A

**3.3.2.3. Análisis de causas de raíz que afectan negativamente la sostenibilidad.**

Con base en el punto anterior, y considerando los posibles factores que puedan afectar la sostenibilidad del proyecto, identifique las causas concretas por las cuales usted considera que los futuros impactos, efectos inmediatos, productos, acciones y/o servicios descritos en 3.3.2.1 pueden no ser sostenibles, y explique por qué

Tal como se ha indicado precedentemente, la Reforma aun no ha finalizado. Si bien la utilización del SIGEF forma parte de la vida cotidiana de las Instituciones públicas, aun queda un camino a recorrer, necesario para hacer irreversible este proceso.

Los factores mas importantes que pueden afectar la sostenibilidad del proyecto son, por ende, los siguientes:

- Falta de voluntad política. Cambios en este concepto pueden ser muy perjudiciales para la sostenibilidad del proyecto.
- Falta de recursos financieros. Como se mencionó anteriormente, la Reforma aun no ha finalizado. Es necesario contar con recursos para finalizar su desarrollo e implantación.
- Poca institucionalidad, haciendo depender la aplicación de las leyes y normativas de las personas y no de las Instituciones.

**3.3.2.4. Análisis de causas de raíz que contribuyen favorablemente a la sostenibilidad.** Con base en los previos análisis y considerando los posibles factores que puedan contribuir a la sostenibilidad del proyecto, identifique las causas concretas por las cuales usted considera que los futuros impactos, efectos inmediatos, productos, acciones y/o servicios descritos en 3.3.2.1. pueden ser sostenibles, y explique por qué

El proyecto desarrollado hasta el momento puede ser sostenible ya que:

- Los compromisos del Gobierno con la comunidad internacional respecto a la Reforma de la Administración Financiera lo obliga a continuar con la aplicación de los sistemas dado sus buenos resultados y avances
- Compromiso del Gobierno Nacional con los Organismos Internacionales para la aprobación de proyectos de leyes en el Congreso
- Reestructuración de la SEF como organismo rector de la política fiscal que comprende ingresos, gastos y financiamiento.
- El uso de los sistemas informáticos para la gestión financiera es de muy difícil reversión dado que los funcionarios de los Órganos Rectores así como de las

Instituciones, están familiarizados con los procesos y programas y reconocen las ventajas de su utilización. Las Instituciones usuarias se han apropiado de los sistemas y apoyan su continuidad.

- Bajo costo de mantenimiento de los sistemas desarrollados. En el aspecto tecnológico, tanto el hardware como el software son de económico mantenimiento. El software SIGEF fue desarrollado sobre software de base Unix y herramientas de programación de software libre lo que implica muy reducidos costos de mantenimiento en comparación con otros desarrollos.
- Desarrollo de una herramienta específica para la programación en lenguaje Java. La selección de esta alternativa ha dado buenos resultados ya que permite:
  - Independencia de la base de datos. Se han realizado pruebas exitosas de utilización de otra base de datos
  - Uso de "software libre" o de muy bajo costo
  - Mejora del desempeño de la aplicación, ya que el ambiente natural de Java es Web
  - Ventajas en el desarrollo y mantenimiento de la aplicación

**3.3.2.5. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas adoptadas).** Con base en su experiencia en este proyecto y teniendo en cuenta los análisis anteriores, describa en forma concisa las medidas adoptadas en su diseño y/o su implementación que fueron eficaces para mejorar la sostenibilidad del proyecto y explique cómo se llevaron a la práctica

Las medidas que fueron adoptadas en el diseño teniendo en cuenta la sostenibilidad del proyecto fueron las siguientes:

- Desarrollo de un sistema informático con herramientas de software libre y sobre servidores con sistema operativo Unix. Ambos conceptos implican un ahorro considerable de compra y mantenimiento de software de base, lenguajes de programación y aplicativos. En este caso, el software de base y de desarrollo es libre y por lo tanto, no implica erogaciones en su mantenimiento. Además, el software puede correr sobre cualquier base de datos del mercado en caso de existir problemas con su actual proveedor.
- Transferencia de la administración del sistema informático a consultores nacionales. Esto se ha producido recientemente con buenos resultados. Igualmente es necesario fortalecer el ambiente informático y dotarlo de los procedimientos y disciplinas que garanticen su buen rendimiento.
- Transferencia del conocimiento y desarrollo funcional de los sistemas a consultores nacionales. Esta tarea se encuentra en proceso dependiendo de cada tema. En muchos casos, como el de Ejecución de Gastos e Ingresos, los consultores y funcionarios nacionales se encuentran completamente capacitados en su mantenimiento y se desenvuelven en forma autónoma.
- El pasaje del software SIGEF a Internet también será una herramienta de sostenibilidad importante disminuyendo el costo en comunicaciones que se

eroga actualmente. Contar con un sistema que se utiliza a través de la red pública Internet implica eliminar prácticamente los costos de comunicaciones y, por ende, hacerlo mas sostenible en términos económicos.

- Capacitación y sensibilización. La gran cantidad de capacitación y jornadas de sensibilización impartida hizo posible el sostenimiento del Proyecto, sobre todo en los momentos de cambios institucionales.
- Generación y aprobación del decreto que obliga a las Instituciones a utilizar el SIGEF. Por supuesto que sin una obligación expresada por las altas autoridades, los procesos no se encaran o bien no concluyen exitosamente. Mas allá de producir buenas herramientas, se deben reglamentar los usos de los sistemas y procesos, de forma tal que estos no dependan de la existencia de un proyecto determinado.

**3.3.2.6. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas alternativas).** A partir de su experiencia en este proyecto y teniendo en cuenta los análisis anteriores, describa en forma concisa las medidas alternativas que recomienda tener en cuenta durante el diseño y/o la implementación para mejorar la sostenibilidad de futuros proyectos

Las medidas alterativas que se recomienda considerar durante el diseño de un proyecto en función de la sostenibilidad son las siguientes:

- Existencia de un marco legal apropiado y en tiempo para la completa implementación del proyecto
- Implantación de los sistemas en forma generalizada en todo el Sector Público no Financiero y obligación de su utilización
- Transferencia de conocimiento y acompañamiento en el tiempo de los funcionarios locales encargados de su posterior mantenimiento y sostenibilidad
- Nivel de documentación consistente y homogénea de los productos obtenidos por el proyecto.
- Desarrollo de sistemas que no impliquen grandes gastos de mantenimiento para el Gobierno

**3.3.2.7. Plan de Sostenibilidad.** Teniendo en cuenta los análisis anteriores, describa las acciones concretas que el País Prestatario y/o el Banco deberían realizar durante el próximo año para asegurar la sostenibilidad de los futuros impactos, efectos, productos, acciones y/o servicios identificados en 3.3.2.1.

En virtud de la trascendencia que adquiere una Reforma de la programación financiera y gestión presupuestal de esta naturaleza se hace necesario identificar las actividades más importantes que deben permanecer o ser fortalecidas para lograr un avance sostenido en la Reforma.

- Aprobación de Leyes: es urgente comprometer a los actores políticos para lograr

la aprobación, en el menor tiempo posible, de las nuevas Leyes de Presupuesto, Tesorería, Crédito Público, Compras y Contrataciones y Control Interno, de esta manera todos los esfuerzos iniciados de Reforma Financiera del Estado se podrán consolidar definitivamente.

- Reestructuración de la SEF: incluyendo una Dirección de Sistemas interna y transferencia de responsabilidades del área de informática del PAFI a dicha dirección, antes de la finalización del PAFI 2.
- Implantación en las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no financieras y las Instituciones Públicas de la Seguridad Social: inicialmente la Reforma de la Administración Financiera del Estado está implementada en el Gobierno Central y se debe llevar esta implementación a las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no financieras y las Instituciones Públicas de la Seguridad Social para que el esfuerzo realizado sea sostenible en el tiempo.
- Cambio cultural en funcionarios públicos: la nueva concepción de la administración financiera no significa sólo normas, metodologías y desarrollos informáticos sofisticados, sino que implica un cambio cultural para introducir el sentido de responsabilidad en la administración de recursos públicos y un proceso de capacitación continuo. Esta capacitación no debe concentrarse exclusivamente en la transmisión de técnicas sino que debe radicar específicamente en la difusión de pautas de comportamiento que hagan del funcionario público un agente al servicio de la sociedad administrando los recursos que le han sido confiados. Por tanto, será necesario intensificar, mantener y ampliar las actividades de divulgación, capacitación y entrenamiento como un medio para mantener los cambios introducidos.
- Capacitación y Reingeniería: la Reforma significa revisar y redefinir los procesos y procedimientos administrativos con el propósito de disminuir los pasos o trámites innecesarios promoviendo la responsabilidad de los funcionarios en materia de registro y autorizaciones transaccionales. La experiencia indica que las Reformas son sostenibles en el tiempo cuando es posible mantener a los recursos humanos capacitados de forma que exista continuidad en el desarrollo de las actividades. Este debe ser el compromiso que asuman los gerentes públicos.

**3.3.2.8. Calificación de la sostenibilidad del proyecto.** Con base en los análisis previos y las perspectivas del Plan de Sostenibilidad, califique la probabilidad de que el proyecto sea sostenible durante los próximos tres (3) años:

☐ Muy Probable (MP)    ☒ Probable (P)    ☐ Poco Probable (PP)    ☐ Improbable (I)

Considerando que:

- a) se cuenta con el apoyo gubernamental para la Reforma y que este Gobierno permanecerá hasta el año 2008,
- b) que el Organismo Ejecutor y los Órganos Rectores han entendido las ventajas que ofrecen los sistemas desarrollados,
- c) todos los Organismos del Gobierno Central se encuentran funcionando al

- momento con el SIGEF como herramienta incorporada a sus tareas habituales,
- d) existe un financiamiento nuevo para continuar con acciones ya iniciadas con este programa,
  - e) el Gobierno se ha comprometido a aprobar las leyes durante el año 2006 y a ponerlas en funcionamiento durante el año 2007,
  - f) existen acuerdos firmados con organismos internacionales para profundizar y mantener la Reforma emprendida

**se considera altamente probable que el programa sea sostenible en el tiempo.**



### 3.4. DESEMPEÑO DEL BANCO

**3.4.1. Desempeño del Banco en áreas críticas.** Evalúe el desempeño del Banco en las siguientes áreas:

1. Grado de facilitación para diseñar el proyecto en forma participativa con el Prestatario y el Organismo Ejecutor    Baja ← [ ] [x] [ ] [ ] → Alta [ ] N/A

2. Provisión de asistencia técnica y capacitación, así como seguimiento sistemático para que el Organismo Ejecutor cumpla con las políticas y procedimientos del Banco    Baja ← [ ] [ ] [ ] [x] → Alta [ ] N/A

3. Provisión de asistencia técnica y capacitación al Organismo Ejecutor, para mejorar la gestión y la administración del proyecto    Baja ← [ ] [x] [ ] [ ] → Alta [ ] N/A

4. Utilidad de la supervisión y asesoramiento del Banco para mejorar la gestión y la administración del proyecto    Baja ← [ ] [ ] [x] [ ] → Alta [ ] N/A

5. Oportunidad de la respuesta del Banco a los requerimientos del Organismo Ejecutor durante la implementación del proyecto    Baja ← [ ] [ ] [x] [ ] → Alta [ ] N/A

6. Flexibilidad del Banco para dar respuesta a emergencias e imprevistos durante la implementación del proyecto    Baja ← [ ] [x] [ ] [ ] → Alta [ ] N/A

**3.4.2. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas adoptadas).** Con base en su experiencia durante la implementación del proyecto, identifique qué medidas adoptadas respecto a la estructura, organización y procesos en la Unidad Coordinadora / Ejecutora de Proyecto, así como su interacción con el Banco resultaron eficaces y explique cómo fueron llevadas a la práctica.

En general, el proyecto ha contado con mucho apoyo y asistencia del Banco.

Las medidas adoptadas se tradujeron en:

- El apoyo del Banco al incluir como condicionalidad para la ejecución de los Programas Sociales la implementación del SIGEF, ha impulsado el logro de sus objetivos.
- El cambio de forma de implementación establecido en medio de la marcha del proyecto y la redefinición de componentes elaborada a principios del año 2003

**3.4.3. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas alternativas).** Con base en su experiencia durante la implementación del proyecto, qué sugerencias hace al Banco para mejorar la estructura, organización y procesos de la Unidad Coordinadora / Ejecutora de Proyecto y su interacción con el Banco en futuras operaciones?

Como sugerencias se pueden indicar las siguientes:

- Mejorar la comunicación y apertura al diálogo de parte de la UEP y los involucrados en la institución durante el diseño y ejecución del programa.
- Establecer controles para medir efectos e impactos. Establecer herramientas apropiadas para cada tipo de proyecto. Capacitar al proyecto en su utilización y establecer procedimientos claros para la recolección de información.
- Mayor divulgación del programa y los resultados obtenidos.

**3.4.4. Calificación del desempeño del Banco.** Con base en 3.4.1. y teniendo en cuenta la experiencia de la institución prestataria y su experiencia como Organismo Ejecutor, califique el desempeño del Banco durante las fases de diseño e implementación del proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (MS)    ☒ Satisfactorio (S)    ☐ Insatisfactorio (I)    ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

El Banco ha promovido un vínculo entre los distintos programas y ayudas técnicas que financia con el fin de relacionar los alcances de la Reforma en administración financiera a las acciones de otros programas. Esta forma de establecer relaciones entre las reformas programadas ha hecho posible que los ejecutores logren compenetrarse y ver la importancia de incorporar condiciones previas a los desembolsos financieros como un medio alternativo para impulsar cambios y reformas.

La participación de los especialistas del Banco en el diseño y seguimiento de los programas de Reforma y las visitas de los mismos a los organismos ejecutores y a las autoridades de los Órganos Rectores, ha contribuido a una mayor sensibilización sobre la importancia de incorporar nuevas formas de trabajo.

Con base a la experiencia durante la ejecución del proyecto podemos decir que la estructura, organización y procesos seguida por la Comisión Coordinadora así como su integración con el técnico sectorial del BID, responsable del préstamo, resultaron eficaces.

El Banco a través del encargado de proyecto y de manera consistente, proporcionó un nivel de asesoramiento y apoyo al ejecutor durante la ejecución, dando seguimiento permanente al proyecto. Este mecanismo de integración ayudó al monitoreo, retroalimentación de los diferentes sectores que intervenían y permitió el desarrollo de capacidades nacionales de trabajar con visión integral.

### 3.5. BASES PARA LA EVALUACION EX POST

**3.5.1. Previsiones para la evaluación ex-post.** Establezca si esta operación, de acuerdo con el Contrato de Préstamo, requiere una evaluación ex-post. De ser aplicable, proporcione la siguiente información sobre las previsiones tomadas (revisar acuerdos entre el Banco, Prestatario y Ejecutor en la Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto):

¿El Contrato de Préstamo requiere una evaluación ex-post para esta operación?	<input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Si
¿Para qué fecha está programada?	Fecha comienzo: DD MM AA
¿Quién es el responsable de realizar la evaluación ex-post?	Fecha terminación: DD MM AA <input type="checkbox"/> Banco <input type="checkbox"/> Prestatario
¿Cuánto es el costo estimado?	USD\$ [            ]
¿Cuál es la fuente de los recursos financieros para la evaluación ex post?	<input type="checkbox"/> Recursos de préstamo BID <input type="checkbox"/> Recursos del Prestatario <input type="checkbox"/> Otra Fuente

Si los recursos provienen de otra fuente, especifique cuál:

**3.5.2. Análisis de capacidad para la evaluación ex-post.** Analice la capacidad del Organismo Ejecutor, así como su infraestructura y procesos de información para recolectar, analizar y reportar la información sobre el logro de los futuros efectos e impactos del proyecto, y los principales factores que puedan facilitar u obstaculizar esta evaluación

### 3.6. OTRAS LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

En forma adicional a las lecciones aprendidas ya registradas en las secciones anteriores de este reporte, a continuación puede registrar otras lecciones aprendidas y recomendaciones que puedan ser útiles para el diseño y/o la implementación de nuevos proyectos:

- Trabajo en conjunto de consultores y funcionarios en la definición de procesos y desarrollo de sistemas, para ayudar a la sostenibilidad y soporte de los mismos.
- Estabilidad laboral de los funcionarios de contraparte dentro de la Institución

beneficiaria, para la transferencia de los conocimientos adquiridos.

- Integración y compromiso de los consultores contratados con los objetivos de la Institución.
- Necesidad de contar con una planificación adecuada en el desarrollo de sistemas para su posterior implantación.
- La flexibilidad del Programa frente a las necesidades del Organismo Ejecutor contribuye a que los productos generados sean relevantes para el fortalecimiento institucional.
- El diseño del Programa debe estar sujeto a las necesidades detectadas por la Institución a la que se brinda la asistencia.
- Es crucial contar con diagnósticos iniciales precisos respecto de las capacidades tecnológicas y de recursos humanos de/los organismo/s receptor/es de la asistencia para que la misma produzca los resultados esperados en los plazos previstos.

**Programa de Administración Financiera Integrada  
1093/OC-DR**

**Taller de Terminación de Proyecto  
Ayuda Memoria**

El taller se realizó en las oficinas de la representación del Banco en la Republica Dominicana el 28 de marzo del 2006. Participaron por la Unidad Ejecutora, Maria Felisa Gutiérrez, Directora Ejecutiva de la Unidad Técnica Permanente (UTP); Raul Calle, Consultor Principal; Patricia Angeles, Sub-Directora Administrativa de la UTP; Manuel Concepción, Sub-Director Técnico de la UTP; y por el Banco, Armando Chamorro, Especialista Multisectorial a cargo de la supervisión del proyecto. Una semana antes se cursaron comunicaciones a los miembros del equipo del proyecto, al coordinador país y a los miembros del equipo del proyecto DR-L1005 por ser la continuación de las reformas del programa.

**1. Evaluación Participativa del Proyecto**

Respecto a la modificación del marco lógico realizada en octubre del 2003, hubo acuerdo en que fue motivada en primer lugar, por la necesidad de considerar el SIGEF como un producto integral constituido por diferentes módulos (tesorería, contabilidad, presupuesto, crédito publico y contrataciones como módulo vinculado), por la desactualización temporal en que se encontraban los indicadores de desempeño, en tercer lugar por el retraso experimentado en la ratificación y elegibilidad del proyecto. Además se consideró como productos complementarios de la reforma el fortalecimiento del control interno y la actualización del marco legal de la Administración Financiera.

Con base al memorando del ejecutor y al memorando preliminar del Banco, se revisaron los productos del proyecto a su terminación y se acordó que se había completado el desarrollo funcional e informático de los cuatro módulos integrantes del SIGEF, aunque con un variado grado de implementación, desde una completa aplicación en los casos de Presupuesto, Ejecución del presupuesto de gastos e ingresos y Tesorería pasando por implantaciones piloto en los casos de Contabilidad Patrimonial y Compras y Contrataciones hasta implementaciones en proceso en el tema de la interfase entre el SIGADE y SIGEF. También se dejó establecido que el programa desarrolló acciones de fortalecimiento en materia de proyecciones macroeconómicas, planificación estratégica, matrices de producción y control interno cuya implantación no fue continuada por los órganos rectores respectivos.

Se destacó la importancia que significa la actualización normativa para la consolidación de los resultados de la reforma de la administración financiera. En el caso de los módulos de tesorería y presupuesto, los resultados del proyecto hubieran podido contribuir significativamente a una mayor eficiencia de la gestión pública de haberse aprobado oportunamente las propuestas de cambios en la legislación.




Se discutió largamente sobre la selección de los indicadores de desempeño y la línea de base del programa, existiendo acuerdo en que ni en el diseño ni en la ejecución del proyecto se incorporaron indicadores adecuados que permitan medir el logro de los propósitos del programa. Sin embargo, durante la ejecución del proyecto, especialmente a partir del 2003, el mecanismo utilizado para hacer el seguimiento a los avances del proyecto, fueron las visitas de inspección trimestrales, donde se discutía en detalle el informe de progreso respecto al plan reformulado, y el constante diálogo y comunicación la UTP y la Representación.

Con relación a los productos clave obtenidos por el proyecto, de los 14 relacionados en el memo del ejecutor existió consenso en la mayoría de ellos con diferencias de matices sobre si algunos de ellos eran realmente un producto como la posibilidad de realizar simulaciones, o si ya estaban incorporados en otros productos, como la utilización del clasificador presupuestario. En todo caso, los desacuerdos eran más de forma y redacción que de fondo. Por otro lado, se identificaron otros productos clave no mencionados en el memorando como la infraestructura del "data center" y el centro de capacitación y los más de 1,000 de empleados públicos concientizados en el proceso de reforma y capacitados en la utilización del SIGEF.

Se dejó establecido que el objetivo de desarrollo es contribuir a la eficiencia y transparencia en la gestión pública a través de la implementación de un sistema de información sobre todos los aspectos de la gestión financiera pública; por tanto, se infiere que la calidad del gasto mejora en la medida que los niveles de decisión tienen acceso a información oportuna, confiable e integral. Asimismo, se remarco que el contexto legal en el que se desarrolla la reforma no es el más adecuado ya que la nueva estructura legal se encuentra en proceso de aprobación en el Poder Legislativo. Por otro lado, se dejó planteado que la reforma alcanza a las operaciones presupuestarias y no presupuestarias del Gobierno Central y que no incluye a las Instituciones Descentralizadas, Ayuntamientos y Empresas Públicas, ámbito institucional que podría ser cubierto en una segunda fase del programa. El porcentaje indicado del 40% como línea de base es un cálculo aproximado ya que no se realizó una investigación específica con este propósito, lo que nos deja como lección aprendida para el proyecto DR-L1005 de tener en cuenta una estimación más precisa de los valores del indicador de la línea de base que se seleccione.

Otro de los temas que la representación hizo hincapié, que la UTP estuvo de acuerdo y que no estaba suficientemente enfatizado en el memorando del ejecutor, se refiere al papel desempeñado por la comunidad de donantes para el logro de los resultados obtenidos por el proyecto. Las condiciones establecidas para el financiamiento de los organismos multilaterales en un contexto de crisis económica y necesidad de recursos externos, fueron decisivas para la promulgación de los decretos presidenciales que posibilitaron la implantación del SIGEF y su utilización en las instituciones que componen el gobierno central. En este sentido, cuando es evidente la recuperación de la economía, se considera que el tratado de libre comercio firmado con los EEUU constituye el incentivo externo para que el Gobierno mantenga su voluntad de reforma de la administración pública, especialmente en el tema de las adquisiciones.



Por otro lado, aún cuando se promulguen las nuevas disposiciones legales que modernizan la administración pública, será necesario tener el apoyo de los órganos rectores de Presupuesto y la Contraloría General de la República para desarrollar los respectivos reglamentos de las leyes y su implementación en los periodos establecidos.

Con respecto a los cambios en el entorno que tuvieron efecto en la ejecución del proyecto, se puede mencionar en primer lugar, el cambio de gobierno a mediados del 2004, cuando se produjo un cambio general en el personal de la administración pública, como es usual con cada cambio de gobierno, teniéndose que iniciar nuevamente una etapa de sensibilización sobre las ventajas de la reforma y una mayor capacitación a los usuarios nuevos del SIGEF, este periodo se caracterizo por una marcada incertidumbre sobre la continuidad del programa, ya que existía el riesgo de revertir el proceso desarrollado hasta la fecha. En menor medida afectaron también los cambios en los integrantes de la Comisión Técnica Inter-Institucional, el Organismo Ejecutor del proyecto, integrada por el Secretario de Finanzas, Secretario Técnico de la Presidencia y Contralor General, por los particulares entendimientos y prioridades que cada uno tiene respecto al proceso de reforma.

Una de las observaciones de la UTP sobre el accionar del Banco en la ejecución del proyecto, se refiere a la excesiva demora en la toma de decisiones de importancia para la continuidad de la ejecución, concretamente la respuesta del Comité de Adquisiciones ante la solicitud para adquirir directamente a la UNTAC el SIGADE, tardó cerca de 12 meses, con el consiguiente retraso en el desarrollo del módulo de Crédito Público.

## 2. Sostenibilidad

Desde la terminación del proyecto y hasta la fecha, el programa ha contado con los recursos necesarios para el mantenimiento y estabilización del SIGEF, merced a la disponibilidad de recursos de contrapartida, a la ATN/SF-9155-DR y a una cooperación técnica del BM para el módulo de contrataciones.

Sin embargo, estos recursos son limitados y se requiere la pronta aprobación de parte del Banco del DR-L1005 para extender la aplicación del SIGEF a las instituciones descentralizadas, adecuar el sistema al nuevo marco legal y profundizar el proceso de reforma en el control interno y en la implementación del módulo de compras y contrataciones del estado. Esta eventualidad pone en riesgo la sostenibilidad y mantenimiento del SIGEF ya que la planta de consultores nacionales e internacionales no tendría la continuidad que garantice el aprovechamiento de la experiencia desarrollada hasta la fecha.

Por otro lado, la estabilización y adecuación del sistema requiere también la aprobación del nuevo marco legal actualmente en trámite en Congreso, especialmente la ley de creación del Sistema Integrado de Administración de Finanzas bajo la Sub Secretaria de Finanzas, ya que por este medio se formaliza la integración de la infraestructura



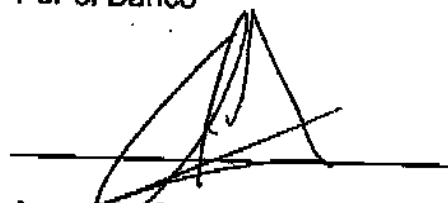


tecnológica y los recursos humanos del SIGEF, dentro de la estructura organizativa de la Secretaría de Finanzas, independizándolo de la UTP del proyecto.

### 3. Lineamientos para la Evaluación Ex Post

Se acordó en que era conveniente realizar una evaluación expost tanto de los efectos como de los impactos, aunque la representación manifestó sus reservas por considerar difícil separar los efectos e impactos del proyecto respecto a los que profundicen la reforma. En todo caso, la oportunidad de la evaluación sería para mediados del 2007, la responsabilidad a ser compartida entre el Banco y la Secretaría de Finanzas, el costo estimado entre USD 30,000 y USD 50,000, el Banco como la fuente de los recursos con posibilidad de aporte de contrapartida, la metodología a utilizar a ser definida en los términos de referencia, aunque incluiría las encuestas a los usuarios del sistema y los requisitos de información serían los reportes generados por el SIGEF.

Por el Banco



Armando Chamorro  
Especialista Multisectorial

Por el Organismo Ejecutor



Maria Felisa Gutiérrez  
Directora Ejecutiva  
Unidad Técnica Permanente