

PROGRAMA DE APOYO A LA REFORMA INSTITUCIONAL DEL SECTOR SOCIAL**(DR-0140)****RESUMEN EJECUTIVO**

Prestatario:	República Dominicana	
Agencia ejecutora:	Secretariado Técnico de la Presidencia (STP)	
Monto y fuente:	IDB: (CO)	US\$200millones
	Total:	US\$200millones
Términos y condiciones:	Plazo Amortización:	20 años
	Período de Gracia:	5 años
	Desembolso:	18 meses
	Tasa de Interés:	variable
	Inspección y vigilancia:	1%
	Comisión de crédito:	0,75%
Objetivos:	Moneda:	Dólares de los Estados Unidos de América de la facilidad unimonetaria
	El fin último del Programa es contribuir a la reducción de la pobreza al tiempo que se apoya el crecimiento económico de la República Dominicana. El propósito del Programa es aumentar la eficiencia y eficacia del gasto público en los sectores sociales prioritarios, con énfasis en salud y educación. Para ello, el programa introducirá reformas de política cuyos objetivos son: (i) fortalecer el marco institucional del sector social; (ii) proteger el gasto social y aumentar su eficacia durante la coyuntura económica actual; y (iii) mejorar la capacidad institucional para la formulación y seguimiento de la política social.	
Descripción:	El Programa ha sido estructurado como una operación sectorial con tres tramos de desembolso: el primero de hasta \$80 millones; el segundo de hasta \$20 millones; y el tercero de hasta \$100 millones. El programa constituye un primer paso en un proceso de reformas de más largo plazo las cuales serán esenciales para el funcionamiento del Estado Dominicano.	
	El monto de la operación se justifica por la magnitud de las necesidades de la balanza de pagos que enfrenta el país (Par. 1.5 a 1.7) y es proporcional con el nivel y alcance de las transformaciones institucionales que se van a ejecutar.	
	Las transformaciones institucionales contempladas por el Programa son de tres tipos: (i) por un lado, se ejecutarán cambios estructurales destinados a reducir la discrecionalidad y mejorar la gestión del gasto público lo que, por su naturaleza transversal, afectará la totalidad de las instituciones públicas y contribuirá	

tanto a la reducción de la pobreza como a la estabilidad del entorno macroeconómico. (ii) Para complementar lo anterior, el Programa contempla transformaciones de gran importancia, aunque en una escala menor, dentro de los sectores prioritarios de salud y educación cuya ejecución promoverá mayor eficiencia y calidad en la prestación de estos servicios sociales. (iii) Adicionalmente el Programa construirá capacidades institucionales básicas para la coordinación sectorial y para dar pasos cualitativamente importantes hacia la consolidación de una política de Estado para la reducción de la pobreza.

Los desembolsos de los recursos del Programa estarán condicionados al cumplimiento satisfactorio de las transformaciones institucionales que serán ejecutadas en las siguientes tres áreas de reforma: (i) el fortalecimiento del marco institucional del sector social; (ii) la protección del gasto social y el aumento de su eficacia durante la coyuntura económica actual; y (iii) la mejoría de la capacidad institucional para la formulación y seguimiento de la política social.

Las condiciones del Primer Tramo del Financiamiento comprenden, primordialmente, la preparación de los reglamentos y los procedimientos necesarios para poner en práctica transformaciones institucionales en el sector público. La implantación inicial de esas transformaciones se corresponde con el desembolso del segundo tramo y la obtención de resultados, con el tercero.

Estrategia del Banco en el país y sector:

La operación propuesta es consistente con la estrategia del Banco de desarrollar las capacidades institucionales que el país necesita para enfrentar su presente vulnerabilidad social, preservando el crecimiento y la estabilidad, al tiempo que responde al desafío de la deuda social acumulada. La operación propuesta refleja las lecciones aprendidas de operaciones sectoriales previas del Banco y otros organismos multilaterales, en particular la introducción de condiciones ejecutables durante la actual administración y la realización de análisis de viabilidad institucional y política para identificar hitos de gran impacto y alta probabilidad de ejecución.

Revisión social y ambiental:

El Comité de Impacto Ambiental y Social aprobó la operación sin observaciones. El programa se concentra en acciones de política que no demandan ninguna medida relacionada a obras civiles u otras acciones que podrían tener algún impacto ambiental directo.

Beneficios:	<p>Este Programa apoyará al Gobierno de la República Dominicana (GDR) en el inicio de la implantación de un programa de reformas estructurales del Estado y las instituciones públicas que darán solución a la paradójica situación que hoy existe entre un crecimiento económico sostenido y la persistencia de la pobreza en el país. El Programa promoverá el desarrollo de instituciones fundamentales que al ser comunes al funcionamiento del Estado Dominicano, reducirán la fragilidad macroeconómica y fiscal, permitiendo al mismo tiempo una más eficaz y efectiva programación y focalización del gasto público en los más pobres.</p>
Riesgos:	<p>Las recientes medidas económicas y legislativas tomadas por el gobierno demuestran la existencia de voluntad política de parte de las autoridades para introducir reformas de fondo. El mantenimiento de este mismo grado de voluntad política durante la ejecución del Programa es un requisito para su éxito.</p> <p>Los factores de riesgo del Programa provienen de: (i) limitaciones en las capacidades técnicas para la implantación de las reformas institucionales; (ii) la naturaleza multisectorial de las transformaciones institucionales; y (iii) resistencias internas a la redefinición de funciones y responsabilidades que implicarán los cambios institucionales promovidos por el Programa.</p> <p>Para minimizar estos riesgos el Programa ha introducido los siguientes elementos de diseño: (i) ha diseñado un sistema de seguimiento de la ejecución para apoyar al organismo ejecutor en el monitoreo de la operación; (ii) ha situado el seguimiento del programa en el Gabinete Social, espacio natural de diálogo y concertación política de los involucrados en el proceso de transformación institucional; y (iii) ha previsto la constitución de una unidad técnica que suministre apoyo al Ejecutor y al Gabinete Social.</p>
Condiciones contractuales especiales:	<p>El desembolso de los tres tramos del financiamiento estará condicionado al cumplimiento de las condiciones indicadas en el Anexo I de este documento, "Matriz de condiciones de política".</p>
Clasificación del sector social y de la pobreza:	<p>Esta operación no califica como inversión focalizada en la pobreza, pero sí como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (Documento AB-1704) (ver Par. 4.5).</p>
Excepciones a las políticas del Banco:	<p>Ninguna</p>
Adquisiciones:	<p>No aplica por lo expresado en los párrafos 3.10 y 3.11.</p>

I. ANTECEDENTES

A. El entorno macroeconómico

- 1.1 Durante los noventa, la República Dominicana experimentó un rápido y sostenido crecimiento económico, una tasa de desempleo decreciente, una inflación moderada, un relativo equilibrio en sus finanzas públicas, una significativa mejoría en sus cuentas externas y una caída sistemática en su endeudamiento público externo. (Ver Tabla 1.1.)

Tabla 1.1 Indicadores Económicos y Financieros Seleccionados

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Crecimiento del PIB (%)	3,0	4,3	4,8	7,3	8,2	7,3	8,3	7,8
Crecimiento del PIB Per Capita (%)	0,9	2,2	5,5	5,4	8,3	4,8	6,5	7,9
Desempleo (% de PEA)	19,9	16,0	15,8	16,7	15,9	14,3	13,9	12,0
Inflación promedio (%)	5,3	8,3	12,5	5,4	8,3	4,8	6,5	7,7
Tipo de cambio promedio ponderado (RD\$:US\$)	12,5	12,8	13,4	13,6	14,2	15,1	16,0	16,3
Tasa de Interés Activa Promedio (%)	29,9	28,0	30,8	24,8	21,3	26,6	25,3	26,9
Resultado Sector Público Consolidado (% PIB)	-0,8	-4,1	-1,0	-4,8	-2,1	-2,6	-2,8	-2,0
Resultado Cta. Cte. de la Balanza de Pagos (% PIB)	-5,1	-2,6	-1,5	-1,6	-1,1	-2,1	-2,5	-5,2
Reservas Internacional Brutas								
En meses de importaciones de BSNF	1,9	0,7	1,0	0,8	0,8	0,9	1,0	0,9
Como % de M2	27,8	10,5	13,3	11,6	10,5	11,8	13,5	10,7
Deuda Pública Externa (% PIB)	46,8	36,6	32,9	28,1	23,5	22,1	20,9	17,8
Serv. Programado Deuda Púb. Externa:								
Como % de exportaciones de BSNF	19,6	10,0	7,9	6,7	5,4	5,5	5,1	5,7
Como % ingresos corrientes del Gob.	61,7	33,1	24,7	21,4	15,9	16,0	14,9	16,7

- 1.2 Este envidiable desempeño económico respondió a la confluencia de múltiples factores, entre los cuales se deben mencionar la relativa estabilidad monetaria, cambiaria, financiera y de precios resultante de las reformas comerciales, fiscales y financieras iniciadas a comienzos de los años noventa; fuertes entradas de inversión extranjera; cuantiosas remesas procedentes de dominicanos residentes en el exterior; y un entorno externo favorable.
- 1.3 En el 2000, la economía continuó creciendo, pero, a diferencia de años anteriores, este crecimiento estuvo acompañado por importantes desequilibrios macroeconómicos que evidenciaron su fuerte vulnerabilidad tanto a choques internos como externos. Las cuentas fiscales se deterioraron ante la presencia de políticas e instituciones fiscales que, durante años electorales, permitieron significativas caídas en los ingresos e incrementos en los gastos. La cuenta corriente de la Balanza de Pagos, por su parte, acusó un marcado deterioro debido no solo al efecto inducido de una mayor presión fiscal sobre la demanda agregada doméstica, sino también a la alta dependencia de la economía dominicana a los precios internacionales del petróleo y al desempeño de las economías americana y europeas.
- 1.4 Cuando el Gobierno actual asumió el poder el 16 de agosto de 2000 se encontró con una delicada situación fiscal y externa que, en ausencia de medidas correctivas, hubiese redundado en desequilibrios macroeconómicos mucho más pronunciados que los que efectivamente se registraron al cierre del año. En efecto, el nivel de reservas internacionales netas llegó en agosto de 2000 a tan sólo US\$197

millones¹. Las tasas de interés eran altísimas, producto de una mayor presión fiscal y del consiguiente endurecimiento de la política monetaria. La posición deudora externa neta de la banca registró un significativo deterioro, presumiblemente para mantener el ritmo de expansión del crédito al sector privado y el estímulo oficial a la entrada de divisas. La brecha entre los tipos de cambio oficial y privado llegó a ser de un 2%, desestimulando aquellas exportaciones sujetas a canje obligatorio de divisas al tipo de cambio oficial.

- 1.5 Ante esta realidad, la nueva administración adoptó una serie de medidas económicas que demuestran un importante grado de voluntad política. Entre las más importantes se pueden citar: (i) varios incrementos en el precio interno de los combustibles así como la adopción de una regla para su ajuste automático en función de variaciones en los precios internacionales del petróleo y en el tipo de cambio; (ii) el aumento en algunos tributos, particularmente el ITBIS; (iii) una reducción y simplificación arancelaria, que permitió bajar el arancel promedio de un 20% a un 12%; (iv) recortes en algunos gastos del gobierno, especialmente transferencias y gastos de inversión; (v) una devaluación de 2% en la tasa de cambio oficial para reflejar mejor las condiciones del mercado de divisas; y (vi) un mejoramiento de las regulaciones prudenciales bancarias.
- 1.6 Si bien se espera que estas medidas sean suficientes para restablecer los equilibrios fiscal y externo en el 2001, y cubrir un incremento superior a \$200 millones en el servicio de la deuda pública externa de corto y mediano plazo² previsto para el año, es altamente probable que las mismas no puedan absorber el impacto adverso que nuevos choques externos, como la desaceleración de las economías americana y europea, pudiesen tener sobre la macroeconomía dominicana. Esto constituye un serio riesgo para el país en los próximos meses dado su relativamente bajo nivel de reservas internacionales³ y la fuerte resistencia social y política que enfrenta el Gobierno para realizar otra ronda de ajustes económicos.
- 1.7 Para apuntalar la actual posición de reservas internacionales del país y reducir su vulnerabilidad frente a futuros choques externos, el marco macroeconómico de las autoridades para el período 2001-2003 prevé incrementos en las reservas internacionales brutas y netas de US\$958 millones y US\$905 millones, respectivamente.⁴ Para lograr tal acumulación de reservas, las autoridades

¹ US\$350 millones por debajo del nivel con que se había iniciado el año.

² El incremento en el servicio de la deuda pública externa es producto de empréstitos adquiridos por fuera del presupuesto entre 1999 y la primera mitad del 2000.

³ Las reservas internacionales netas (RIN) del Banco Central de la República Dominicana (BCRD) pasaron de US\$547 millones a fines de 1999 a US\$442 millones al terminar el 2000 pese a que, en el mismo período, el endeudamiento neto de los bancos privados en el exterior pasaba de US\$114 millones a US\$248 millones. Como resultado de ello, la posición de reservas internacionales netas del sistema bancario consolidado pasó de US\$410 millones a finales de 1999 a US\$137 millones en 2000. Las reservas internacionales brutas (RIB) del BCRD, por su parte, se redujeron en US\$69 millones durante el 2000, pasando de US\$706 millones a fines de 1999 a US\$637 millones al cierre del 2000. Este nivel de RIB es equivalente a un mes de importaciones de bienes y servicios y a un 10,7% de la liquidez ampliada (M2), ilustrando la débil posición de reservas internacionales del país.

⁴ Esta acumulación de reservas en el período 2001-2003 permitiría que las RIB en meses de importación aumenten de 1 mes en el 2000 a 1,8 meses en el 2003, mientras que como porcentaje de M2 lo hicieran de 10,7% a 17,9%, reduciendo así la vulnerabilidad del país frente a futuros choques externos.

proyectan para los próximos tres años superávits fiscales a nivel del Sector Público No Financiero equivalentes a 0,8% del PIB⁵, así como unos US\$1.000 millones en desembolsos de préstamos existentes y nuevos.⁶

- 1.8 En este contexto, el nuevo Gobierno ha solicitado al Banco un préstamo de rápido desembolso que, además de contribuir a apuntalar su posición de reservas internacionales, le apoye en la transformación institucional de los sectores sociales. Dado que uno de los principales objetivos que persigue dicho programa es aumentar la previsibilidad y control de los gastos sociales, el mismo promoverá importantes reformas presupuestarias y de administración financiera pública que contribuirán a fortalecer los resultados fiscal y externo, y dotarán al país con instrumentos de gestión fiscal que lo ayudarán a reducir su vulnerabilidad frente a choques internos y externos.
- 1.9 La República Dominicana no está llevando a cabo en estos momentos ningún programa formal con el Fondo Monetario Internacional (FMI), excepto la consulta anual del Artículo IV. El pasado 23 de febrero, el Directorio Ejecutivo de dicha institución concluyó la consulta correspondiente al 2001, indicando que las perspectivas macroeconómicas del país eran favorables en el mediano plazo provisto que las autoridades mantuviesen un férreo control sobre las cuentas fiscales, particularmente por el lado del gasto. En caso contrario, la política monetaria se vería imposibilitada de alcanzar los objetivos de inflación y acumulación de reservas previstos en el marco macroeconómico de mediano plazo. Asimismo, el FMI indicó que los principales riesgos que enfrenta el país en el corto plazo son un nuevo aumento en los precios internacionales del petróleo y una desaceleración brusca en el crecimiento económico de sus principales socios comerciales, particularmente los Estados Unidos y Europa.

B. El entorno social

1. Pobreza y desigualdad en la República Dominicana

- 1.10 A lo largo de la década de los años 90 la República Dominicana experimentó un crecimiento económico considerable, con una tasa promedio de incremento en el PIB cercana al 7% anual real, una de las más altas en el mundo. Como sería de esperar en una situación como ésta, los niveles de pobreza disminuyeron en el período, pero no en la medida deseable y posible. Aunque existen discrepancias según la fuente, hay consenso respecto a que la pobreza disminuyó en el período mencionado. Según el Banco Mundial⁷, entre 1986 y 1998, la tasa de pobreza en el

⁵ Estas metas fiscales suponen un férreo control de los gastos corrientes, particularmente la nomina salarial y las transferencias. Si ello no ocurriese, el aumento en los gastos corrientes forzaría al gobierno a abandonar sus metas fiscales a fin de preservar un nivel de inversión pública mínimo indispensable para garantizar las posibilidades de crecimiento económico del país en el corto plazo. En este escenario, el abandono de las metas fiscales comprometería los objetivos de acumulación de reservas que se ha fijado el propio Gobierno.

⁶ A pesar de este fuerte aumento en los desembolsos, la deuda pública externa total como porcentaje del PIB se prevé que caiga de un 17,8% del PIB en el 2000 a 12,1% del PIB en el 2003.

⁷ Banco Mundial, *Dominican Republic Poverty Assessment Report – Poverty in a High-Growth Economy (1986-2000)* – Washington, DC, 2001.

país pasó del 37,5% al 28,6%. Si se incluye la población de origen haitiano, dichas tasas serían 41,6% en 1986 y 30,8% en 1998. Es de anotar, sin embargo, que esta reducción habría sido mayor si en el mismo período no se hubiere producido un deterioro tan significativo en la distribución del ingreso. Si ésta se hubiese mantenido en los niveles existentes en 1986, la tasa de pobreza habría disminuido en 14,5 puntos porcentuales (llegando a 23,0%) en lugar de 8,9 puntos, como efectivamente ocurrió.

- 1.11 La población pobre dominicana es mayoritariamente rural. Aproximadamente 1,3 millones de ellos viven en el campo. La pobreza es particularmente elevada y aguda en las áreas rurales de la frontera con Haití. El 42,1% de la población rural y 20,5% de la población urbana se encuentran por debajo de la línea de pobreza. La pobreza dominicana tiene un sesgo hacia la pobreza infantil; 40% de los niños menores de 5 años viven en condiciones de pobreza. Por otro lado, los hogares dirigidos por mujeres y los hogares con una mayor presencia de mujeres tienden a ser más pobres. Finalmente, existe una correlación clara entre el nivel de pobreza y la edad del jefe del hogar. El 27,1% de los hogares en el decil más pobre tiene como jefe a una persona de más de 60 años.

2. El entorno institucional

- 1.12 Existen tres grupos de problemas de tipo institucional que reducen la eficacia y la eficiencia de la política social en la República Dominicana⁸. El primero es la ausencia y/o debilidad del marco legal y normativo del sector social; el segundo se refiere a las deficiencias en la concepción y gestión del sistema presupuestario; y el tercero se refiere a la centralización de la gestión de los servicios sociales prioritarios en la Presidencia de la República y en las Secretarías de Salud y Educación.
- 1.13 **Debilidades en el marco normativo.** La historia y las prácticas políticas dominicanas han confluído en la generación de un perfil institucional y político caracterizado por una gran centralización del poder en la Presidencia de la República, así como por una marcada lentitud en el desarrollo de las instituciones requeridas para el adecuado funcionamiento del Estado. En este contexto, con frecuencia los problemas son diagnosticados y eventualmente algunas reformas legales son aprobadas, pero el funcionamiento real cambia poco. Esto es debido al lento proceso de desarrollo institucional, incluyendo lo normativo y reglamentario. Aún en los casos en que se logra aprobar una ley, la reglamentación se demora; cuando ésta se aprueba, es necesario esperar por el desarrollo de los mecanismos e instrumentos requeridos para su operacionalización; y cuando, finalmente, se logra todo lo anterior, resulta indispensable actuar sobre las entidades responsables de la ejecución, las cuales generalmente carecen de la organización y la capacidad técnica necesaria para garantizar niveles mínimos de eficacia y eficiencia.
- 1.14 Lo anterior se refleja negativamente sobre el funcionamiento del Estado, particularmente en cuanto al sector social se refiere. La ausencia, hasta hace poco

⁸ Silva, J., *Análisis de viabilidad institucional del programa de reforma del sector social*. Informe preliminar de consultoría. Febrero de 2001.

tiempo, de leyes marco que formalizaran inequívocamente una “política de Estado” – en contraposición a una política de Gobierno – frente al problema social, condujo a que el país careciera de la infraestructura institucional y legal básica para enfrentar exitosamente la situación de pobreza que cobija a una porción muy apreciable de la sociedad dominicana.

- 1.15 El sector educativo fue el primero de los sectores sociales prioritarios que contó con una ley marco. La Ley General de Educación aprobada en 1997 (Ley 66-97) definió los lineamientos de la reforma educativa impulsada por el Plan Decenal de Educación. A pesar que han transcurrido cinco años, la ley aún no dispone del esquema regulatorio concerniente a elementos clave de la reforma como la profesionalización docente y la descentralización del sistema educativo. En general, el esquema regulatorio del régimen laboral docente se encuentra plasmado en el estatuto docente de cada sistema educativo, pero la República Dominicana carece de dicha normatividad. Esto ha conducido a que, por ejemplo, no haya definición de responsabilidades y funciones de los cargos ya que la carrera docente no está regulada. Además, el ingreso de un docente al sistema educativo depende de procesos *ad hoc*, y no de un concurso de méritos o del dictamen de un tribunal calificador. Además, la mayor parte de los docentes reciben los mismos incentivos salariales independientemente de su situación laboral o de su desempeño.
- 1.16 A la falta de regulación se adiciona la falta de sistemas de administración y gestión de los recursos humanos que permitan la verificación efectiva de dichas normas. Por ejemplo, al no existir sistemas de registro de personal, algunos requisitos de entrada tales como la titulación no son verificables, ni tampoco existen procesos administrativos definidos que permitan incorporar las novedades de personal incluyendo la titulación adicional y otras variaciones en la carrera del docente. En resumen, es difícil verificar la calidad profesional del cuerpo docente del sistema educativo dominicano, e implantar políticas para incentivar una mayor calidad docente.
- 1.17 El horizonte normativo del sector salud, por su parte, comienza a mejorar. En la presente legislatura el Congreso aprobó la Ley General de Salud, después de más de dos años de debate (Ley 4201 del 21 de febrero del 2001). Esta ley define la organización, el financiamiento y la operación del Sistema Nacional de Salud, asignando a la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social el papel de ente rector del sector, definiendo el esquema básico de financiamiento y su articulación con el Sistema de Seguridad Social y reconociendo las potencialidades de un esquema mixto público-privado en la prestación de los servicios de salud. Aunque esta ley representa un avance conceptual importante, su implantación requiere de una extensa reglamentación, particularmente en lo atinente a la organización del Sistema de Salud, la separación de funciones de regulación, financiación y provisión de servicios, el empleo de mecanismos semi-contractuales para la asignación de recursos con base en resultados y la contratación con terceros. Adicionalmente, el Congreso recientemente aprobó la Ley General de Seguridad Social (Ley No. 87 del 9 de mayo del 2001), cuya discusión tomó más de dos períodos legislativos completos, y cuya reglamentación se anticipa que ocupe a por lo menos dos Gobiernos consecutivos.

- 1.18 Considerados en su conjunto, estos dos esfuerzos legislativos – una vez ambos hayan sido adecuadamente reglamentados - sentarán las bases legales para la reforma del sector salud y la instrumentalización de las políticas destinadas a reducir la vulnerabilidad económica de los más pobres frente a los choques externos (enfermedad, incapacidad y desempleo) y los efectos derivados de la inequitativa distribución del ingreso.
- 1.19 **Deficiencias en la concepción y gestión del sistema presupuestario.** La estructura formal del Estado Dominicano está divorciada de su estructura decisional, lo cual genera problemas institucionales severos en materia de planificación, asignación y ejecución del gasto. El factor que más contribuye a este problema es la discrecionalidad existente para la asignación del gasto público. Por un lado, una porción importante del gasto del gobierno es extrapresupuestaria, con efectos negativos muy grandes sobre estabilidad macroeconómica y la capacidad real de las autoridades responsables para controlar adecuadamente los aspectos fiscales y monetarios. Por otro lado, la Ley 531 Orgánica de Presupuesto prevé la existencia de ingresos extrapresupuestarios, cuya ejecución es de la competencia exclusiva del Presidente, sin mecanismos de articulación con los sectores.
- 1.20 Por otra parte, en la clasificación económica del Presupuesto existen partidas agregadas que reciben el nombre de “Asignaciones Globales”, las cuales son reclasificadas después de haber sido ejecutadas. Los fondos extra-presupuestarios ejecutados directamente por la Presidencia y las asignaciones globales ejecutadas por los sectores, permiten que en la práctica el gasto se asigne discrecionalmente, debilitando aún más los incipientes procesos de planificación y presupuestación programática, tanto a nivel nacional como sectorial.
- 1.21 La concepción del sistema presupuestario presenta deficiencias marcadas⁹. Por un lado, su estructura sólo refleja el gasto de la Administración central y por tanto no incorpora los sectores considerados “autónomos” (Entidades Descentralizadas, Empresas Públicas y Ayuntamientos). Este hecho le resta utilidad al Presupuesto como herramienta de planificación y programación del gasto público, como mecanismo integrador de políticas y como instrumento ordenador de la gestión. Por otra parte, las cuentas presupuestarias sólo consideran los rubros de Ingresos y Egresos y no contemplan separadamente las cuentas de Financiamiento, lo que resta claridad al Presupuesto y dificulta el análisis macroeconómico y la construcción de las Cuentas Nacionales. Finalmente, las clasificaciones presupuestarias presentan problemas internos que les restan utilidad para efectos de análisis. Aún cuando teóricamente el presupuesto es por programas, en la práctica no lo es, por lo cual no puede ser utilizado como una herramienta efectiva de planificación, programación y monitoreo de la ejecución en términos sustantivos. La mayor deficiencia, sin embargo, es la falta de relación entre las distintas clasificaciones, lo cual determina que éstas terminen siendo clasificaciones descriptivas, con escasa capacidad para proveer información respecto de la asignación efectiva y los resultados reales del gasto público.

⁹ Piñeiro, J., Informe Final de Consultoría. Mayo 2001.

- 1.22 En adición a las deficiencias conceptuales mencionadas, el sistema presupuestario presenta diversos problemas de gestión, derivados de la forma como están concebidos los procedimientos operativos. En primer término, el control de la ejecución por parte de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES) se hace no sobre las disponibilidades presupuestales en el momento de tomar la decisión de gasto, sino sobre el pago de las obligaciones, una vez éstas han sido contraídas por los ordenadores del gasto. Esto determina que la no aprobación por parte de ONAPRES de una decisión ya tomada por el sector ordenador, origine automáticamente una deuda del Gobierno con el proveedor del bien o servicio, pues en ese momento dicho bien o servicio ya ha sido entregado. La acumulación de estas obligaciones es lo que se conoce como “deuda administrativa”, cuyo monto puede llegar a ser una porción importante del presupuesto total y cuyo pago efectivo puede demorar meses o incluso años. Como sería de esperar, la posibilidad de que se presente “deuda administrativa” y que el pago de ésta se demore, lleva a los proveedores del Estado a incrementar sus cotizaciones, descontando por anticipado sus sobrecostos financieros.
- 1.23 En segundo lugar y en parte como consecuencia de lo anterior, en el proceso de ejecución intervienen cuatro instancias: el sector que toma la decisión de gasto; ONAPRES, que tiene la facultad de autorizar o no el pago, según criterios que teóricamente tienen que ver con la disponibilidad de recursos pero que en la práctica no son totalmente transparentes; la Contraloría, que a través del análisis numérico-legal puede detener o revertir el trámite cursado hasta ese momento; y la Tesorería, que, dependiendo de las disponibilidades efectivas de caja, puede dar curso al pago, o diferirlo. Por último, el procedimiento establecido requiere que se tramite ante ONAPRES partida por partida para los cargos fijos y pago por pago para los demás gastos. Naturalmente, en adición a las demoras propias de un trámite de esta naturaleza, el proceso abre espacio al ejercicio de discrecionalidad por parte de los funcionarios.
- 1.24 **Gestión centralizada de los servicios de salud y educación.** Los problemas institucionales antes descritos cruzan de forma transversal la totalidad del Estado Dominicano, y se ven magnificados dentro de los sectores sociales por la excesiva centralización de la gestión en las Secretarías Sectoriales. Los entes encargados de producir los servicios de salud y educación operan dentro de un marco de excesivo centralismo y carecen de los instrumentos técnicos que permitan la transferencia de recursos y responsabilidades para responder a las necesidades de sus usuarios.
- 1.25 El presupuesto de las Secretarías de Estado sólo es parcialmente definido por éstas, y la nómina representa una porción muy alta del gasto total y tiende a comportarse como costo fijo. En estas circunstancias, la capacidad real de las Secretarías para orientar el gasto incremental en respuesta a las necesidades y prioridades sectoriales es muy limitada y, de hecho, contribuye a debilitar la función de planificación en estos sectores. Por otra parte, en paralelo con la organización sectorial (Secretarías de Estado) existen numerosas entidades cuyo ámbito de acción se encuentra dentro de la competencia sectorial, pero que operan de manera prácticamente autónoma, generando frecuentemente duplicación de esfuerzos, pérdida de recursos y/o desarrollo de programas y proyectos eventualmente contrarios a las prioridades establecidas por los responsables sectoriales.

Finalmente, el alto grado de participación de la Presidencia de la República en todos los sectores, y su capacidad discrecional para asignar gasto, determina que una porción importante de la actividad sectorial quede por fuera del control de los responsables formales.

- 1.26 La Ley 66-97 promueve la descentralización de la gestión educativa a los centros escolares. Aún más, prevé la transferencia de partidas presupuestarias a las Juntas Descentralizadas de Centro, las cuales son los entes de gestión de las escuelas. Sin embargo, el reglamento de las Juntas Descentralizadas no fue ratificado por el Consejo Nacional de Educación sino hasta mediados del año 2000. Si bien la reglamentación ha sido definida, aún falta constituir dichas Juntas en cada centro escolar, establecer los representantes de cada una de éstas y capacitar a los mismos en el manejo de recursos presupuestarios para una mejor gestión educativa.
- 1.27 Por otro lado, la ley general de salud de 2001 promueve la especialización de la Secretaría de Estado de Salud como ente rector del sector y la descentralización hacia los hospitales de las responsabilidades y los recursos dentro de un esquema de presupuestación por resultados y de compromisos de gestión. Para hacer efectivo este proceso, se necesitará reglamentar la ley en sus aspectos relevantes y promover la implantación paulatina de los convenios de gestión como instrumento de asignación del gasto público hospitalario en la RD¹⁰.

3. La vulnerabilidad e ineficacia del gasto en educación y salud

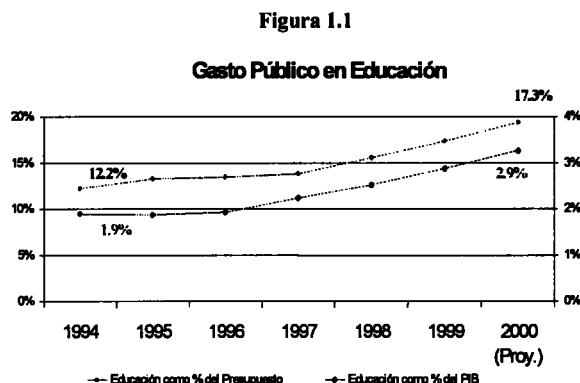
- 1.28 En el entorno institucional descrito en los párrafos anteriores, la eficacia del gasto público en los sectores sociales se diluye considerablemente. No obstante, aún en presencia de instituciones financieras y económicas modernas, el gasto en los sectores de educación y salud muestra problemas adicionales, que incluyen: (i) niveles tradicionalmente bajos de gasto en los sectores sociales prioritarios que han demostrado ser vulnerables a pasados choques externos e internos; y (ii) una asignación del gasto en salud y educación que reduce el impacto de estos sectores sociales sobre la acumulación de capital humano y la reducción de la pobreza.
- 1.29 **Bajos niveles de gasto en educación y salud.** Para diciembre de 1999, el gasto social total llegó a su máximo nivel en una década, alcanzando 6,4% del PIB. Ochenta por ciento (80%) del total del gasto social correspondió a los sectores de educación, salud y asistencia social. De estos sectores, educación representa 43% del gasto total social y salud representa el 23%¹¹. No obstante, en el contexto latinoamericano el gasto social de la RD sigue siendo uno de los más bajos en la región¹². Mientras que el gasto promedio latinoamericano en educación correspondía en 1998 al 4% del PIB y el de salud al 3,3%, el de la RD era de tan sólo 2,5% y 1,5%, respectivamente.

¹⁰ Hernández, N., El sector salud en el contexto del programa de apoyo a la reforma institucional del sector social. Informe final de consultoría. Mayo 2001.

¹¹ *Estructura económica funcional y geográfica del gasto público social en la República Dominicana* (1978-1999). Oficina Nacional de Planificación, Julio de 2000.

¹² El promedio regional es de 12% del PIB. Panorama social de América Latina en 1998, CEPAL 1999.

- 1.30 Desde 1994 el Gobierno Dominicano ha hecho grandes esfuerzos para mejorar el gasto educativo, tanto en términos absolutos como en términos porcentuales (Figura 1.1). El gasto educativo como proporción del presupuesto general de la nación ha aumentado a un ritmo ascendente, de 12,9% del presupuesto en 1994, a 17,3% en 1999. Para el 2000 el gasto educativo representa el 19,3% del presupuesto nacional. Como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) el gasto educativo representaba el 1,9% en 1984, aumentando hasta llegar al 2,58% en 1999.



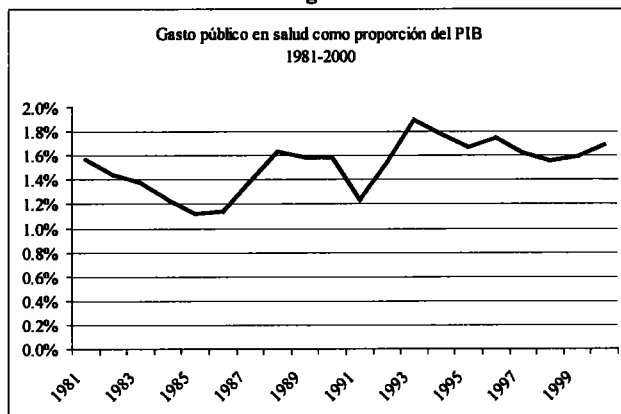
- 1.31 Los esfuerzos de gobiernos anteriores se han concentrado en aumentar los niveles de gasto pero no necesariamente en crear las condiciones que garanticen un uso más eficaz del mismo. En el caso del sector educación, el aumento en el gasto público ha respondido a una creciente demanda de servicios educativos sobretodo en el nivel básico, la cual, se anticipa, seguirá creciendo y tendrá efectos positivos sobre la reducción de la pobreza.
- 1.32 Como consecuencia de los problemas en la estructura presupuestaria antes mencionados, el gasto que se clasifica bajo el rubro de asistencia social se destina en gran parte a subsidios no focalizados a las tarifas de energía eléctrica (al gas domiciliario, a programas de suplementación alimentaria y a la construcción de vivienda, entre otros). Las acciones del sector de asistencia social se caracterizan por la ausencia de una conceptualización clara sobre los fines de una política de protección social para la reducción de la pobreza y por una marcada dispersión institucional. Se ha estimado que actualmente pueden estar operando entre 30 y 35 agencias o programas distintos, muchos de los cuales dependen directamente de la Presidencia de la República o se alimentan de fondos provistos por ella.
- 1.33 **Ineficacia en la asignación del gasto en salud.** En el caso del sector salud, pese a la recuperación experimentada durante los años 90, el actual nivel de gasto apenas está retornando a los niveles registrados a finales de los años 80 (Figura 1.2). Esta recuperación es insuficiente, dados los niveles de demanda insatisfecha que aún persisten en la zona rural dominicana y el perfil epidemiológico y demográfico del país¹³. Por un lado, en el pasado se ha dado mayor prioridad a la construcción y dotación de infraestructura, que al mantenimiento y funcionamiento de la que ya existe. Por el otro, el reducido gasto público en salud se ha asignado prioritariamente a aquellas áreas que menor efectividad e impacto tienen sobre la formación de capital humano, el aumento de la productividad y la reducción de la

¹³ El perfil epidemiológico del país combina los problemas infecciosos propios de un país en desarrollo, con problemas propios de la transición epidemiológica tales como trauma, enfermedades crónicas y degenerativas.

pobreza. En particular, la preeminencia que posee el gasto hospitalario respecto a los servicios no-hospitalarios es tal que, aún hoy, la RD no ha logrado erradicar o controlar algunos de los más básicos y prevenibles problemas de salud como la

poliomielitis. Adicionalmente, la mayoría de los pobres rurales carecen de acceso a los más mínimos servicios curativos de salud, pese a la existencia de una adecuada oferta nominal de infraestructura pública.

Fig. 1.2



4. Limitadas capacidades para la formulación y seguimiento de la política social y para reducir la pobreza

- 1.34 Aparte de los problemas institucionales y sectoriales ya descritos, el Estado Dominicano enfrenta retos adicionales para: (i) mejorar la coordinación de la política social; y (ii) focalizar el gasto social. En ausencia de tales instrumentos y capacidades, persistirán las limitaciones a la implantación de una estrategia de largo plazo que reduzca la pobreza en el país.
- 1.35 **Descoordinación y falta de seguimiento de la política social.** En el entorno institucional descrito, y aún contando con las capacidades técnicas requeridas, los espacios que existen para la integración y la coordinación dentro del Gobierno no logran cumplir su cometido. De allí que la implantación de las políticas económicas y sociales del Gobierno se ve limitada, y se obstaculicen las posibilidades de reducir la pobreza al mismo tiempo que se mantiene el crecimiento.
- 1.36 El Gabinete Social del Gobierno fue creado por decreto presidencial #466 del 28 de enero de 2001, y en él participan 20 Secretarías y Organismos del nivel Ejecutivo. Este Gabinete se podría constituir en el punto de referencia político para la coordinación de la política social en la República Dominicana. No obstante, el Gabinete aún carece de la reglamentación para su funcionamiento y del apoyo técnico necesario para su adecuada operación.
- 1.37 Por otro lado, la ausencia de capacidades e instrumentos para la adquisición, compilación y análisis de información y evidencias para la formulación, implantación y evaluación de la política social, se constituye en una severa limitación en el desempeño del sector social dominicano. La política social ha sido el resultado, tradicionalmente, de acciones dispersas.
- 1.38 **Ausencia de una estrategia de reducción de la pobreza.** Uno de los problemas más sobresalientes del sector social dominicano es la falta de focalización del gasto público. No sólo la ausencia de sistemas modernos de presupuestación reduce la

capacidad del Estado para dirigir sus programas prioritarios hacia los más pobres, sino que no se cuenta con las bases institucionales y las capacidades técnicas para garantizar que el gasto público llega prioritariamente a estas poblaciones. Todo lo anterior confluye en la ausencia de una política comprensiva y de largo plazo que articule recursos y responsabilidades hacia el logro de metas concretas de reducción de la pobreza.

- 1.39 Recientemente el Gobierno presentó un conjunto de medidas sociales para aliviar la pobreza y reducir el impacto social de las medidas fiscales adoptadas a fines del 2000. Si bien dicho “paquete social” constituye un importante primer esfuerzo en la búsqueda de una estrategia de reducción de la pobreza, las limitaciones presupuestarias e institucionales ya descritas, la ausencia de instrumentos de focalización del gasto público, la debilidad de los mecanismos existentes de consulta con la sociedad civil, y la persistencia de una racionalidad asistencialista reducen la probabilidad de que este conjunto de medidas tenga el impacto de mediano y largo plazo deseado.

C. Estrategia del Banco en el País

- 1.40 El propósito principal de la estrategia del Banco para el período 2001-2003 es apoyar y complementar los esfuerzos que el gobierno y la sociedad dominicana adelanten para desarrollar las capacidades económicas, sociales e institucionales que el país necesita para impulsar su desarrollo.
- 1.41 El diagnóstico del Banco muestra que el desafío central para la RD no es la formulación de una política social, aunque, desde luego, ésta puede y debe fortalecerse más aún, sino graves distorsiones y restricciones en el entorno institucional del país que debilitan transversalmente todas las políticas sectoriales y limitan la efectividad y sostenibilidad de las acciones del gobierno. Para ello, la estrategia del Banco en el país promoverá, entre otras, las siguientes acciones: (i) superar las persistentes fragilidades macroeconómicas y financieras que hacen a la economía vulnerable a posibles choques internos y externos, y amenazan la estabilidad; (ii) eliminar la presente debilidad fiscal tanto por el lado de los ingresos como por el lado del gasto, a fin de asegurar los recursos necesarios para enfrentar la deuda social, promover los sectores productivos y contribuir a superar estructuralmente la pobreza; y (iii) ampliar la capacidad de las instituciones para responder a las demandas sociales y hacer al sistema más gobernable en forma participativa y representativa.
- 1.42 La revisión de la cartera del Banco en el país indica la existencia de un elevado grado de complementariedad entre los préstamos en ejecución y el presente programa¹⁴. En particular, se ha identificado un alto grado de complementariedad con los siguientes programas: (i) Programa de Mejoramiento de la Educación Básica (897/OC-DR); (ii) Programa de Modernización y Reestructuración del Sector Salud (1047/OC-DR); (iii) Préstamo de cooperación técnica de Administración Financiera Integrada (1093/OC-DR); y (iv) Programa de

¹⁴ Cruz-Fano, A., *Revisión del portafolio de proyectos del BID en la República Dominicana*. Washington, Febrero 2 de 2001.

Modernización del Poder Ejecutivo (1176/OC-DR). En vista de lo anterior, la presente operación contribuirá a la estrategia del Banco en el país en la medida en que las acciones de política que promueve apoyen la ejecución de los mencionados programas.

D. Lecciones aprendidas

- 1.43 La revisión de la experiencia del BID con los programas sectoriales durante la década de los años 90 ha dejado importantes lecciones. En particular, y para la etapa de diseño, la Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco recomienda que los resultados de las reformas de política propuestas y los indicadores para medirlos y verificarlos sean incluidos con claridad y detalle en las operaciones y que éstas sean factibles de ejecutar en el corto o mediano plazo y, en todo caso, dentro del período del gobierno correspondiente¹⁵.
- 1.44 La experiencia del Banco en el país con programas de reforma sectorial indica que la viabilidad de la ejecución se reduce en la medida en que la matriz de políticas incluya condiciones sobre cuya ejecución el Poder Ejecutivo no tenga todo el control. Un ejemplo de este tipo de condiciones es la inclusión de condiciones relacionadas con la aprobación de Leyes por parte del Poder Legislativo.¹⁶
- 1.45 Por otro lado, la revisión de la experiencia del Banco Mundial con programas de reforma sectorial identificó diferencias de diseño y contenido en dos tipos diferentes de operaciones de este tipo realizadas por esa entidad en los años 80¹⁷: (1) las reformas de política; y (2) las reformas institucionales. Las primeras suelen anteceder a las segundas, pero la experiencia ha mostrado que de no existir transformaciones institucionales, los cambios de política rara vez se implantan. Las reformas institucionales pueden incluir, a su vez, tres tipos de transformaciones: (i) reestructuración de entidades públicas; (ii) cambios en el marco regulatorio y procedimental; y (iii) generación de capacidades técnicas.
- 1.46 Si bien los programas de reformas de política suelen desembolsar rápidamente,¹⁸ las reformas institucionales han mostrado problemas de ejecución que pueden tener origen en el diseño mismo de las operaciones. Las principales causas de desempeño insatisfactorio de los programas de reforma institucional financiados por el Banco Mundial incluyen: (i) la ausencia de un análisis institucional comprensivo durante la etapa de diseño; (ii) la introducción de transformaciones complejas y de prolongado período de ejecución; y (iii) la falta de espacios de coordinación política en aquellos procesos de cambio que requieren la participación de múltiples agencias gubernamentales.

¹⁵ Oficina de Evaluación y Supervisión, *Evaluación de la Cartera de Préstamos en Apoyo a Reformas de Políticas- Fase III*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 1999.

¹⁶ Préstamo 773/OC-DR para un Programa de Reforma del Sector Financiero.

¹⁷ Paul, Samuel, *Institutional Reforms in Dector Adjustment Operations. The World Bank Experience*. World Bank Discussion Papers # 92. Washington, DC, 1990.

¹⁸ La ejecución de políticas requiere de un menor esfuerzo administrativo y tiempo de implementación, siempre y cuando no implique reforma institucional alguna.

- 1.47 Con base en los problemas descritos en los párrafos anteriores y en la experiencia acumulada con operaciones de rápido desembolso, el presente Programa se ha concebido como un proceso de transformación institucional que se concentrará en cambios en el marco regulatorio y procedimental y en la generación de capacidades técnicas básicas.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos del Programa

- 2.1 El fin último del Programa es contribuir a la reducción de la pobreza al tiempo que se apoya el crecimiento económico. El propósito del Programa es aumentar la eficiencia y eficacia del gasto público en los sectores sociales prioritarios. Para ello, el Programa introducirá transformaciones institucionales cuyos objetivos son: (i) fortalecer el marco institucional del sector social; (ii) proteger el gasto social y aumentar su eficacia durante la coyuntura económica actual; y (iii) mejorar la capacidad institucional para la formulación y seguimiento de la política social.
- 2.2 El Programa será diseñado para que sus acciones apoyen y complementen las transformaciones críticas contempladas en los programas del Banco actualmente en ejecución, los cuales cuentan con una conceptualización básica y con recursos específicos asignados. Dado esto, el Programa de Apoyo a la Transformación Institucional del Sector Social debe verse como una oportunidad para ordenar las iniciativas existentes, y así establecer el necesario vínculo entre las políticas dirigidas a promover el crecimiento y las destinadas a reducir la pobreza.

B. Descripción del Programa

- 2.3 El Programa se ha estructurado como un primer paso en un proceso de reformas de más largo plazo las cuales serán esenciales para el óptimo funcionamiento del Estado Dominicano. Las transformaciones institucionales contempladas por el Programa son de tres tipos. Por un lado, se ejecutarán cambios estructurales destinados a reducir la discrecionalidad y mejorar la gestión del gasto público lo que, por su naturaleza transversal, afectará la totalidad de las instituciones públicas y contribuirá tanto a la reducción de la pobreza como a la estabilidad del entorno macroeconómico. Para complementar lo anterior, el Programa contempla transformaciones de gran importancia, aunque en una escala menor, dentro de los sectores prioritarios de salud y educación cuya ejecución promoverá mayor eficiencia y calidad en la prestación de estos servicios sociales. Adicionalmente el Programa construirá capacidades institucionales básicas para la coordinación sectorial y para dar pasos cualitativamente importantes hacia la consolidación de una política de Estado para la reducción de la pobreza.
- 2.4 El programa ha sido diseñado de forma tal que las condiciones del primer tramo comprenden, primordialmente, la preparación de los reglamentos y los procedimientos necesarios para poner en práctica las transformaciones institucionales objeto del Programa. La implantación inicial de esas transformaciones y el desarrollo de capacidades institucionales básicas se corresponden con el desembolso del segundo tramo y, finalmente, la obtención de resultados, con el tercero.
- 2.5 El monto de la operación se justifica por la magnitud de las necesidades de apoyo a la balanza de pagos que enfrenta el país (Par. 1.5-1.7) y es proporcional con el nivel y alcance de las transformaciones institucionales que se van a ejecutar.

C. Condiciones de desembolso

1. Entorno macroeconómico

- 2.6 Las medidas incluidas en el Programa deberán implantarse dentro de un contexto macroeconómico consistente con sus objetivos. ***El mantenimiento de un entorno macroeconómico conducente al logro de los objetivos del programa será condición previa para el desembolso de cada uno de los tres tramos del financiamiento.***

D. Reformas en el Marco Institucional

1. Fortalecimiento del marco institucional del Sector Social

a. Condiciones previas a la presentación al Directorio del Banco.

- 2.7 **Sector Salud.** El pasado 21 de febrero del 2001 el Congreso aprobó la Ley General de Salud (Ley 4201), la cual fue promulgada por el Presidente de la República el 8 de marzo del 2001. Entre otros aspectos, la ley define una nueva estructura organizacional y financiera para el sistema de salud, promueve la separación del financiamiento y la producción de servicios de salud, y establece las bases normativas para la descentralización de la gestión de los servicios, la participación de las comunidades y el uso de esquemas mixtos público-privados en la prestación de los servicios de salud. ***La entrada en vigencia de la Ley General de Salud se cumplió como una condición previa a la distribución de la propuesta de préstamo al Directorio del Banco.***

- 2.8 **Sector Educación.** En el caso del sector educación, la Ley General de Educación (66-97) regula la labor docente a través de normas programáticas, las cuales requieren reglamentación para funcionar plenamente. El Estatuto Docente es la norma ulterior a la ley que reglamenta el régimen laboral del sector educativo. La aplicación de la norma requiere de un sistema de administración de los recursos humanos que normalice, sistematice y haga homogéneo el control y seguimiento de la conducta, rendimiento y la historia laboral docente. La puesta en marcha de un sistema de administración de los recursos humanos requiere, a su vez, un relevamiento de la situación actual de los recursos humanos del sector a fin de regularizar la situación laboral de los mismos. ***La presentación al Banco de los siguientes elementos de un régimen laboral docente que modernice la gestión de los recursos humanos: (a) un informe de evaluación del trabajo de campo de la auditoría docente, (b) la propuesta del Estatuto Docente y (c) la propuesta de reingeniería de procesos administrativos, se cumplió como una condición previa a la distribución de la propuesta de préstamo al Directorio.***

b. Desembolso del segundo tramo.

- 2.9 **Sector salud.** La Ley General de Salud (Ley 4201) constituye un avance conceptual importante en la reorganización y modernización del sistema de salud dominicano, pero su implantación requiere de extensiva reglamentación. La reglamentación del Libro Primero de la ley es de particular relevancia para el logro

de los objetivos del presente programa, ya que cubre los siguientes aspectos: (i) la organización del sistema nacional de salud (artículo 5); (ii) la separación de funciones de regulación, financiación, y provisión de servicios (artículo 12), (iii) la constitución y funcionamiento del consejo nacional de salud (artículo 15), (iv) el empleo de convenios de gestión para asignar recursos a las entidades proveedoras de servicios públicos de salud (artículo 25); y, (v) la contratación de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil que prestan servicios de salud (artículo 26). Si bien es la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social quien tiene la responsabilidad de reglamentar la Ley, el proceso requiere de la creación y puesta en marcha de organismos consultivos tales como el Consejo Nacional de Salud y el Comité de Normatización cuya aprobación es requerida antes de que los reglamentos entren en vigencia. ***La presentación del reglamento de la Ley General de Salud en lo atinente a los cinco temas mencionados en este párrafo al Comité de Normatización, será una condición previa al desembolso del segundo tramo del financiamiento.***

- 2.10 **Sector educación.** La implantación del régimen laboral docente implica la puesta en operación del sistema de administración en el nivel central de la SEE, incluyendo mecanismos para detectar y corregir irregularidades relacionadas con las acciones de personal. ***Será condición previa al desembolso del segundo tramo los siguientes elementos de la implantación del régimen laboral docente: (a) la presentación al Banco de un plan de regularización laboral y la presentación de la propuesta de Estatuto Docente al Consejo Nacional de Educación; (b) la puesta en vigencia a nivel departamental de la SEE de los manuales de procedimientos para la gestión de los recursos humanos, (c) la certificación de la implantación del proyecto piloto de informatización del sistema y (d) la terminación del informe de evaluación de los nuevos circuitos administrativos.***

c. Desembolso del tercer tramo.

- 2.11 **Sector Salud.** La reglamentación de la Ley 4201/2001 permitirá la implantación durante el 2002 de las primeras acciones de reforma del sector salud en áreas tales como la organización del Sistema, la separación de funciones de regulación, financiación y provisión de servicios, el empleo de mecanismos especiales para el mejoramiento de la gestión y la asignación de recursos con base en resultados, y la contratación con terceros. Si bien la extensión hacia el resto del sector salud de las acciones de política implantadas durante la ejecución del Programa ocurrirá con posterioridad a la finalización de la ejecución, se requiere de una evaluación de las acciones ejecutadas. Dicho análisis permitirá ajustar la reglamentación vigente y apoyará la implantación de la Ley General de Salud. ***Será una condición previa al desembolso del tercer tramo la implantación del reglamento de la Ley General de Salud en los cinco temas mencionados en el párrafo 2.9 y el funcionamiento del consejo nacional de salud y de la Unidad de Contratación y Compra de Servicios de Salud de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social.***

- 2.12 **Sector educación.** La adopción plena de un sistema de gestión de recursos humanos que incentive la calidad docente implica la alineación de la normatividad con procesos administrativos e informáticos de apoyo. La modernización del sistema, con normas específicas y reglas administrativas claras, requiere que se

verifique la información laboral de los docentes que hoy trabajan en el sector y que se depure la historia laboral de cada trabajador. Se prevé que el Estatuto Docente se apruebe durante el primer trimestre del 2002 y que, con base en él, se reglamenten e implanten los nuevos procesos administrativos e informáticos para la gestión de los recursos humanos de la SEE. ***Será condición previa al desembolso del tercer tramo del financiamiento la presentación al Banco de: (a) un informe auditado de la nómina docente; (b) evidencia de la entrada en vigencia el Estatuto Docente y de las ordenanzas departamentales que reglamentan los capítulos del Estatuto referente a la certificación y promoción, cargos y categorías, incentivos salariales, traslados, y régimen disciplinario; y (c) el informe de auditoría que verifique la operatividad del nuevo sistema de administración en 7 delegaciones regionales.***

2. Mejoramiento de la gestión presupuestaria.

a. Condiciones previas a la presentación al Directorio del Banco.

2.13 La Ley de Gastos del año 2001 dispone que la ejecución presupuestal por parte de las Secretarías de Estado podrá realizarse a través de la implantación de un sistema de programación financiera de la ejecución. El desarrollo de tal normativa contribuirá a descentralizar la gestión del gasto social, a mantener el equilibrio fiscal y a reducir la discrecionalidad de los órganos centrales del Ejecutivo sobre el uso y la disposición de los recursos presupuestarios asignados a los sectores sociales prioritarios. El sistema tiene como objetivo administrar los niveles de ejecución financiera de acuerdo con las disponibilidades del tesoro, descentralizando la decisión sobre la gestión a la Secretarías Sectoriales. Su aplicación genera la necesidad de coordinación entre los órganos rectores, los niveles máximos de decisión y las unidades de gasto.

2.14 Se anticipa una implantación progresiva del sistema de programación financiera de la ejecución presupuestal. Durante la ejecución del Programa, dicho sistema se implantará en las Secretarías de Salud y Educación, y de las lecciones aprendidas se procederá a su extensión a la totalidad del sector público. ***La entrada en vigencia de la normatización del sistema de programación financiera de la ejecución presupuestal para las Secretarías de Estado, se cumplió como una condición previa a la distribución de la propuesta de préstamo al Directorio del Banco.***

b. Desembolso del segundo tramo.

2.15 Para preparar su extensión hacia las demás secretarías de estado, la implantación del sistema de programación financiera de la ejecución presupuestal mostrará resultados preliminares en la Secretaría de Estado de Salud (SESPAS) al finalizar el año 2001. Adicionalmente, y para apoyar su desarrollo institucional, la Secretaría de Estado de Educación (SEE) adoptará e implantará, a partir de enero de 2002, el mismo sistema de programación financiera de la ejecución presupuestal. ***La implantación del sistema de programación financiera de la ejecución presupuestal en la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social y la adopción del mismo sistema por parte de la Secretaría de Estado de***

Educación, serán condiciones previas al desembolso del segundo tramo del financiamiento.

- 2.16 Adicionalmente, para reducir efectivamente el impacto macroeconómico negativo de la gestión discrecional de los ingresos extrapresupuestarios, se requiere, como mínimo, reglamentar su uso para que: (i) la ejecución sea canalizada a través de las Secretarías de Estado de Salud y Educación; y (ii) sólo pueda afectar gastos en acciones administrativas, obras o proyectos que se inicien y finalicen en el mismo período fiscal en el que los ingresos extrapresupuestarios se generen. ***La entrada en vigencia del reglamento sobre el uso de los ingresos extrapresupuestarios será una condición previa al desembolso del segundo tramo del financiamiento.***

c. Desembolso del tercer tramo.

- 2.17 Para la finalización del programa tanto SESPAS como SEE deberán mostrar resultados de la descentralización del gasto público y de la implantación del sistema de programación de la ejecución. La evaluación de las lecciones aprendidas permitirá su extensión a la totalidad del sector público dominicano y sentará bases para la modernización del sistema de administración financiera del país. Aparte de lo anterior, tanto las metas de equilibrio fiscal como las de protección del gasto social requieren que los ingresos extrapresupuestarios del 2002, si los hubiere, sean aplicados a los Sectores prioritarios de Salud y Educación, como mínimo, en una proporción similar a la que estos gastos participan del presupuesto general. De esta forma, las medidas destinadas a modernizar la gestión presupuestaria serán coherentes con la voluntad manifiesta del Gobierno de proteger el gasto social, al tiempo que se moderniza la gestión de las finanzas públicas. ***La implantación del sistema de programación financiera de la ejecución en SESPAS y SEE, y del reglamento para el uso de los ingresos extrapresupuestarios mencionado en el párrafo 2.16 es una condición previa al desembolso del tercer tramo del programa.***

3. Inicio de la implantación del proceso de descentralización de la gestión de los servicios de educación y salud

a. Condiciones previas a la presentación al Directorio del Banco.

- 2.18 **Educación.** La Ley General de Educación (66-97) establece de forma programática la descentralización de la gestión educativa. La Ley determina que las Juntas Descentralizadas de Centro, conformadas por representantes de la comunidad educativa, son las responsables de la gestión descentralizada. Para hacer efectiva la descentralización educativa, se puso en vigencia el Reglamento de las Juntas Descentralizadas de Centro por Ordenanza No. 3-2000 del Consejo Nacional de Educación (CNE) estableciendo una base importante para el Programa. ***La entrada en vigencia del Reglamento de las Juntas descentralizadas de centro se cumplió como una condición previa a la distribución de la propuesta de préstamo al Directorio.*** Adicionalmente, se requiere la puesta en vigencia del manual que reglamenta el uso y el control de las transferencias presupuestarias a los centros. ***La puesta en vigencia del Manual de Transferencias a los centros educativos se***

cumplió como una condición previa a la distribución de la propuesta de préstamo al Directorio.

- 2.19 **Salud:** Por otro lado, la Ley General de Salud (Ley 4201 del 2001) establece en sus artículos 24 y 25 que los convenios de gestión serán los instrumentos a emplear para asignar los recursos a los organismos y entidades desconcentradas a cargo de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social, primordialmente los hospitales públicos¹⁹. El objeto de los convenios de gestión deberá ser, en todo caso, la prestación de servicios de salud por parte de los hospitales participantes. ***La presentación al Banco de un modelo de convenio de gestión para los hospitales públicos y otros organismos y entidades desconcentrados a cargo de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social se cumplió como una condición previa a la distribución de la propuesta de préstamo al Directorio.***

b. Desembolso del segundo tramo.

- 2.20 **Educación.** En el sector educación, el primer paso para la descentralización de la gestión y de los recursos financieros es que se constituyan legalmente las Juntas Descentralizadas en cada uno de los centros educativos. Esto implica convocar a la comunidad educativa para la elección de los representantes que conforman las Juntas, el levantamiento de un Acta Constitutiva y el registro legal de los representantes. ***La constitución de las Juntas Descentralizadas de Centro en por lo menos 50 centros de educación media será condición previa al desembolso del segundo tramo del financiamiento.***
- 2.21 **Salud:** En el sector salud, la implantación de un sistema de asignación de recursos a los hospitales públicos basado en el uso de convenios de gestión se iniciará de forma controlada durante 2001 en seis hospitales de SESPAS. ***La suscripción de convenios de gestión entre SESPAS y, cuando menos seis hospitales será una condición previa al desembolso del segundo tramo del financiamiento.***

c. Desembolso del tercer tramo.

- 2.22 **Educación.** La transferencia y uso efectivo por parte de los centros de los recursos financieros completa el ciclo de la descentralización educativa. Para materializar las transferencias se requiere capacitar a los representantes de las Juntas para que manejen los recursos y rindan cuentas del uso de los mismos. Además se deben establecer las cuentas bancarias correspondientes y realizar el registro de las firmas de los responsables de dichas cuentas. ***La presentación al Banco del informe de evaluación que incluye las constancias de apertura de cuentas expedidas por las entidades bancarias y los asientos presupuestarios que constaten las transferencias de la SEE a las Juntas, y un análisis del uso y destino de los***

¹⁹ Los convenios de gestión constituyen instrumentos de política cuya estructura mínima incluirá: (i) una clara definición de los deberes y derechos del proveedor (*el Hospital*) y de la Secretaría de Estado de Salud (*el comprador*); (ii) un mecanismo estandarizado de seguimiento y evaluación; (iii) un mecanismo de asignación de recursos que premie el desempeño eficiente y efectivo y desincentive la ineficiencia productiva; (iv) una matriz de aquellos resultados finales e intermedios que sean viables de producir durante el período de ejecución del convenio, y que sean mensurables, sencillos y sin ambigüedad; y (v) un mecanismo de arbitraje para la solución de conflictos.

recursos transferidos será condición previa al desembolso del tercer tramo del financiamiento.

- 2.23 **Salud:** En el caso del sector salud, la ejecución de un programa piloto de asignación de recursos a través de convenios de gestión permitirá a SESPAS obtener resultados preliminares y expandir a todo el sector hospitalario la aplicación de dicho instrumento en los términos planteados por la Ley General de Salud. La evaluación de las lecciones aprendidas de la ejecución del Programa permitirá ajustar la estructura de los convenios de gestión y apoyará la transición hacia un sistema prospectivo de presupuestación hospitalaria que cubra la totalidad de los hospitales públicos del país. ***La evaluación del impacto del uso de los convenios de gestión sobre el desempeño hospitalario y la presentación de un plan de acción para la extensión del uso de convenios de gestión al 100% de los hospitales de SESPAS será una condición previa al desembolso del tercer tramo del financiamiento.***

E. Reformas orientadas a la protección del Gasto Social en los Sectores de Salud y Educación y al aumento de su eficacia.

1. Protección del gasto en los sectores de salud y educación.

a. Desembolso del segundo tramo.

- 2.24 El comportamiento creciente que ha venido mostrando el gasto social en la RD en la última década, es uno de los logros de política pública que se desea, como mínimo, preservar, aún cuando a causa de choques imprevistos el nivel general del gasto público dominicano pueda verse reducido. La ejecución del gasto público en salud y educación muestra que el año de 1999 fue uno de los años de mayor crecimiento del gasto, y constituye un hito válido para determinar metas futuras. ***Un aumento en la programación presupuestal del año 2002 de las Secretarías de Salud Pública y Asistencia Social y Educación de, como mínimo, 3% en términos reales en relación con el gasto presupuestado en 2001 será una condición previa al desembolso del segundo tramo del financiamiento.*** Ahora bien, la protección del gasto en salud y educación en el contexto institucional dominicano exige que, además de acordar unas determinadas metas de gasto, se garantice que las oficinas centrales (ONAPRES y Tesorería) aprueben el nivel máximo de autorizaciones, dentro del marco legal existente, a las Secretarías de Salud y Educación. Por ello, ***como condición para el desembolso del segundo tramo del financiamiento, se requiere que las asignaciones presupuestales aprobadas por ONAPRES y por la Tesorería para las Secretarías de Salud y Educación para el 2001 sean equivalentes a, por lo menos, el 90% de los límites legales para dicho período.***

b. Desembolso del tercer tramo.

- 2.25 Ante la eventualidad de choques externos e internos previsibles, pero manteniendo las mismas metas de protección del gasto en salud y educación, se anticipa que el gasto en esos sectores, como mínimo, se mantenga en el mismo nivel en términos reales durante el año 2002. ***Un aumento en la programación presupuestal del año 2003 de la Secretarías de Salud y Educación de, como mínimo, 3% en términos***

reales en relación con el gasto presupuestado en el año 2002, será una condición previa al desembolso del tercer tramo del financiamiento. Como se había mencionado antes, la protección del gasto en salud y educación exige que, además de acordar unas determinadas metas de gasto, se garantice que las oficinas centrales (ONAPRES y Tesorería) aprobarán el nivel máximo de autorizaciones, dentro del marco legal existente, a las Secretarías de Salud y Educación. Por ello ***las asignaciones presupuestales aprobadas por ONAPRES y la Tesorería para las Secretarías de Salud y Educación para el 2002 deberán ser equivalentes a, por lo menos, el 92% de los límites legales para dicho período como condición previa al desembolso del tercer tramo del financiamiento.***

2. Mejoramiento en la asignación del gasto social y los instrumentos para su gestión.

a. Condiciones previas a la presentación al Directorio del Banco.

- 2.26 La implantación paulatina de un sistema de gestión por resultados o de presupuestación por programas en las Secretarías de Estado de Salud y Educación permitirá generar información para la identificación y solución de los problemas sectoriales fundamentales, la priorización del gasto y la vinculación entre los procesos de programación presupuestaria y financiera. Adicionalmente, con base en la reingeniería de los procesos actuales de administración financiera y el desarrollo de capacidades básicas en las áreas administrativas, será posible la sistematización de la gestión financiera.
- 2.27 Este proceso se ha iniciado en la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social mediante la aprobación de una Resolución Sanitaria que establece la metodología y los manuales de priorización y presupuesto por programas, disponiendo su uso obligatorio en toda área o dependencia de SESPAS. La misma Resolución Sanitaria ha aprobado la implantación del modelo de administración financiera integrado para el sector salud, con sus respectivos procedimientos. ***La entrada en vigencia de la metodología de presupuesto por programas y del modelo de administración financiera local en la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social se cumplió como una condición previa a la distribución de la propuesta de préstamo al Directorio del Banco.***

b. Desembolso del segundo tramo.

- 2.28 Salud: La implantación de la metodología de presupuestación por programas en la Secretaría de Estado de Salud Pública y de Asistencia Social permitirá que la formulación de la Ley de Presupuesto de Gastos e Ingresos del 2002 refleje las metas y resultados que se espera obtener en el sector durante ese ejercicio fiscal. ***La implantación del sistema de administración financiera y de la metodología de presupuesto por programas en la formulación del presupuesto de SESPAS para el proyecto de Ley de presupuesto de gastos e ingresos del 2002 será una condición previa al desembolso del segundo tramo del financiamiento.***
- 2.29 Por otro lado, y con base en la experiencia de SESPAS, durante el segundo semestre del 2001, la Secretaría de Estado de Educación (SEE) adoptará la

metodología de presupuestación por programas y el modelo de administración financiera integrada, y dará inicio a su implantación. ***La entrada en vigencia de la metodología de presupuesto por programas y del modelo de administración financiera local en la Secretaría de Estado de Educación será condición previa al desembolso del segundo tramo del financiamiento.***

c. Desembolso del tercer tramo.

- 2.30 La implantación de la metodología de presupuestación por programas en las Secretarías de Estado de Salud y Educación permitirá que la formulación de la Ley de Presupuesto de Gastos e Ingresos del 2003 refleje las metas y resultados que se espera obtener durante ese ejercicio fiscal en ambos sectores y, de manera muy especial, permitirá iniciar la focalización programática de sus servicios prioritarios. La programación de metas y resultados deberá reflejar la prioridad concedida por el GDR al suministro de servicios básicos de salud y a la descentralización de recursos a las juntas de centro en los capítulos presupuestarios correspondientes a las Secretarías de Salud y Educación, respectivamente. ***La presentación al Poder Legislativo de un Proyecto de Ley de Gastos e Ingresos para el 2003 que refleje la programación de las metas prioritarias de las secretarías de estado de salud y educación será condición previa al desembolso del tercer tramo del financiamiento.***

F. Reformas para el Fortalecimiento Institucional de las Capacidades de Formulación y Seguimiento de la Política Social y la Reducción de la Pobreza

1. Aumento en la capacidad estratégica del Gabinete Social para coordinar y monitorizar la política social

a. Condiciones previas a la presentación al Directorio del Banco.

- 2.31 La debilidad técnica del Gabinete Social y su papel fundamental como espacio de coordinación de la política social requieren del desarrollo de un mínimo de capacidades institucionales. El Decreto constitutivo del Gabinete Social ordena la creación de la Unidad de Seguimiento a la Política Social. Esta unidad tendrá un papel dual. Por un lado, suministrará apoyo técnico al Gabinete Social y, por el otro, realizará las funciones de seguimiento de este Programa. La contratación de los consultores que harán parte de la USPS será gradual. ***La contratación del Coordinador de la Unidad de Seguimiento de Política Social (USPS) de acuerdo a términos de referencia acordados con el Banco se cumplió como una condición previa a la distribución de la propuesta de préstamo al Directorio del Banco.***

b. Desembolso del segundo tramo.

- 2.32 La USPS tendrá a su cargo, entre otras funciones, la compilación y análisis de la información disponible en la RD para la formulación de la política social. Con dicha información y mediante el apoyo de estudios específicos contratados para tal fin, la USPS apoyará al Gabinete Social en la creación de un sistema de seguimiento de la política social. ***La contratación de todo el personal técnico de la USPS y la puesta en marcha del sistema de seguimiento de la política social***

serán condiciones previa al desembolso del segundo tramo del financiamiento (Párrafos 3.8 y 3.9).

- 2.33 La producción de una estrategia para la reducción de la pobreza será el resultado de la movilización de las capacidades políticas del Gabinete Social, el apoyo técnico de la USPS y la promoción de un proceso de consultas con la sociedad civil. La formulación de dicha estrategia requerirá del desarrollo de un marco analítico, la ejecución de análisis sectoriales específicos, el mejoramiento de algunos de los instrumentos de política con los que cuenta el GDR y, al finalizar el proceso, la aprobación por el Gabinete Social y el Presidente de la República de la estrategia acordada con la sociedad civil. ***El inicio del proceso de formulación de una Estrategia de Reducción de la Pobreza de acuerdo a términos de referencia acordados con el Banco²⁰ será una condición previa al desembolso del segundo tramo del financiamiento.***

c. Desembolso del tercer tramo.

- 2.34 Una vez finalice el proceso de consultas y estudios analíticos, el Gabinete Social presentará al Presidente de la República, para su aprobación mediante Decreto del Poder Ejecutivo, la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP). ***La aprobación de una estrategia para la reducción de la pobreza será una condición previa al desembolso del tercer tramo del financiamiento.***
- 2.35 Adicionalmente, para finales del 2002, será posible realizar un análisis del funcionamiento y futuro del Gabinete Social y de la Unidad de Seguimiento de la Política Social en lo que refiere a sus funciones de coordinación de la política social y a su papel en la preparación y futura implantación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza. ***La aprobación por el Gabinete Social de planes de acción para la institucionalización de la USPS, del sistema de seguimiento de la política social, y de un plan de reestructuración del sector de asistencia social serán condiciones previas al desembolso del tercer tramo del financiamiento.***

2. Establecimiento de las bases institucionales para focalizar el gasto social prioritario.

a. Condición previa a la presentación al Directorio del Banco.

- 2.36 Dos de las transformaciones fundamentales que comprenderá el Programa permitirán al GDR focalizar mejor el gasto público en los sectores sociales. En primera instancia, la modernización en la gestión presupuestaria permitirá la priorización del gasto y su asignación a programas presupuestarios específicos. Por el otro, la formulación de una estrategia de reducción de la pobreza dotará al país de instrumentos de política nuevos o mejorados que permitan focalizar el gasto social. Los avances que ya se están realizando por parte de la Secretaría de Estado de Salud para extender la cobertura de servicios básicos de salud a poblaciones en

²⁰ Los términos de referencia acordados con el Banco la cual, en una visión de género, incluirá como mínimo: un sistema de consultas con la sociedad civil; una propuesta de reestructuración del sector de asistencia social; un sistema de focalización del gasto público; y un sistema de seguimiento de la pobreza.

extrema pobreza, especialmente mujeres y niños, servirán de experiencia de aprendizaje para apoyar al Gabinete Social en la revisión y mejoramiento de los mecanismos de focalización y seguimiento de la pobreza existentes en el país. El desarrollo de metodologías para la focalización del gasto público será uno de los resultados de la ejecución de estas acciones de política. ***La implantación de un programa de focalización del gasto público en servicios básicos de salud para cinco comunidades de alta pobreza se cumplió como una condición previa a la distribución de la propuesta de préstamo al Directorio del Banco.***

b. Desembolso del segundo tramo.

- 2.37 ***La extensión del programa de servicios básicos de salud del que trata el párrafo 2.36 a siete comunidades adicionales será una condición previa al desembolso del segundo tramo del financiamiento.***

c. Desembolso del tercer tramo.

- 2.38 La ejecución del programa de prestación de servicios básicos de salud permitirá adquirir experiencias y lecciones de importancia para la extensión de políticas similares en otros sectores y aún dentro del mismo sector salud. ***La extensión del programa de prestación de servicios básicos de salud en, como mínimo cincuenta (50) comunidades adicionales y la presentación al Banco de la evaluación de la implantación del programa de focalización de servicios básicos de salud y de un plan de acción para su extensión en un período de dos años, serán condiciones previas al desembolso del tercer tramo del financiamiento.***
- 2.39 Por otro lado, la ejecución del programa de extensión de servicios de salud a poblaciones vulnerables en el marco conceptual desarrollado por la Estrategia de Reducción de la Pobreza será un insumo para que el Gabinete Social recomiende al Presidente transformaciones de fondo en los instrumentos y mecanismos de focalización del gasto social hacia los más pobres, especialmente las mujeres, los ancianos y los niños. ***La aprobación por el Poder Ejecutivo de los instrumentos y los procedimientos para la focalización del gasto social de conformidad con los términos previamente acordados con el Prestatario será una condición previa al desembolso del tercer tramo del financiamiento.***

III. FINANCIAMIENTO, EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO

A. Financiamiento

- 3.1 El préstamo será por un monto total de US\$200 millones y tendrá las condiciones financieras normales del capital ordinario del Banco para préstamos de ajuste sectorial. Los términos y condiciones del préstamo se indican en la tabla 3.1.

Tabla 3.1		
Términos y Condiciones		
Monto	BID(CO)	US\$ 200 millones
	Total del Programa	US\$ 200 millones
Período de amortización	20 años	
Período de gracia	5 años	
Período de desembolsos	18 meses	
Tasa de interés	Variable	
Inspección y supervisión	1%	
Comisión de crédito	0,75%	

B. Esquema de desembolsos y condiciones

- 3.2 El préstamo ha sido estructurado en tres tramos consecutivos, cuyo desembolso será condicionado al cumplimiento de las condiciones contenidas en la matriz de política (Anexo I) la cual será reflejada en el contrato de préstamo.
- 3.3 El esquema previsto para los desembolsos se presenta en la tabla 3.2. Las condiciones del primer tramo comprenden primordialmente, la preparación de los reglamentos y los procedimientos necesarios para poner en práctica transformaciones institucionales en el sector público. La implantación inicial de esas transformaciones corresponde con el desembolso del segundo tramo y el logro de resultados con el desembolso del tercer tramo. En respuesta a la experiencia tanto del Banco como del Banco Mundial, la estructura de desembolsos del financiamiento otorga mayor importancia relativa a la implantación de las reformas institucionales y al logro de resultados mensurables.

Tabla 3.2 Plan de desembolsos			
Desembolso	Fecha estimada	Monto Millones	%
1	Agosto 2001	US\$80	40%
2	Diciembre 2001	US\$20	10%
3	Diciembre 2002	US\$100	50%

C. Prestatario y organismo ejecutor

- 3.4 El préstamo será concedido a la República Dominicana. El organismo ejecutor será el Secretariado Técnico de la Presidencia (STP), que es la instancia responsable de la coordinación de los procesos de planificación y presupuestación a nivel nacional y un actor clave en la integración de las políticas económica y social del Gobierno. Teniendo en cuenta su situación privilegiada en materia jerárquica y funcional dentro del Estado Dominicano, en el contexto del Programa el STP tendrá dos funciones esenciales: por un lado, coordinar la ejecución de las actividades previstas en desarrollo del Programa y supervisar el cumplimiento de las condiciones que se indican en la matriz de políticas; por el otro, velar por la adecuada coordinación - a través del Gabinete Social - de todas las entidades

participantes, así como por la oportuna expedición de las medidas necesarias para el cumplimiento de los resultados esperados del Programa.

D. Ejecución y administración del Programa

- 3.5 En su calidad de Organismo Ejecutor, el Secretariado Técnico de la Presidencia (STP) será responsable por la administración, seguimiento y evaluación general del Programa, tanto en sus aspectos formales como sustantivos.
- 3.6 En cuanto a los aspectos formales, el STP deberá velar por el cumplimiento de las condiciones previstas para cada uno de los tres tramos de financiamiento del Programa, con el fin de garantizar que los desembolsos respectivos se puedan realizar según el cronograma acordado. En cuanto a los aspectos sustantivos, el STP deberá velar por la adecuada articulación de los objetivos generales del Programa con las acciones desarrolladas en el ámbito de los sectores salud y educación, así como sobre el pronunciamiento oportuno del Gabinete Social en cuanto a los desarrollos legales y reglamentarios contemplados por el Programa y los demás elementos incluidos en la matriz de condiciones del préstamo.
- 3.7 Para el desarrollo de sus funciones, el STP se apoyará en el Gabinete Social como punto de referencia política del Programa y como espacio de coordinación y seguimiento de la política social. Puesto que el fortalecimiento del Gabinete Social es un objetivo estratégico del Programa, se espera que no sólo actúe como garante de la calidad de la ejecución del presente Programa, sino que al final del mismo se haya consolidado su capacidad de coordinación de la política social del país.
- 3.8 **La Unidad de Seguimiento de la Política Social.** Desde el punto de vista operativo, el STP desarrollará sus funciones a través de una Unidad de Seguimiento a la Política Social (USPS)²¹, la cual tendrá un papel dual. Por un lado, desarrollará las funciones técnicas que resulten necesarias para garantizar que los objetivos programáticos de la operación puedan cumplirse satisfactoriamente, incluyendo el soporte técnico requerido por el Gabinete Social para ejercer las funciones previstas en las normas vigentes. Por el otro, apoyará al STP en las actividades financieras y administrativas propias de la ejecución del préstamo, según las estipulaciones del contrato. La USPS estará constituida por 9 consultores de tiempo completo que incluirán, un Coordinador, 3 Economistas Principales, 3 Profesionales Especializados, un especialista en tecnología informática y un administrador. El esquema organizacional previsto para la ejecución se ilustra en el gráfico 3.1.

²¹ Una descripción completa de la Unidad de Seguimiento a la Política Social puede verse en Silva, J. "Diseño de la Unidad de Seguimiento a la Política Social" – Informe de Consultoría. Mayo, 2001.

Gráfico 3.1



- 3.9 La conformación de la USPS será gradual. Durante el 2001, el 100% de los costos del equipo de consultores de la USPS será financiado con recursos provenientes del “Programa para formular una estrategia de reducción de la pobreza” (TC-01-04-008-DR) el cual se encuentra en trámite con recursos del Fondo Japonés (JSF/JPO). De acuerdo al diseño de este programa, durante el 2002, la Cooperación Técnica financiará el 70% de los costos de los consultores de la Unidad y el 30% restante será financiado por el Gobierno. A partir de enero de 2003 el 100% de los costos de la USPS serán cubiertos con recursos propios del GDR. La tabla 3.3 presenta la estructura de financiamiento de la USPS.

Tabla 3.3 Estructura de costos y financiamiento de la USPS (en dólares americanos)

Servicios de consultoría	Año 1	Año 2	Año 3
Coordinador General	\$ 30.000	\$ 42.000	\$ 60.000
3 Economistas Principales	\$ 12.000	\$ 16.800	\$ 24.000
Administrador	\$ 7.800	\$ 10.920	\$ 15.600
3 Profesionales Especializados	\$ 6.600	\$ 9.240	\$ 13.200
Tecnólogo en Informática	\$ 6.600	\$ 9.240	\$ 13.200
BID (JSF/JPO)	\$ 63.000	\$ 88.200	\$ -
GDR	\$ -	\$ 37.800	\$ 126.000
TOTAL	\$ 63.000	\$ 126.000	\$ 126.000

E. Procedimientos de desembolso

- 3.10 Los recursos de rápido desembolso del Programa serán utilizados para financiar el costo agregado en divisas de importaciones elegibles provenientes de países miembros del Banco. Se aplicará en este caso los procedimientos del Banco referentes a los préstamos sectoriales establecido en el Documento GN-2001-2. El STP, en coordinación con la Contraloría General de la República, es responsable del mantenimiento de los registros financieros y contables sobre las fuentes y usos de los recursos del Programa.
- 3.11 Con relación al manejo de los recursos del financiamiento, el Prestatario, a través de la STP, se comprometerá a: (a) mantener cuentas bancarias específicas y

separadas a nombre del Programa; (b) mantener registros contables separados y documentación de soporte, que permitan identificar el uso de los recursos y realizar las auditorías externas y/o las verificaciones que el Banco requiera. El Banco se reserva el derecho de solicitar al Prestatario la presentación de informes financieros sobre el uso de los recursos del financiamiento, dictaminados por una firma de auditoría independiente, aceptable al Banco.

F. Inspección y supervisión

- 3.12 El Banco establecerá los procedimientos de inspección que considere necesarios para garantizar la satisfactoria ejecución del programa. El anexo II presenta la matriz de seguimiento del préstamo.

G. Evaluación *ex-post*.

- 3.13 El Prestatario no ha indicado su intención de realizar una evaluación *ex-post* formal del programa. Sin embargo el Banco podrá realizar su propia evaluación *ex-post* para determinar el logro de los objetivos del programa. En caso de realizarse dicha evaluación *ex-post*, el Banco la financiará con sus propios recursos y siguiendo sus propios procedimientos y metodología.

H. Aspectos ambientales y sociales.

- 3.14 El programa se concentra en acciones de política y transformaciones institucionales que no demandan ninguna medida que pudiera tener algún impacto ambiental directo. Los aspectos sociales de esta operación son positivos ya que el Programa: (i) sentará las bases institucionales y las capacidades básicas para formular e implantar una estrategia de reducción de la pobreza en la RD; (ii) protegerá el gasto en los sectores salud y educación dentro de un marco de equilibrio fiscal y macroeconómico estable; y (iii) promoverá la ejecución de programas piloto de reforma de los sectores de salud y educación con beneficios primordiales para las poblaciones más pobres del país, en especial mujeres y niños.
- 3.15 Esta operación no califica como inversión focalizada en la pobreza, pero sí califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (Documento AB-1704).

IV. BENEFICIOS Y RIESGOS

A. Beneficios

- 4.1 Este programa apoyará al Gobierno de la República Dominicana (GDR) en el inicio de la implantación de un programa de reformas estructurales del Estado y las instituciones públicas que darán solución a la paradójica situación que hoy existe entre un crecimiento económico sostenido y la persistencia de la pobreza en el país. El programa promoverá el desarrollo de instituciones fundamentales que, al ser comunes para el funcionamiento del Estado Dominicano, reducirán la fragilidad macroeconómica y fiscal al mismo tiempo que permitan una más eficaz y efectiva programación y focalización del gasto público en los más pobres. La operación permitirá al Gobierno, adicionalmente, proteger su gasto social en el entorno económico actual, o ante choques externos imprevistos. Simultáneamente, deberá dar inicio a la implementación de una reforma profunda del sector social de largo plazo.
- 4.2 La protección del gasto social y el fortalecimiento institucional para la formulación e implantación de la política social, facilitarán la adopción y seguimiento de una política social de Estado de largo plazo que se traduzca en una herramienta efectiva de combate a la pobreza. De lograrse lo anterior, la implantación del Programa tendrá beneficios que trascenderán su propio período de ejecución y que incluyen la reducción de la ineficiencia e inequidad producto de los actuales mecanismos de asignación del gasto y de provisión de bienes y servicios sociales.
- 4.3 La reforma institucional del sector social creará capacidades institucionales que también trascenderán la ejecución del programa y apoyarán al GDR (presente y futuros) en la definición de sus prioridades en el combate a la pobreza, el desempeño de los sectores de educación y de salud, y la coordinación interinstitucional en la provisión de bienes y servicios sociales. En el sector de educación, se modernizará la gestión de recursos humanos, con lo que se mejorará sensiblemente la calidad de la enseñanza. El sector salud también experimentará una transformación importante que incluirá no sólo la reorganización del sistema nacional de salud en su conjunto, sino la separación de funciones de regulación, financiación y provisión de servicios. Tanto en el sector educación, como en el sector salud, el proyecto dará inicio al proceso de descentralización de la gestión de servicios, acercando más el proceso de producción de servicios públicos a las comunidades beneficiarias. En el sector salud, en particular, el proyecto ejecutará acciones que reduzcan la desigualdad con la que las mujeres y los niños acceden a los servicios de salud.
- 4.4 El beneficio central que generará el proyecto es una gestión más efectiva y transparente del gasto público social. La modernización en la concepción y gestión del sistema presupuestario, reducirá la tradicional discrecionalidad en la gestión del gasto público y aumentará la transparencia de la administración pública en los sectores salud y educación. Estas acciones proporcionarán un *momentum* adicional a las medidas que ya está ejecutando el Gobierno Dominicano en esa dirección, y que tendrán un efecto de demostración sobre el resto de las secretarías de Estado,

preparando el camino para una futura reforma de la administración financiera a todos los niveles del sector público dominicano.

B. Riesgos

- 4.5 Las recientes medidas económicas y legislativas tomadas por el gobierno demuestran la existencia de voluntad política de parte de las autoridades para introducir reformas de fondo. No obstante, el mantenimiento sostenido de ésta voluntad política durante la ejecución del Programa es un requisito para su éxito. Este importante supuesto se verá examinado de cerca durante la ejecución de las medidas destinadas a modernizar la gestión presupuestaria en los sectores sociales y a reducir la discrecionalidad sobre el uso de los ingresos extrapresupuestarios en los sectores sociales. Por sí solas, estas dos transformaciones institucionales constituyen la más ambiciosa reforma al sector público dominicano en los últimos años.
- 4.6 Los factores de riesgo del Programa provienen fundamentalmente de: (i) las limitaciones en las capacidades técnicas para la implantación de las reformas institucionales; (ii) la naturaleza multisectorial de las transformaciones institucionales propuestas; y (iii) resistencias internas a la redefinición de funciones y responsabilidades que implicarán los cambios institucionales promovidos por el Programa.
- 4.7 Para minimizar estos riesgos el programa ha introducido los siguientes elementos de diseño: (i) ha diseñado un sistema de seguimiento de la ejecución para apoyar Ejecutor en el monitoreo de la operación; (ii) ha situado el seguimiento del programa en el Gabinete Social, espacio natural de diálogo y concertación política de los involucrados en el proceso de transformación institucional; y (iii) ha previsto la constitución de una unidad técnica que suministre apoyo al Ejecutor y al Gabinete Social.
- 4.8 Las limitaciones institucionales, que en los aspectos técnicos son características del sector social dominicano, serán disminuidas a través de la combinación de elementos de arquitectura del préstamo así como de acciones de asistencia técnica. Por un lado, y para reducir los problemas derivados de la escasa experiencia del país con reformas estructurales sostenidas, se diseñaron los tramos de desembolso de tal forma que incentiven, en cada etapa del Programa, el logro de hitos concretos y medibles. Por el otro, el Ejecutor contará con el apoyo de la USPS para el seguimiento de la ejecución apoyándose en ello en un detallado plan de seguimiento de la ejecución que ha sido construido durante la preparación con la participación de todos los involucrados institucionales (Anexo III).
- 4.9 Para reducir el riesgo derivado de la naturaleza multisectorial del Programa, se contempla el fortalecimiento del Gabinete Social como espacio de alto nivel para la discusión técnica y la decisión política requerida para la ejecución del Programa. Si bien este es un riesgo eminentemente político, existen elementos de capacidad técnica que serán aminorados con base en la asistencia técnica que ofrecerá la Unidad de Seguimiento de la Política Social al Gabinete Social.

- 4.10 El riesgo potencial derivado de la natural resistencia a los procesos de cambio propuestos por el Programa de reformas fue incorporado al análisis de viabilidad institucional y político. Si bien esos riesgos existen en todo programa de reforma, la confluencia de la voluntad política del GDR y la identificación de hitos de política realizables en el período de ejecución del programa reducen su impacto potencial.
- 4.11 La creación del Gabinete Social muestra la voluntad política del presente gobierno para implementar una política social coherente. No obstante, la fragmentación del sector social que existe hoy en día, en la que cada dependencia del Ejecutivo y cada institución de asistencia social negocia directamente con el Presidente sus recursos y sus programas sociales, representan un gran reto para la institucionalización del Gabinete Social. De allí que se requerirá voluntad política para que no se debilite al Gabinete Social.
- 4.12 Por otro lado, y mientras que las transformaciones esperadas en el corto plazo aquí descritas dependen exclusivamente de la capacidad y voluntad política de las autoridades del nivel central, otros componentes del programa dirigidos a fortalecer el marco normativo en los sectores sociales y a implementar cambios tales como la descentralización de la provisión de servicios, necesariamente involucrarán a otros actores e intereses. En lo que atañe al marco normativo del sector educación, se dará seguimiento a la dinámica política del Consejo Nacional de Educación (CNE), ya que dicho Consejo será quien emita la ordenanza reglamentando el Estatuto Docente que deberá regir la gestión del recurso humano de la Secretaría de Educación, así como la ordenanza dando vigencia a la descentralización de la gestión a los centros de educación media. En el sector salud, se requiere un cercano seguimiento a la posible resistencia para la puesta en marcha de los convenios de gestión con entidades proveedoras de servicios públicos de salud, y al papel del Consejo Nacional de Salud, promoviendo el entrenamiento e información de los participantes sobre su manejo y consecuencias tanto al nivel de SESPAS como en los hospitales participantes.
- 4.13 Finalmente, las metas de protección del gasto social del Programa serían puestas a prueba en caso de que el país sufra algún choque económico externo adicional, ya que enfrentaría presiones que dificultarían el cumplimiento de los niveles de gasto en salud y educación acordados. Durante la preparación del programa se analizaron diversos escenarios macroeconómicos y fiscales, con base en los cuales se identificaron los niveles mínimos de protección del gasto social incluidos en la matriz de política. Estos escenarios suponen, en todos los casos, que el crecimiento real de la economía dominicana durante el 2001 será inferior a la tendencia observada durante la última década, recuperándose a esos mismos niveles durante el 2002.

República Dominicana. Programa de Apoyo a la Reforma Institucional del Sector Social. DR-0140

MATRIZ DE CONDICIONES DE POLITICA

de Transformación Institucional	Condiciones previas a la presentación al Directorio	Condiciones previas al desembolso del segundo tramo	Condiciones previas al de tercer tramo
macroeconómico	Se mantiene un entorno macroeconómico conducente al logro de los objetivos del programa.	Se mantiene un entorno macroeconómico conducente al logro de los objetivos del programa.	Se mantiene un entorno macroeconómico conducente al logro de los objetivos del programa.
destinadas a modernizar el manejo del sector social	<p>La entrada en vigencia de la Ley General de Salud. (par. 2.7)</p> <p>La presentación al Banco de los siguientes elementos de un régimen laboral docente que modernice la gestión de los recursos humanos del sector: (a) un informe de evaluación del trabajo de campo de la auditoría docente, (b) la propuesta del Estatuto Docente y (c) la propuesta de reingeniería de procesos administrativos.</p>	<p>La presentación del reglamento de la Ley General de Salud en lo atinente a los temas mencionados en el párrafo 2.9 al Comité de Normatización. (par. 2.9)</p> <p>Implantación de los siguientes elementos del régimen laboral docente (a) la preparación de un plan de regularización laboral y la presentación de la propuesta de Estatuto Docente al Consejo Nacional de Educación; (b) la puesta en vigencia a nivel departamental de la SEE de los manuales de procedimientos para la gestión de los recursos humanos, (c) la certificación de la implantación del proyecto piloto de informatización del sistema y (d) la presentación al Banco del informe de evaluación de los nuevos circuitos administrativos.</p>	<p>La implantación del reglamento de la Ley General de Salud en lo atinente a los aspectos mencionados en el párrafo 2.9 y el funcionamiento del comité de coordinación nacional de salud y de la Unidad de Contratación y Compra de Insumos de Salud de la Secretaría de Estado en Salud Pública y Asistencia Social (párrafo 2.11).</p> <p>La presentación al Banco del informe de auditoría de la nómina docente, (b) evidencia de la entrada en vigencia del Estatuto Docente y de las ordenanzas departamentales que reglamentan los capítulos de remuneración, cargos y categorías, incentivos salariales, traslados, y régimen disciplinario; y (c) el informe de auditoría que verifique la operación del nuevo sistema de administración de las 7 delegaciones regionales.</p>

República Dominicana. Programa de Apoyo a la Reforma Institucional del Sector Social. DR-0140

de Transformación Institucional	Condiciones previas a la presentación al Directorio	Condiciones previas al desembolso del segundo tramo	Condiciones previas al desembolso del tercer tramo
destinadas a modernizar la presupuestaria	Entrada en vigencia de la normatización del sistema de programación financiera de la ejecución presupuestal para las Secretarías de Estado.	Implantación del sistema de programación financiera de la ejecución presupuestal en la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social y la adopción del mismo sistema por parte de la SEE. Entrada en vigencia del reglamento sobre el uso de los ingresos extrapresupuestarios (par. 2.16).	La implantación del sistema de programación financiera de la ejecución presupuestal en SESPAS y SEE, y del reglamento para el uso de los ingresos extrapresupuestarios, de acuerdo a las normas vigentes.
destinadas a descentralizar los servicios de salud y	Secretaría de Educación a)Entrada en vigencia del Reglamento de las Juntas Descentralizadas de Centro. b)La puesta en vigencia del Manual de Transferencias a los centros educativos. Secretaría de Salud Presentación al Banco de un modelo de convenio de gestión para los hospitales públicos y otros organismos y entidades desconcentrados a cargo de SESPAS.	Secretaría de Educación La constitución de las Juntas Descentralizadas de Centro en por lo menos 50 centros de educación media. Secretaría de Salud La suscripción de convenios de gestión entre SESPAS y, cuando menos seis hospitales.	Secretaría de Educación La presentación al Banco de un modelo de evaluación que incluye las cuentas de apertura de cuentas extrapresupuestarias y los asientos presupuestarios que constata las transferencias de la SEE a las entidades. Secretaría de Salud La evaluación del impacto de los convenios de gestión sobre el desempeño hospitalario y la presentación de un plan de la extensión del uso de convenio de gestión al 100% de los hospitales de SESPAS.

República Dominicana. Programa de Apoyo a la Reforma Institucional del Sector Social. DR-0140

de Transformación Institucional	Condiciones previas a la presentación al Directorio	Condiciones previas al desembolso del segundo tramo	Condiciones previas al de tercer tramo
destinadas a reducir la cantidad del gasto en los salud y educación	Ninguna	<p>La programación presupuestal del año 2002 de las Secretarías de Salud y Educación aumenta, como mínimo, 3% en términos reales en relación con el gasto presupuestado en el 2001.</p> <p>Las asignaciones presupuestales aprobadas por ONAPRES y por la Tesorería para las Secretarías de Salud y Educación para el año 2001 son equivalentes a, por lo menos, el 90% de los límites legales para dicho período.</p>	<p>La programación presupuestal del año 2003 de las Secretarías de Salud y Educación aumenta, como mínimo, 3% en términos reales en relación con el gasto presupuestado en el 2001.</p> <p>Las asignaciones presupuestales aprobadas por ONAPRES y por la Tesorería para las Secretarías de Salud y Educación para el 2002 son equivalentes a, por lo menos, el 90% de los límites legales para dicho período.</p>
destinadas a mejorar la eficiencia del gasto social.	La entrada en vigencia de la metodología de presupuesto por programas y del modelo de administración financiera local en SESPAS.	<p>La implantación del sistema de administración financiera y de la metodología de presupuesto por programas en la formulación del presupuesto de SESPAS para el proyecto de Ley de presupuesto de gastos e ingresos del 2002.</p> <p>Entrada en vigencia de la metodología de presupuesto por programas y del modelo de administración financiera local en la SEE.</p>	La presentación al Poder Legislativo de un Proyecto de Ley de Gastos e Ingresos para el 2003 que rija la programación de las metas de las secretarías de estado de salud y educación. (párrafo 2.30)

República Dominicana. Programa de Apoyo a la Reforma Institucional del Sector Social. DR-0140

de Transformación Institucional	Condiciones previas a la presentación al Directorio	Condiciones previas al desembolso del segundo tramo	Condiciones previas al desembolso del tercer tramo
a capacidad del Gabinete coordinar y monitorizar social	La contratación del Coordinador de la Unidad de Seguimiento de Política Social (USPS) de acuerdo a términos de referencia acordados con el Banco (par. 2.31).	La contratación de todo el personal técnico de la USPS y la puesta en marcha del sistema de seguimiento de la política social. El inicio del proceso de formulación de una Estrategia de Reducción de la Pobreza de acuerdo a términos de referencia acordados con el Banco (par. 2.32).	Aprobación de una Estrategia de Reducción de la Pobreza Aprobación por el Gabinete de planes de acción para la institucionalización de la U sistema de seguimiento de la política social, y de un plan de reestructuración del sector de asistencia social
as bases institucionales ar el gasto social	La implantación de un programa de focalización del gasto público en servicios básicos de salud para cinco comunidades de alta pobreza.	La extensión del programa de servicios básicos de salud a siete comunidades adicionales.	La extensión del programa de servicios básicos de salud a mínimo, cincuenta (50) comunidades adicionales y la presentación de la evaluación de la implementación programa de focalización de básicos de salud y del plan para su extensión en un periodo de años. La aprobación por el Poder Judicial los instrumentos y los procedimientos para la focalización del gasto conformidad con los términos de previamente acordados entre el Prestatario y el Banco.

AREA DE TRANSFORMACION: MODERNIZACION DE LA GESTION PRESUPUESTARIA

ACTIVIDADES	MEDIO DE VERIFICACION	RESPONSABLE	FECHA
La entrada en vigencia de la normatización del sistema de programación financiera de la ejecución presupuestaria para las Secretarías de Estado.	Publicación del Decreto Presidencial que reglamenta el sistema de programación financiera de la ejecución presupuestaria.		Junio 2018
Elaboración del anteproyecto de Decreto y Reglamento de Programación Financiera de la Ejecución.	Aprobación del Decreto y Reglamento y Publicación Oficial en un Diario de Circulación Nacional.	ONAPRES y ONAPLAN	Junio 2018
Comunicación formal del Decreto y Reglamento a las Secretarías de Salud y Educación, explicitando fecha de aplicación en cada caso.	Nota de comunicación del Secretario Técnico de la Presidencia a los Secretarios de Estado.	ONAPRES y S.T.P.	Junio 2018
Organización organizacional y normativo de los Organos de acuerdo al Reglamento propuesto.	Resoluciones internas de cada Organismo Rector ajustando las misiones y funciones.	ONAPRES, Contraloría, Tesorería y SESPAS	Junio 2018
Selección de los integrantes del Grupo Técnico y puesta en funcionamiento.	Resolución del S.T.P designando los funcionarios que integraran el G.T.O.	ONAPRES, Contraloría, Tesorería y SESPAS	Junio 2018
Actualización e implantación de las etapas del sistema que se sustenta el sistema (Apropiaciones, Compromiso, Devengado y Pagado) por parte de los Organismos de la Secretaría de Salud.	Programa de capacitación y listado de participantes.	Comisión y ONAPRES	Junio 2018
Revisión y ajuste de los Sistemas de Registro para la ejecución de las etapas del gasto en los Organismos de la Secretaría de Salud.	Informe de la Contraloría confirmando aperturas y ejecución al primer semestre del Devengado pagado y Devengado no pagado de la Secretaría de Salud.	Contraloría, ONAPRES y SESPAS	Junio 2018
Presentación formal a SESPAS aceptando su solicitud de transferencia de gestión financiera, designando la unidad responsable para gestionar sus gastos mediante los procedimientos de programación de la ejecución.	Notas enviadas a SESPAS del Secretario Técnico de la Presidencia.	ONAPRES y S.T.P.	Junio 2018

ación e implantación de una metodología para ón mensual de ingresos de Caja, de acuerdo a la lidad de la recaudación y disponibilidades en	Metodología de proyección por tipo de ingreso	Secretaria de Finanzas y Tesoreria Gral.	(Pág Jun
La implantación del sistema de programación de la ejecución presupuestal en la Secretaría de Salud Pública y Asistencia Social y la del mismo sistema por parte de la Secretaría de Educación.	(A)Presentación de un Informe de Auditoría Externa sobre la implantación del sistema de la programación de la ejecución en SESPAS y (B) Actos Administrativos de la SEE poniendo en vigencia el sistema de programación financiera de la ejecución con sus respectivos manuales y guías de procedimientos.		Dic 0
ar los límites trimestrales, mantener actualizados ros de ejecución bajo la metodología del Sistema.	Informe del funcionamiento, estado de ejecución y autonomía de la decisión.	Contraloría y BID	Sep. 28
atibilización mensual entre los registros starios y contables de Salud con los Organos	Informe del funcionamiento, estado de ejecución y autonomía de la decisión.	Contraloría y BID	Sep. 28
esta formal a la SEE aceptando su solicitud de a de gestión financiera, designándola segunda loto para gestionar sus gastos mediante los ientos de programación de la ejecución.	Nota enviada a SEE del Secretario Técnico de la Presidencia.	ONAPRES y STP	Sep
ura y ajuste de los Sistemas de Registro para la ción de las etapas del gasto en los Organos y en la Secretaría de Educación.	Informe de la Contraloría confirmando aperturas y ejecución al primer semestre del Devengado pagado y Devengado no pagado de la Secretaría de Educación.	Contraloría, ONAPRES y Secretaría de Educación.	Di

<p>(C)</p> <p>La entrada en vigencia del reglamento sobre el uso de los ingresos extrapresupuestarios (par. 2.16).</p>	<p>Publicación oficial del Decreto del Poder Ejecutivo</p>	<p>Página 1</p> <p>Dic. 1</p>
<p>La implantación del sistema de programación de la ejecución en SESPAS y SEE, y del uso para el uso de los ingresos extrapresupuestarios mencionado en el párrafo 2.16.</p>	<p>Informe de auditoría externa.</p>	<p>Dic 5</p>
<p>Entar los actos administrativos relativos al manejo de los ingresos extrapresupuestarios acordes con la ley dispuesta.</p>	<p>Informe de auditoría Externa del funcionamiento, estado de ejecución y autonomía de la decisión.</p>	<p>Contraloría y BID</p> <p>Dic</p>
<p>ción del funcionamiento del Sistema y de la ejecución de los registros de ejecución bajo la gestión del Sistema en los Sectores Sociales y los.</p>	<p>Informe de auditoría externa del funcionamiento, estado de ejecución y autonomía de la decisión.</p>	<p>Contraloría y BID</p> <p>Jun. 28</p>
<p>bilización mensual entre los registros extrapresupuestarios y contables de los Sectores sociales y los con los Organos Rectores.</p>	<p>Informe de auditoría externa del funcionamiento, estado de ejecución y autonomía de la decisión.</p>	<p>Contraloría y BID</p> <p>Jun. 28</p>
<p>La entrada en vigencia de la metodología de trabajo por programas y del modelo de programación financiera local en la Secretaría de Salud Pública y Asistencia Social.</p>	<p>Resolución Sanitaria de SESPAS y Manuales de Procedimientos.</p>	<p>Jul 5</p>

ión de la propuesta de reglamentación del sistema de presupuestación por programas	Resolución Sanitaria aprobando los manuales de presupuesto por Programas	SESPAS	(1) Página Junio
ión de la propuesta de modelo, misiones, y procesos de Administración Financiera.	Resolución Sanitaria aprobando e implantando el modelo de Administración Financiera Local en todo el ámbito de la Secretaría.	SESPAS	Junio
ción de la consultoría para la implementación de la administración financiera en la secretaría de salud.	Acta de iniciación del contrato de consultoría firmado	CERSS - SESPAS	Julio
<i>La implantación del sistema de presupuestación financiera y de la metodología de gasto por programas en la formulación del presupuesto de SESPAS para el proyecto de Ley de gastos de gastos e ingresos del 2002.</i>	Copia de la ley de presupuesto del 2002		Diciembre 5
ión del presupuesto del año 2002 aplicando la metodología de presupuesto por programas e identificando resultados cuantificados a obtener en ese ejercicio	Presupuesto aprobado donde se verifica la metas y resultados para año 2002.	SESPAS ONAPRES	Diciembre
<i>La entrada en vigencia de la metodología de gasto por programas y del modelo de presupuestación financiera local en la Secretaría de Educación.</i>	Resolución de SEE y Manuales de Procedimientos.		Diciembre 6
ión de la propuesta de modelo, misiones, y procesos de Administración Financiera.	Resolución aprobando el modelo de Administración Financiera Local en todo el ámbito de la SEE.	Despacho de la SEE	Diciembre
<i>La presentación al Poder Legislativo de un proyecto de Ley de Gastos e Ingresos para el 2003 que establece la programación de las metas prioritarias de las políticas de estado de salud y educación. (párrafo</i>	Copia de la ley de presupuesto del 2003		Diciembre 3

ción de los programas como unidad de gastos
priorizan los de mayor prioridad para cada

Informe de auditoría externa que demuestre clasificación
Programática con la clara identificación de los programas
prioritarios en salud y educación.

Despachos de la Secretarías de
Estado de Salud y Educación y
ONAPRES

AREA DE TRANSFORMACION: PROTECCION DEL GASTO SOCIAL

RESULTADO	ACTIVIDADES	MEDIO DE VERIFICACION	RESPONSABLE	FECHA
A) La comprobación que la asignación presupuestal del año 2002 de las Secretarías de Salud y Educación como mínimo, 3% en términos de relación con el gasto estado en el 2001.	1. Incluir en la Ley de Gastos los montos resultantes de aplicar dicha condicionalidad destinados exclusivamente para atender los programas de Salud y Educación	Ley de Gastos del ejercicio 2002 consignando el monto incrementado bajo la clasificación económica, institucional y funcional.	ONAPRES y ONAPLAN	Diciembre 2002
B) Evidencia que las asignaciones del gasto aprobadas por la Secretaría de Salud y la Tesorería son equivalentes a por lo menos el 92% de los montos solicitados dentro de los límites	2. Registración de los niveles solicitados para confrontar con los ejecutados e información de Onapres de las causas de los montos no aprobados.	Informe sobre el nivel de asignaciones o autorizaciones otorgadas a las Secretarías de Salud y Educación en el año 2001	Contraloría y BID	Diciembre 2002
A) Comprobación que la asignación presupuestal del año 2003 de las Secretarías de Salud y Educación como mínimo, 3% en términos de relación con el gasto estado en el año 2002.	1. Incluir en la Ley de Gastos los montos resultantes de aplicar dicha condicionalidad destinados exclusivamente para atender los programas de Salud y Educación	Ley de Gastos del ejercicio 2003 consignando el monto incrementado bajo la clasificación económica, institucional y funcional.	ONAPRES y ONAPLAN	Diciembre 2003
B) la presentación de evidencia de las asignaciones presupuestales por la Secretaría de Salud y la Tesorería de la República son equivalentes a, por lo menos el 92% de los límites legales para todo.	1. Registración de los niveles solicitados para confrontar con los ejecutados e información de Onapres de las causas de los montos no aprobados.	Informe de la Contraloría General de la República sobre el nivel de asignaciones o autorizaciones otorgadas a las Secretarías de Salud y Educación en el año 2002	Contraloría y BID	Diciembre 2003

SECTOR SALUD

RESULTADO	ACTIVIDADES	MEDIO DE VERIFICACION	RESPONSABLE	FECHA
<i>La entrada en vigencia de la Ley General de Salud. (par. 2.7)</i>		Publicación Oficial de la Ley	SESPAS	15 J
<i>Presentación de un modelo de convenio de gestión para hospitales y otros organismos y entidades entrados a cargo de SESPAS.</i>		Convenio de gestión modelo	SESPAS y CERSS	15 J
	1. Validación de la propuesta de la firma consultora	Oficio con observaciones a los convenios de gestión por parte de la SESPAS	CERSS SESPAS INYPSA	10-1
	2. Aprobación de la propuesta de modelo de convenio de gestión	Modelo de convenio de gestión aprobado por SESPAS.	SESPAS	30-1
<i>La preparación de la presentación del libro primero de la Ley General de Salud en lo atinente a los artículos 5o, 12o, 15o, 25o y 26o. (par. 2.7)</i>		Reglamentos presentados al Comité.		31 de
	Creación del Comité de normatización de la Ley General de Salud	Acuerdo de creación	CERSS SESPAS	30-1
	Funcionamiento del Comité de normatización de la Ley General de Salud	Actas de sesión del comité	CERSS SESPAS	Julio - N
	Preparación del reglamento para la organización del SNS	Reglamento presentado al Comité	CERSS SESPAS	1-1
	Presentación del reglamento para la organización del SNS al comité de normatización	Memorando del comité	Comité de normatización	1-1
	Presentación del reglamento para la separación de funciones de regulación, financiamiento y provisión de servicios	Reglamento presentado al Comité	CERSS SESPAS	1-1

	Presentación del reglamento para la separación de funciones de regulación, financiamiento y provisión de servicios al comité de normatización	Memorando del comité	Comité de normatización	(O Págin 1-S-
	Preparación del reglamento para la organización y funcionamiento del CNS	Reglamento presentado al Comité	CERSS SESPAS	1-C
	Presentación del reglamento para la organización y funcionamiento del CNS al comité de normatización	Memorando del comité	Comité de normatización	1-C
	Preparación del reglamento de convenios de gestión	Reglamento presentado al Comité	CERSS SESPAS	31-
	Presentación del reglamento de convenios de gestión al comité de normatización	Memorando del comité	Comité de normatización	31-
	Preparación del reglamento de contratación de ONG's como entidades proveedoras de servicios de salud	Reglamento presentado al Comité	CERSS SESPAS	31-
	Presentación del reglamento de contratación de ONG's como entidades proveedoras de servicios de salud al comité	Memorando del comité	Comité de normatización	31-
La comprobación de la firma de los convenios de gestión entre SESPAS y, los convenios, seis hospitales.		Copias de los contratos		30 M
	Negociación y suscripción de seis convenios de gestión	Copia de los seis convenios de gestión firmados	SESPAS - HOSPITALES	15-
	Asistencia técnica y capacitación a los hospitales en los mecanismos operativos de seguimiento de los convenios	Informes de seguimiento de los convenios	CERSS SESPAS INYPSA	1-N

		(Q Págir 30)
<i>La evaluación del impacto del s convenios de gestión sobre el ño hospitalario y la presentación n de acción para la extensión e convenios de gestión al 100% spitales de SESPAS.</i>	Informe de evaluación de los resultados y Plan de Acción	
	Preparación de TDR para la contratación de consultorías	TDR aprobados por SESPAS CERSS 30-
	Presentación de tdr par concepto de no objeción al BID	TDR aprobados por BID BID Ab
	Selección y contratación de consultorías	Contratos firmados CERSS 30-
	Preparación de informe a SESPAS y plan de acción para extender el uso de los CdG.	Informes de consultoría aprobados por CERSS y SESPAS SESPAS - CERSS 30-
	Preparación de convenios de gestión para la vigencia 2003	Convenios de gestión para la vigencia 2003 aprobando incorporando las recomendaciones de la evaluación SESPAS - CERSS 1-N
<i>La implantación del reglamento general de salud del 2001 en los sectos mencionados en el párrafo funcionamiento del consejo de salud y de la unidad de ción y compra de servicios de la SESPAS (párrafo 2.11).</i>	Informe de evaluación de la implantación de la Ley General de Salud	1 Nov
	Preparación de TDR para la contratación de consultorías	TDR aprobados por SESPAS CERSS 30-
	Presentación de TDR par concepto de no objeción al BID	TDR aprobados por BID BID 1-M
	Selección y contratación de consultorías	Contratos firmados CERSS Ag

Preparación de informe a SESPAS y
plan de acción para implementar
recomendaciones

Informe aprobado por SESPAS.

SESPAS

AREA DE TRANSFORMACION: SECTOR EDUCACION

RESULTADO	ACTIVIDADES	MEDIO DE VERIFICACION	RESPONSABLE	FECHA
El diseño de un régimen laboral que modernice la gestión de los recursos humanos y que contenga los siguientes elementos: (a) la presentación al Banco del informe de evaluación del campo de la auditoría docente, (b) la propuesta del Estatuto Docente y (c) la propuesta de reingeniería de procesos operativos.		Informe de evaluación, propuesta de Estatuto Docente y propuesta de reingeniería de procesos.		5 de febrero de 2010
Desarrollo de los recursos docentes del	Desarrollo del Plan de Operaciones de la Auditoría Docente.	Selección y capacitación de encuestadores y supervisores, y diseño del formulario de auditoría.	Planificación	Realización
	Realización de la prueba piloto del operativo.	Informe de evaluación y recomendaciones presentado	Planificación	Realización
	Realización del operativo de campo	Informe de resultados del operativo de campo presentado	Planificación	Realización
	Elaboración de un borrador de trabajo que identifique los lineamientos generales que contendrá la versión preliminar del nuevo Estatuto Docente.	Informe técnico que incluye la versión preliminar del nuevo Estatuto Docente.	Despacho de la Secretaria	Realización
La implantación del régimen docente con los siguientes elementos: (a) un plan de regularización de la presentación de la propuesta de Estatuto Docente al Consejo Nacional de Educación; (b) la puesta en vigencia a nivel departamental de la SEE de los procedimientos para la gestión de los recursos humanos, (c) la realización de la implantación del piloto de informatización del sistema, (d) la presentación al Banco del informe de evaluación de los nuevos		Acta de Consejo Nacional de Educación Orden Departamental de la SEE Informe de evaluación		Noviembre de 2010

administrativos.

Regularización	Procesamiento de las boletas censales	Plan de procedimientos de administración de documentos y procesamiento de datos	Planificación	Ju
	Análisis de inconsistencias entre los resultados de la auditoría y las bases de datos existentes.	Informe de inconsistencias identificadas y Plan de Acción correctivo presentado.	Planificación	2 A 30
ión al Consejo Nacional de n del nuevo Estatuto Docente.	Análisis y evaluación de los comentarios vertidos respecto al borrador de trabajo	Presentación de un informe conteniendo las conclusiones alcanzadas atento los comentarios vertidos sobre el borrado de trabajo.	Despacho de la Secretaria	Julio 3
	Análisis, evaluación y comentarios a los comentarios y alternativas presentadas a la versión preeliminar.	Presentación de un informe conteniendo las conclusiones arribadas con motivo de los comentarios y de las alternativas presentadas a la versión preeliminar.	Despacho de la Secretaria	Septi 2
La presentación al Banco de: (a) ne auditado de la nómina docente; acia de la entrada en vigencia el Docente y de las ordenanzas entales que reglamentan los del Estatuto referente a la ión y promoción, cargos y s, incentivos salariales, traslados, a disciplinario; y (c) el informe de que verifique la operatividad del tema de administración en 7 nes regionales.		Informe auditado Publicación oficial del Estatuto Docente y de Ordenanzas Departamentales Informe de auditoría externa		Nov
ación de la situación laboral de docentes.	Evaluación del impacto económico de la adecuación de la nómina a las nuevas disposiciones del nuevo Estatuto Docente.	Informe Técnico presentado.	Planificación	En
	Incorporación a la bases de datos de la nómina docente las correcciones derivadas del informe técnico.	Base de datos de nómina corregida disponible y procedimientos de actualización aplicados.	Planificación	Ag

	Elaboración de una versión definitiva incorporando los comentarios y alternativas aceptadas.	Redacción de una versión final y definitiva de Estatuto Docente	Despacho de la Secretaria	(1) Página Enc
vigencia e implementar las normas complementarias que faciliten la ejecución del Estatuto Docente en los capítulos de creación y promoción, incentivos y	Análisis e identificación de los temas complementarios al Estatuto Docente que ameritan la elaboración de disposiciones complementarias	Presentación de un informe que contenga la identificación de los temas que ameritan disposiciones complementarias al Estatuto Docente	Despacho de la Secretaria	Feb
	Elaboración de alternativas a los temas que ameritan reglamentación.	Presentación de las alternativas regulatorias.	Despacho de la Secretaria	Ma
	Elaboración de las reglamentaciones	Puestas a consideración de las reglamentaciones.	Despacho de la Secretaria	Oct
La puesta en vigencia del Manual de Transferencias a los centros educativos		Publicación oficial del Manual de Transferencias.		Junio
La constitución de las Juntas Descentralizadas de Centro en por lo menos tres centros de educación media		Actas de Constitución de las Juntas		Nov
Constitución de las Juntas Descentralizadas de Centros Educativos.	Convocatoria para elegir los integrantes de las Juntas Descentralizadas.	Actas de Designación de Representantes.	Planificación	Septi 2
	Conformación de las Juntas Descentralizadas	Actas de Constitución de las Juntas Descentralizadas.	Planificación	Novie
La presentación al Banco del Estado de la evaluación que incluye las cuentas de apertura de cuentas corrientes por las entidades bancarias y los presupuestos que constaten las transferencias de la SEE a las Juntas, y un informe sobre el uso y destino de los recursos transferidos.		Informe de evaluación Análisis del uso y destino de los recursos transferidos.		Novie 2
Transferencia de recursos financieros a las Juntas Descentralizadas de Centro de Educación Media.	Capacitación a los responsables del manejo de los recursos a transferirse.	Informe Técnico presentado.	Planificación	Feb 2

Apertura de cuentas individuales y
registración de firmas.

Transferencia efectiva de los recursos
financieros.

Constancia expedida por las entidades
bancarias de la apertura de cuentas.

Asiento presupuestario

Planificación

Planificación

Página

M

Sep

RTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS CAPACIDADES DE SEGUIMIENTO DE LA POLITICA SOCIAL Y REDUCCION DE LA POBREZA

RESULTADO	ACTIVIDADES	MEDIO DE VERIFICACION	RESPONSABLE
<i>La contratación del ador de la Unidad de ento de Política Social (USPS) de a términos de referencia s con el Banco (par. 2.31).</i>		Copia del contrato del Coordinador.	BID y GDR
ción de la Unidad	Presentación ternas	Documento presentado	STP
	Contratación Coordinador	Copia de los contratos del Coordinador	STP
<i>Comprobación del inicio de la ción de una Estrategia de n de la Pobreza de acuerdo a de referencia acordados con el ar. 2.32).</i>		Informe de Avance de la USPS al Gabinete Social	No
	Preparar especificaciones generales para las formulaciones de la ERP	Preparación de TDR	USPS
	Presentación de las especificaciones generales para el diseño del sistema de seguimiento de la política social	Documento presentado	STP/USPS
	Presentación de propuesta de Reglamento Interno del Gabinete Social	Propuesta presentada	STP
	Presentación de las propuestas de reglamentación del Gabinete Social y del diseño del sistema al Banco para comentarios	Propuesta remitida al Banco	USPS y BID
	Presentación del Plan de ejecución de la ERP al Gabinete Social	Informe de Avance de la USPS al Gabinete Social	STP

Aprobación de una Estrategia Reducción de la Pobreza (ERP).		Publicación oficial del Decreto presidencial que aprueba la ERP		3
	Desarrollo del mecanismo de consulta con la sociedad civil	TDR aprobados y consultorías en ejecución	USPS	1
	Análisis del sistema de focalización del gasto público, preparación de una propuesta de reestructuración del sector de asistencia social; y análisis del sistema de seguimiento a la pobreza y propuestas para su mejoría.	TDR aprobados y consultorías en ejecución	USPS	
	Publicación de las memorias del ejercicio de consulta con la sociedad civil	Publicación ejecutada	USPS	3
	Publicación del documento de la ERP y del Decreto de aprobación de la misma.	Decreto presidencial aprobando la ERP	Gabiente Social /STP	
Entrada en vigencia de una Ley de Estado para la Reducción de la		Publicación oficial del Decreto presidencial que aprueba la ERP		3
	Desarrollo del mecanismo de consulta con la sociedad civil	TDR aprobados y consultorías en ejecución	USPS	En
	Desarrollo del sistema de focalización del gasto público que incluya: el programa de reestructuración del sector de asistencia social; y el sistema de seguimiento a la pobreza	TDR aprobados y consultorías en ejecución	USPS	

	Publicación de la memorias del ejercicio de consulta con la sociedad civil	Publicación ejecutada	USPS	
	Publicación del documento de la ERP	Decreto presidencial aprobando la ERP	STP	
Aprobación por el Gabinete planes de acción para la evaluación de la USPS, del seguimiento de la política de un plan de reestructuración de asistencia social		Informe de evaluación externa y Actas del Gabinete Social		
	Elaborar términos de referencia para contratar la evaluación del funcionamiento de la USPS, el sistema de seguimiento de la política social.	Terminos de referencia	USPS	
	Presentación de términos de referencia al BID para su no-objeción	Terminos de referencia aprobados	USPS y BID	
	Contratación de la evaluación		USPS	
	Presentación de la evaluación al Gabinete Social y aprobación de planes de acción.	Informe de evaluación externa y Actas del Gabinete Social	USPS	
Comprobación de la ejecución de un programa de reducción del gasto público en servicios de salud para cinco comunidades pobres.		Copia de los cinco contratos de prestación de servicios		1
	Selección de cinco proveedores de servicios de Salud	Actas de selección firmadas y aprobadas	CERSS GWU SESPAS	
	Firma de contratos con cinco proveedores de servicios de Salud	Copia de los cinco contratos de prestación de servicios	CERSS	
	Arranque de los programas de prestación de servicio básicos de salud en cinco comunidades de la Provincia de Azúa	Actas de iniciación y anexos de planes de actividades aprobados y firmados entre prestadores - SESPAS - CERSS y GWU	CERSS GWU PROVEEDORES SESPAS	
Comprobación de la de la ejecución del programa de servicios de salud a siete comunidades pobres.		Presentación de copia los contratos de prestación de servicios y actas de iniciación		3
	Levantamiento de información de base para ofrecer servicios de Salud en las provincias	Cuantificación de población beneficiaria	GWU SESPAS CERSS	1

de San Juan de la Maguana y Elias Piña	Diagnóstico de necesidades presentado	GWU SESPAS CERSS	
Convocar y preseleccionar proveedores	Lista de proveedores a invitar a presentar propuestas	GWU SESPAS CERSS	
Capacitación a los proveedores y las OCB	Actas de capacitación y número de personas capacitadas	GWU SESPAS CERSS	
Covocatoria, selección y contratación de siete proveedores para la prestación de servicios de salud en las provincias de San Juan de la Maguana y Elias Piña		GWU SESPAS CERSS	3
Inicio de los programas de prestación de servicio básicos de salud	Acta de iniciación y plan de trabajo aprobado por SESPAS Y GWU	GWU SESPAS CERSS	1
(A) Extensión del programa de servicios básicos de salud a un mínimo, cincuenta (50) unidades adicionales y (B) Presentación al Banco de la evaluación y plantación del programa de servicios básicos de salud y de acción para su extensión.	Copias de los contratos y actas de iniciación de 50 contratos de prestación de servicios básicos de salud. Informe de evaluación Plan de Acción		1
Preparación de TDR para la contratación de consultoría para la evaluación de 50 contratos de prestación de servicios de salud	TDR aprobados por SESPAS	CERSS	3
Presentación de términos de referencia para la objeción del Banco	TDR aprobados por BID	BID	1
Selección y contratación de consultoría	Contratos firmados	CERSS	A
Preparación de informe a SESPAS y CERSS	Informe de evaluación y copias de los contratos y actas de iniciación de 50 contratos adicionales de prestación de servicios básicos de salud .	SESPAS - CERSS	1
Aprobación por el Poder Ejecutivo de los instrumentos y los presupuestos de focalización del gasto	Decreto Presidencial Publicación en Diario de Circulación Nacional		D

Preparación de TDR para preparación de nuevo sistema con base en la experiencia del piloto de servicios básicos de salud.	TDR aprobados por STP	USPS/STP	(U Página M
Presentación de TDR para no objeción del Banco	TDR aprobados por BID	BID	A
Selección y contratación de consultoría	Contratos firmados	STP	A
Preparación de informe al Gabinete Social	Informe de evaluación presentado al Gabinete Social.	USPS	S
Aprobación de nueva metodología de focalización	Acuerdo del Gabinete Social	Gabinete Social/STP/USPS	
Preparación, emisión y publicación de Decreto del Poder Ejecutivo con el nuevo sistema de focalización	Decreto Presidencial Publicación en Diario de Circulación Nacional	Presidencia de la República STP/USPS	

República Dominicana
Carta de Política del Programa de Apoyo a la Reforma Institucional
del Sector Social

Santo Domingo, 28 de junio del 2001

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

Estimado Señor Iglesias:

Las autoridades dominicanas tienen como objetivo central de sus acciones reducir sustancialmente la pobreza y mejorarla distribución del ingreso. Para ello se han realizado y, se planean realizar, cambios profundos en las políticas que sirven de marco a las actividades productivas, así como transformaciones institucionales que redundarán en una mayor eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos públicos y mejorarán la focalización y provisión de servicios sociales básicos. Sin embargo, hay que destacar que una condición imprescindible para el logro de dicho objetivo es el mantenimiento de la estabilidad y el crecimiento económico.

1. Marco Macroeconómico

Durante la última década la economía de la República Dominicana exhibió altas tasas de crecimiento y una relativa baja inflación. Este envidiable desempeño macroeconómico es atribuible a las reformas ejecutadas a principios de la década de los noventa, a un prudente manejo fiscal, monetario y cambiario durante dicho período, así como a un entorno internacional favorable. Sin embargo, el país continúa siendo vulnerable a choques internos y externos debido en buena medida a que se estancó el proceso de reformas económicas, sociales e institucionales, iniciadas a comienzo de los noventa. Esta vulnerabilidad se evidenció claramente en el 2000 con el impacto adverso del aumento en los precios internacionales del petróleo y el relajamiento de la disciplina fiscal en un año electoral, lo cual solo es posible en un contexto caracterizado por la existencia de instituciones tributarias y presupuestarias débiles.

Durante el año 2000 la actividad económica mostró una ligera desaceleración económica a partir del segundo trimestre, terminando el año con un nivel de crecimiento de 7.8%. Concomitantemente, el nivel general de precios se incrementó un 9.02%. De esta manera, los precios internos continuaron el comportamiento moderado que han mostrado en los últimos años, con incrementos que no superan un dígito, a pesar de que en el 2000 los precios internos de los combustibles se ajustaron en dos ocasiones luego del inicio de

la nueva administración gubernamental. Del aumento en el nivel de precios registrado durante el referido período, 3.4 puntos porcentuales son atribuibles a los ajustes en los precios internos de los derivados del petróleo y se estima que, en general, el crecimiento de los precios no fue mayor debido a las severas condiciones monetarias que prevalecían al momento de realizarse dichos ajustes.

A pesar de este desempeño económico relativamente favorable, la economía del país sufrió fuertes presiones desestabilizadoras como resultado fundamentalmente del shock externo provocado por el incremento de los precios internacionales del petróleo que se inició a mediados del 1999. Como consecuencia de dicho aumento, la factura petrolera del país se incrementó en unos US\$634 millones, que unido a la caída en los precios de algunos rubros de exportación como el café, cacao y tabaco, etc., se tradujeron en un apreciable deterioro en los términos de intercambio del país.

En el frente interno, por otro lado, se registró un severo deterioro en las cuentas fiscales, particularmente durante el primer semestre del año. Tal deterioro se explica por la decisión del gobierno anterior de mantener inalterados los precios internos de los combustibles en momentos en que aumentaban los precios internacionales, y por la fuerte expansión de gasto público registrada durante el primer semestre del año por motivos eminentemente electorales. Al mes de agosto, el déficit de las cuentas del Gobierno Central, se estimaba en aproximadamente un 4.0% medido con relación al PIB. Sin embargo, a partir de ese mes, las nuevas autoridades adoptaron una política de ajustes en los precios internos de los combustibles y un manejo del gasto más austero que permitieron que el déficit del Gobierno Central terminara en el año en 1.8% del PIB.

El exceso de gasto público durante el primer semestre del año y la decisión de retardar el ajuste de los precios internos de los combustibles, se reflejaron en presiones sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos del país. No obstante, el esfuerzo fiscal del nuevo gobierno, que se manifestó en la sincerización de los precios internos de los derivados del petróleo, ajustes en el tipo de cambio y recortes en el gasto público, permitieron que el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos al cierre del 2000 se ubicara en 5.2% del PIB, 1,7% del PIB por debajo de la proyección que se tenía en septiembre para todo el año.

La política de gasto expansiva verificada durante la mayor parte del año 2000 aceleró el crecimiento de la demanda agregada, por lo que a mediados de año se verificaban señales que apuntaban hacia un crecimiento insostenible de la economía. El consumo privado registró un mayor dinamismo en términos reales que más que compensó la desaceleración observada en la inversión privada. El comportamiento del gasto privado estuvo apoyado por el mantenimiento de una tasa de cambio apreciada en términos reales, lo que incidió en un aumento en los niveles de importación.

En el comportamiento de la tasa de interés influyeron la política monetaria restrictiva y la política fiscal que sustrajo recursos importantes de la banca que pudieron haber sido canalizados hacia el sector privado. Al mes de agosto, las reservas internacionales habían

disminuido en US\$349.7 millones respecto a los US\$547.0 millones existentes a fines del 1999, mientras la tasa de interés activa promedio a 90 días se situaba en 28.52 por ciento.

La corrección de los precios de los combustibles en el mes de agosto, conjuntamente con el ajuste del gasto público, permitió lograr una significativa reducción en el déficit fiscal. El mantenimiento de altas tasas de interés hasta el mes de diciembre, y la modificación de la política cambiaria a partir de septiembre, que promovió un tipo de cambio oficial más competitivo, propiciaron un fuerte proceso de recuperación de las reservas internacionales del Banco Central en los dos últimos meses del año, especialmente en diciembre, logrando que éstas se situaran en US\$442.0 millones al finalizar el 2000.

El actual gobierno reitera su compromiso de continuar con la ejecución de las reformas económicas, sociales e institucionales que requiere el país no solo para crecer en forma sostenida sino también para reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. Esa voluntad se ha evidenciado con la presentación al Congreso de importantes piezas legislativas que ya han sido aprobadas por este último. En efecto, el 1ro. de noviembre del 2000 fue promulgada la Ley Tributaria para los Combustibles Fósiles y Derivados del Petróleo, No. 102, la cual no solo eliminó el manejo discrecional de los precios de los combustibles por parte de las autoridades sino que también garantiza a futuro un flujo estable de recursos para el servicio de la deuda pública externa.

Asimismo, fueron aprobadas las reformas arancelaria y tributaria, que abarcaron: i) una reducción en los aranceles de un promedio de 18.5% a 11.4%; ii) el aumento del ITBIS de 8% a 12%; iii) el pago de un anticipo de 1.5% del impuesto sobre la renta; y iv) el aumento de los impuestos selectivos al consumo. El aumento en los impuestos previsto en la reforma tributaria busca no solo compensar las pérdidas de ingresos por la reducción del arancel y el aumento de la valoración de las importaciones, sino también elevar la presión tributaria de manera que el gobierno cuente con los recursos necesarios para enfrentar sus compromisos financieros y sociales. Las autoridades dominicanas también están comprometidas con el fortalecimiento de la administración tributaria y con introducir los cambios institucionales y de política que permitan un manejo más transparente de la contabilidad gubernamental.

El compromiso con la estabilidad macroeconómica se refleja, además, en la selección de los miembros de la Junta Monetaria, órgano rector del Banco Central, y en el firme respaldo del gobierno a la decisión de ese organismo de no otorgar más créditos al Gobierno Central de manera de no generar presiones inflacionarias y mantener una política monetaria sana que sirva de base para un crecimiento sostenido de la economía en el mediano y largo plazo.

2. Perspectivas macroeconómicas 2001

En el primer trimestre del año, la economía dominicana mostró un decrecimiento de 1.5%, el cual se atribuye al impacto adverso de las medidas impositivas adoptadas a finales del 2000, a la desaceleración de la economía norteamericana y a la persistencia de altos precios del petróleo. No obstante, la política monetaria ha sido orientada para

inducir la reducción en las tasas de interés domésticas y flexibilizar la tasa de cambio, con lo cual se sustentaría una reactivación de los sectores productivos, en especial del turismo y zonas francas. En efecto, los indicadores al mes de marzo apuntan hacia una recuperación en la actividad económica, en respuesta a aumentos en los niveles de liquidez, que han permitido una reducción en las tasas de interés a partir de dicho mes, y a una mayor certidumbre con respecto a las políticas gubernamentales.

El mayor nivel de crecimiento previsto para lo que resta del año tornaría el superávit en cuenta corriente registrado en el primer trimestre del año en un déficit de aproximadamente 3% del PIB para el cierre del 2000. Este resultado deficitario es atribuible a los mayores requerimientos de importaciones de una economía en expansión. Al mismo tiempo, las autoridades fiscales se han trazado como meta fiscal para el 2001 un superávit de aproximadamente un 0.8% del PIB. Es importante señalar que a partir de la modificación de los precios de los combustibles en agosto del 2000, y principalmente con la aprobación de la Ley de Hidrocarburos, el Gobierno Central ha entregado la totalidad de los pesos para cumplir con sus compromisos externos, lo que evidencia la decisión de las autoridades de mantener la disciplina fiscal y de prescindir del financiamiento monetario.

Se ha programado que los requerimientos de liquidez de la economía sean satisfechos a través de la acumulación de reservas internacionales del Banco Central y la reducción de los certificados de participación, con lo cual se induciría a una reducción gradual en las tasas de interés. Esta política es consistente con el logro de una meta de inflación de entre 7% y 8%, en la cual se ha incorporado el efecto que tendrían sobre los precios la eliminación gradual del subsidio generalizado a la energía eléctrica y los aumentos en los precios del petróleo. En la medida en que estos últimos disminuyesen, la meta de inflación podría ser menor.

En torno al manejo de la política fiscal, debe señalarse que el ajuste realizado a finales del 2000 permitió absorber el choque de los precios del petróleo y generar los ingresos para el pago de la deuda pública externa para el año 2001, la que aumentó en aproximadamente US\$200.0 millones respecto al servicio del pasado año, y representa cerca de un 20% de los ingresos fiscales. Además, dicho ajuste permitirá restablecer los equilibrios fiscal y externo en el 2001 ocurren mayores imprevistos.

Sin embargo, la economía dominicana continúa siendo altamente vulnerable a choques externos, como a una abrupta desaceleración de las economías americana y europea o un rebote en los precios internacionales del petróleo. Estos factores constituyen un serio riesgo para dicha economía en los próximos meses, particularmente cuando se consideran su relativamente bajo nivel de reservas internacionales, sus limitadas posibilidades de acceder a los mercados financieros internacionales en condiciones favorables y la fuerte resistencia social y política que enfrenta el Gobierno para realizar una nueva ronda de ajustes económicos. En este contexto, es necesario un influjo de préstamos externos que le permitan al país apuntalar su actual posición de reservas internacionales y reducir su vulnerabilidad frente a futuros choques externos. Claro está, el gobierno, por su parte, se comprometería a introducir transformaciones institucionales, particularmente en el

ámbito de la gestión del gasto público, como se explicará más adelante, que contribuirían no solo a afianzar la estabilidad macroeconómica y fortalecer la economía frente a tales choques, sino también a mejorar la eficiencia, eficacia y transparencia en la provisión de servicios sociales básicos.

3. La realidad social y estrategia de combate a la pobreza

La política social ha sido un área tradicionalmente relegada en la República Dominicana, lo que ha acumulado desigualdades y retrasos sociales de grandes magnitudes, a tal grado que los progresos económicos alcanzados en los últimos años hayan tenido poco impacto sobre las condiciones de pobreza de los ciudadanos. En este escenario, los grandes núcleos sociales han permanecido claramente excluidos de los beneficios del crecimiento económico resultante de los programas de estabilización instrumentados.

El crecimiento económico sobresaliente y sostenido que se verificó en la década de los noventa no se reflejó suficientemente en desarrollo social, considerando sus limitados resultados en términos de generación de nuevos empleos productivos, crecimiento del ingreso y más y mejor acceso a los servicios sociales básicos por parte de las grandes mayorías socialmente deprimidas. En comparación con estándares regionales, se verifican en el país rezagos muy importantes en términos de tasa de desempleo abierto, equidad en la distribución del ingreso y cantidad y calidad del acceso a servicios de salud, educación, sanidad y otros indicadores sociales fundamentales. En consecuencia, la bonanza y estabilidad relativas observadas en el desempeño económico reciente, principalmente hacia el segundo lustro de los noventa, ponen en evidencia su fragilidad debido a la persistencia de la pobreza y la indigencia como problema central no resuelto y a los rezagos que registra el país de manera generalizada en sus indicadores de bienestar.

El gobierno dominicano, consciente del papel relevante que debe desempeñar el Estado en el combate a la pobreza y a la equidad distributiva, reconoce esta deuda social y la asume como la prioridad ética más relevante de su proyecto político-administrativo. En este sentido, es su intención ampliar la cobertura y mejorar la eficiencia y calidad en la mayoría de los servicios públicos básicos, así como expandir los programas de asistencia social, focalizándolos en beneficio de los grandes núcleos socialmente marginados.

Cabe reconocer que la inversión social como proporción del PIB y del gasto total creció de manera significativa en la República Dominicana en los últimos años, gracias a un conjunto de programas instrumentados durante la década pasada. Sin embargo, los resultados exiguos sugieren la existencia de limitaciones en el entorno institucional que generan ineficiencias significativas y limitan la sostenibilidad de los esfuerzos realizados en materia de desarrollo social.

Como consecuencia de la persistencia de esos rezagos sociales y la ineficacia verificada en el ámbito institucional, el Gobierno se propone continuar los esfuerzos de crecimiento de la inversión social, fortaleciendo el uso del gasto social como instrumento de desarrollo, e impulsando todos aquellos cambios institucionales que permitan mejorar la eficiencia y eficacia en la aplicación de los esfuerzos destinados a la promoción del

desarrollo humano. Para ello, además de preservar la estabilidad macroeconómica, el Gobierno se ha comprometido a iniciar la implantación de un programa de transformaciones y reformas institucionales en los sectores sociales, cuyas características se describen a continuación.

a) La reducción de la pobreza

En el mes de febrero del 2001, el Gobierno dominicano anunció e inició la ejecución del “Paquete Social” dirigido a aliviar en el corto plazo condiciones de pobreza que afectan a amplios núcleos de la población. En este sentido, con cargo al presupuesto en ejecución del 2001, el Gobierno está actualmente ejecutando un amplio programa de acciones de política dirigidas a impactar las diferentes dimensiones del desarrollo social: i) En el área educativa, con cobertura nacional, ha elevado el número de beneficiarios de subsidios para mejorar la alimentación y uniformes de estudiantes, transporte, capacitación, rehabilitación y construcción de nuevas instalaciones; ii) en el área de salubridad, también con cobertura nacional, se intensificaron los programas de vacunación y se están construyendo nuevos centros de atención primaria e intensificando el programa de instalación de boticas populares; iii) en materia de agua, el Gobierno tiene la intención de construir 60 nuevos acueductos más la construcción de acueducto de la Línea Noroeste, además de la reparación de un gran número de cañadas; iv) en el área de vivienda, el Gobierno ha iniciado un ambicioso programa de mejoramiento y construcción de viviendas en todo el país; vi) en el área de saneamiento y caminos vecinales, el Gobierno inició un amplio programa de rehabilitación de caminos y reconstrucción de cañadas en todo el país, al mismo tiempo que lleva a cabo un programa ambicioso de mejoramiento de barrios en las zonas urbanas pobres a través de PROCOMUNIDAD; y vii) en materia de subsidio y asistencia social, el gobierno continúa el subsidio al gas propano y a la energía eléctrica, ha iniciado la instrumentación de un amplio programa de subsidio financiero a familias pobres e indigentes y ha adoptado programas especiales de atención focalizada para niños y madres indigentes.

Adicionalmente, el Gobierno dominicano esta comprometido en diseñar a la brevedad posible, con la participación de la sociedad civil, una estrategia integral de largo plazo que contribuya más a fondo a la superación de la pobreza y la indigencia en el país. En este marco, el Programa de Reformas acordado con el Banco prevé la realización de estudios y consultas para producir una estrategia de reducción de la pobreza que se constituya en una política de Estado más que en un plan de Gobierno.

Cabe resaltar que esta intención social del Gobierno tiene como punto de partida y marco de referencia el hecho de que el gasto social por habitante de la República Dominicana representa apenas una cuarta parte del estándar regional, y que debido a sus limitaciones presupuestales el Estado dispone de una capacidad muy limitada de recursos para financiar su política social e incidir más eficazmente en superar los niveles de pobreza e indigencia prevalecientes en el país y mejorar la equidad distributiva.

b) Apoyo al Gabinete Social

El gobierno está consciente de la necesidad de una mejor articulación del sistema institucional de la gestión social pública que ponga fin a la descoordinación e ineficiencia prevaleciente a nivel sectorial. Como un “staff” que brinde soporte técnico a la Presidencia de la República en el ámbito específico de la ejecución de la política social, fue creada mediante el Decreto No. 405-01, la Comisión de Coordinación y Seguimiento de la Política Social. Posteriormente, mediante el Decreto 466-01 del 19 de abril, se creó el Gabinete Social del Gobierno Dominicano, cuyo Directorio está integrado por la Secretaría de Educación, que ejerce la presidencia de ese Gabinete, y por las Secretarías de la Presidencia, Salud, Agricultura y el Secretariado Técnico de la Presidencia, además de otras doce Secretarías e instituciones miembros.

Como “staff” que brindará soporte técnico al Gabinete Social en la formulación y seguimiento de la política sectorial, el Gobierno también decidió crear la Unidad de Apoyo y Seguimiento de la Política Social (USPS), la cual se percibe como un cuerpo técnico de muy alto nivel y que, durante la ejecución del Programa de apoyo a la transformación institucional del sector social tendrá a su cargo el desarrollo de capacidades técnicas fundamentales para apoyar al Gabinete social. En esta línea, el Gobierno dominicano se compromete a que el Gabinete Social, con el apoyo de la USPS, producirá como resultados, la formulación de una estrategia de largo plazo para reducir la pobreza en la República Dominicana, el diseño de un sistema de seguimiento de la política social, el diseño de un sistema de seguimiento a los resultados de la lucha contra la pobreza y apoyo a la modernización del sistema de focalización del gasto público. Adicionalmente, esta Unidad será la entidad que formalmente deberá responder por la administración y manejo de la operación de préstamo concertado con el Banco para el Programa de apoyo a las transformaciones institucionales del Sector Social.

El Gobierno se compromete a apoyar financiera y logísticamente la instalación y funcionamiento de la USPS, suministrándole servicios de apoyo, oficinas, equipamiento y mobiliario. Además, se compromete a financiar el 30% de los costos de la Unidad durante el 2002. A partir del 2003, las funciones de la USPS se integrarán al aparato gubernamental oficial y el Gobierno financiará en su totalidad la operación de la misma. A estos fines, se compromete a reflejar la disponibilidad presupuestal correspondiente en la Ley de Gastos del 2002 y 2003.

Adicionalmente, el Gobierno asume el compromiso de analizar las opciones de política que se abran para una reforma definitiva del sector de asistencia social, cuyos problemas de fragmentación e ineficiencia han sido ampliamente diagnosticados. Así, durante la ejecución del programa DR-0140, el Gobierno realizará a través del Gabinete Social un análisis de las alternativas de reorganización de este sub-sector y se compromete a presentar al Congreso durante la presente Administración un proyecto de ley para su reestructuración.

c) La protección del gasto social

El Gobierno dominicano se compromete a dar máxima prioridad política y presupuestal al gasto en los sectores prioritarios de salud y educación, que en el año 2000 representaron el 77.2% del gasto social total. En este sentido, independientemente de condiciones coyunturales que afecten la economía, el Gobierno asume el compromiso de proteger el gasto en esas áreas prioritarias, así como a promover transformaciones en los niveles legal y normativo, institucional y operativo que propicien una mayor eficacia del mismo. Específicamente, el Gobierno se compromete a que el gasto real presupuestado para las secretarías de salud y educación sea comprometido en un 90% y un 92% durante los años fiscales 1991 y 1992, presentar calendarios de ejecución del gasto y metas para cada año, presentación de planes de acción como prácticas de planeación y administración de los recursos destinados al desarrollo social, establecimiento de mecanismos de control y seguimiento del gasto y mejoría en la composición del gasto en esas áreas de manera que la asignación se corresponda con las prioridades establecidas en los lineamientos de política social, entre otras cosas.

d) Modernización del proceso de gestión presupuestal

El Gobierno dominicano, en la presente administración, está comprometido con el proceso de reforma y modernización financiera del Estado mediante la implantación de un Sistema Integrado de Administración Financiera con el que pretende generar transparencia y eficiencia en la gestión financiera de las instituciones públicas. Para edificar las bases institucionales de este proceso se está elaborando el marco normativo y legal correspondiente a los ámbitos de Contabilidad Gubernamental, Tesorería, Crédito Público, Inversión Pública, Control Interno, Administración de Bienes Nacionales y Contrataciones, entre otros. Con estas transformaciones el Gobierno pretende integrar, fortalecer y especializar el nivel central de la gerencia financiera pública en la planificación y presupuestación de ingresos, gastos y financiamientos; en la recaudación y fiscalización de las rentas del Estado; en la administración de caja única en la fase de ejecución presupuestaria; en la administración del crédito público; en la producción de información financiera oportuna, confiable y pertinente y en la evaluación del impacto del gasto público. Además, constituyen propósitos del Gobierno desarrollar la responsabilidad de las unidades ejecutoras del gasto público y rediseñar los procesos de recaudación y pagos para hacerlos más transparentes y eficientes, entre otros. A estos fines, el Poder Ejecutivo depositó recientemente un proyecto de Ley de Contabilidad Pública y está preparando un proyecto de Ley de Administración Financiera Pública.

A los fines de concretar el proceso de eficientización financiera en el sector social, el Gobierno se propone, en una primera etapa (2001), asignar a las Secretarías de Salud y Educación, como plan piloto, la gestión financiera del gasto, lo que implicará la implantación en esas Secretarías de sus propios sistemas de administración financiera. En una segunda etapa (2002), el Gobierno se compromete a que la Ley de Gastos refleje la implantación de la metodología de presupuesto por programas tanto en las Secretarías mencionadas como en el ámbito de la Asistencia Social. También, en esta segunda etapa se concretará la transferencia a las Secretarías de Salud y Educación de los programas y recursos que hasta entonces fueron ejecutados por la Presidencia y que correspondían,

por su naturaleza, a esos sectores, y la entrada en vigencia de la reglamentación sobre el uso de los ingresos extra-presupuestarios. En una tercera etapa (2003), se propone que ya esté implantado y en ejecución el Sistema de Administración Financiera en las Secretarías de Educación y Salud, y que la Ley de Gastos del 2003 refleje la transferencia a entes de los programas y recursos que con anterioridad ejecutaba la Presidencia.

e) La Reforma del Sector Salud

Como un componente fundamental del desarrollo social, el gobierno dominicano impulsó recientemente la aprobación legislativa del proyecto de ley que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social. Dicho proyecto de ley fue aprobada por el Congreso Nacional el 24 de abril del 2001 y promulgado por el Poder Ejecutivo el 9 de mayo de 2001 (Ley No. 87-01). Esta Ley impactará en lo adelante indicadores fundamentales del desarrollo social como la calidad de la salud, la equidad distributiva y los niveles de pobreza e indigencia de la población en general. Además, para crear un marco moderno para la reforma del sector salud, fue aprobado también por el Congreso Nacional el proyecto de Ley General de Salud, No 42-01 en acto legislativo de fecha 21 de febrero del 2001 y promulgado por el Poder Ejecutivo el 8 de Marzo del 2001).

La Ley General de Salud define, entre otros elementos, la organización, el financiamiento y la operación del Sistema Nacional de Salud, asignando a la Secretaría de Estado de Salud el papel de rectoría sectorial, definiendo el esquema básico de financiamiento y su articulación con el Sistema de Seguridad Social, y reconociendo las potencialidades de un esquema mixto público-privado en la prestación de los servicios de salud. Aunque esta Ley supone un avance conceptual importante, su implantación requiere de una extensa reglamentación, particularmente en lo concerniente a la organización del Sistema, la separación de funciones de regulación, financiación y provisión de servicios, el empleo de mecanismos especiales para el mejoramiento de la gestión y la asignación de recursos con base en resultados y la contratación con terceros. De la aplicación de la Ley General de Salud se esperan resultados relevantes en términos de una protección efectiva de los derechos de los ciudadanos a la salud y progresos sustanciales en materia de seguridad social; organización más expedita y funcionamiento más eficiente del Sistema Nacional de Servicios de Salud; prestación de un servicio más digno, eficiente, equitativo, generalizado e integral, que refleje mejores niveles de solidaridad ciudadana; mejoramiento de la calidad y calidez de los servicios de salud y acceso más generalizado a los mismos por parte de la población, especialmente para los grupos prioritarios, impactando favorablemente los ámbitos curativo y preventivo. En esa última dimensión, se espera que los resultados favorables se reflejen en los niveles de educación para la salud, alimentación y nutrición, agua y saneamiento, higiene, medio ambiente y otros.

En lo que respecta a la Ley de Seguridad Social, se espera que su aplicación estimule el desarrollo progresivo de la seguridad social, haciendo propicia una mayor protección de los ciudadanos contra la desocupación, la enfermedad, la incapacidad y la vejez; contribuya a mejorar la calidad de vida y la reducción de la pobreza e inequidad social; eleve el nivel de ahorro nacional e individual y contribuya al desarrollo económico del

país; que la sociedad dominicana esté dotada de un sistema de protección social con principios rectores que garanticen su funcionamiento eficiente y transparente; el surgimiento de una nueva cultura de seguridad y una conciencia ciudadana y sociedad más justa y solidaria.

f) La modernización del sector educación

Para impulsar la modernización del sector educación, el Gobierno dominicano se compromete a presentar la versión preliminar del nuevo Estatuto Docente el cual incluirá un sistema de certificación y promoción docente, una estructura de incentivos salariales orientados a motivar la calidad docente y el establecimiento de una regulación para el traslado de docentes entre centros educativos. Asimismo, el Gobierno se compromete a presentar dicho Estatuto al Consejo Nacional de Educación a fin de que lo apruebe y establezca como Decreto Reglamentario. Además, se compromete a poner en vigencia e implementar las normas complementarias que faciliten la ejecución del nuevo Estatuto Docente en los capítulos de certificación y promoción, incentivos y traslados.

4. Apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo

El Gobierno parte de la premisa de que los rezagos institucionales son generados de ineficiencia en la aplicación del gasto social, neutralizando así el combate a la pobreza. En este sentido, el **Programa de apoyo a la transformación institucional del Sector Social DR-0140** contempla la implantación de reformas de política que incidan favorablemente los niveles del marco institucional general de operación de la política social, los organismos centrales del Gobierno, de las Secretarías de Estado y de los espacios de coordinación intersectorial de instrumentación de dicha política. A este objetivo apuntan las tres áreas de reforma que se promoverán en el marco del Programa. 1) Reformas destinadas a fortalecer el marco institucional del Sector Social; 2) Reformas destinadas a la protección del gasto social en los sectores de salud y educación y al aumento de su eficacia; y 3) Reformas para el fortalecimiento institucional de las capacidades de formulación y seguimiento de la política social y la reducción de la pobreza.

En esta línea el Gobierno se compromete a continuar la ejecución de los programas de inversión que se están llevando a cabo en el país, los cuales tienen un alto grado de complementariedad con el Programa de apoyo a la transformación institucional del Sector Social (DR-0140). En particular, se ha identificado gran complementariedad con el Programa de Mejoramiento de la Educación Básica (897/OC-DR); el Programa de Modernización y Reestructuración del Sector Salud (1047/OC-DR); el Préstamo de Cooperación Técnica de Administración Financiera Integrada (1093/OC-DR); y el Programa de Modernización del Poder Ejecutivo (1176/OC-DR).

Además, el Gobierno desea reconocer el apoyo prestado por el Gobierno del Japón, a través del Fondo Japonés contra la Pobreza, por la cooperación no reembolsable destinada a financiar un programa destinado a apoyar la preparación de la estrategia de reducción de la pobreza del país. Este programa, que será co-financiado por el Gobierno,

apoyará de manera especial el fortalecimiento técnico del Gabinete Social en el período de transición y dará soporte técnico a la formulación de la mencionada estrategia de lucha contra la pobreza.

Como se muestra, la instrumentación de las reformas contempladas en el Programa DR-0140 se adiciona a otras gestiones de políticas de desarrollo social ya en curso con las que el gobierno busca optimizar el uso de los recursos existentes y aumentar la cobertura y eficiencia en la ejecución de los programas de desarrollo social.

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

Atentamente,
(original firmado)

Lic. Rafael Calderón M.
Secretario Técnico de la Presidencia

PROYECTO DE RESOLUCION

REPUBLICA DOMINICANA. PRESTAMO No. ____/OC-DR A
LA REPUBLICA DOMINICANA

(Programa de Apoyo a la Reforma Institucional del Sector Social)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República Dominicana, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un Programa de Apoyo a la Reforma Institucional del Sector Social. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$200.000.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los “Plazos y Condiciones Financieras” y a las “Condiciones Contractuales Especiales” del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.