

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**REPÚBLICA DOMINICANA**

**PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE  
LOS RECURSOS PÚBLICOS**

**(DR-L1005)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Roberto A. Cambor, Jefe; Sandra Bartels y Susana Sitja Rubio (RE2/SC2) ; Javier Cayo (LEG/OPR) y Armando Chamorro (COF/CDR). Ida Fernández (RE2/SC2), asistió en la producción del documento.

## INDICE

### RESUMEN DEL PROYECTO

I.	MARCO DE REFERENCIA .....	1
	A. Marco Macroeconómico .....	1
	B. La Gestión Financiera Pública .....	
	C. El Programa de Administración Financiera Integrada – PAFI. ....	2
	D. Problemática actual del sistema de la gestión de las finanzas públicas .....	6
	E. Estrategia del Banco en el sector y país .....	13
	F. Estrategia del país en el sector .....	14
	G. Lecciones aprendidas .....	15
	H. Coordinación con otros organismos de financiamiento y donantes .....	17
II.	EL PROGRAMA .....	17
	A. Objetivos .....	17
	B. Descripción .....	17
	1. Componente 1: Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Estado de Finanzas: .....	17
	2. Componente 2: Consolidación de la Reforma de la Gestión Financiera del Gobierno Central .....	18
	3. Componente 3: Desarrollo del Sistema de Administración Financiera en las Instituciones Descentralizadas y Autónomas .....	19
	4. Componente 4: Fortalecimiento de la Gestión de Compras .....	19
	5. Componente 5: Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General e implementación del sistema de control interno .....	20
	C. Costo y financiamiento .....	20
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA .....	22
	A. Prestatario y organismo ejecutor .....	22
	B. Esquema de Coordinación y Ejecución Técnico-administrativa del Programa .....	22
	C. Instrumentos e Informes de Ejecución del Programa .....	23
	D. Mecanismos de Adquisiciones y Contrataciones de Obras, Bienes y Servicios .....	24
	E. Período de ejecución y calendario de desembolsos .....	25
	F. Seguimiento y evaluación .....	26
	G. Reconocimiento de Gastos .....	27
	H. Condiciones contractuales especiales .....	27
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS .....	27
	A. Viabilidad institucional .....	27

B. Viabilidad socioeconómica.....	28
C. Viabilidad Financiera.....	29
D. Beneficios y Beneficiarios .....	29
E. Riesgos.....	30
V. IMPACTO AMBIENTAL.....	30

## **ANEXOS**

### **ANEXO I**

### **Marco Lógico**

## **APÉNDICES**

### **Proyecto de Resolución**

### Referencias electrónicas

Datos socioeconómicos básicos	<a href="http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata">http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata</a>
Cartera en ejecución	<a href="http://ops/approvals/pdfs/DRsp.pdf">http://ops/approvals/pdfs/DRsp.pdf</a>
Programa tentativo de préstamos	<a href="http://opsgs1/ABSPRJ/tentativelending.ASP?S=DR&amp;L=SP">http://opsgs1/ABSPRJ/tentativelending.ASP?S=DR&amp;L=SP</a>
Plan de Adquisiciones	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=841104">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=841104</a>
Información disponible en los archivos de RE2/SC2	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=841109">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=841109</a>

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

BCRD	Banco Central de la República Dominicana
BM	Banco Mundial
CC	Cámara de Cuentas
CFA	Country Fiduciary Assessment
CG	Contraloría General
CTI	Comité Técnico Interinstitucional
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DAF	Direcciones Administrativas Financieras
DGA	Dirección General de Aduanas
DGCP	Dirección General de Crédito Público
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
DIGECOG	Dirección General de Contabilidad Gubernamental
DR-CAFTA	Acuerdo de Libre Comercio República Dominicana Centroamérica
EBP-DR	Estrategia del Banco con el País
EBP-RD	Estrategia del Banco con el País
FMI	Fondo Monetario Internacional
GDR	Gobierno de la República Dominicana
ISA	Institución Suprema de Auditoría
LOP	Ley Orgánica de Presupuesto
LPI	Licitación Pública Internacional
OCI	Oficinas de Compras Institucionales
ONAPLAN	Oficina Nacional de Planificación
ONAPRES	Oficina Nacional de Presupuesto
OVE	Oficina de Evaluación del Banco
PAFI	Programa de Administración Financiera Integrada
PCR	Informe de Terminación del Programa
POA	Planes Operativos Anuales
SBA	Acuerdo Stand-by
SEF	Secretaría de Estado de Finanzas
SIGEF	Sistema Integrado de Gestión Financiera
SPDS	Secretaría de Estado de Planificación y Desarrollo Sostenible
SPNF	Sector Público No-Financiero
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
TDR	Términos de Referencia
TN	Tesorería Nacional
UAI	Unidades de Auditoría Interna
UE	Unidad Ejecutora
UEPEX	Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos

**RESÚMEN DE PROYECTO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS**  
**(DR-L1005)**

<b>Términos y Condiciones Financieras<sup>1</sup></b>				
Prestatario: República Dominicana			Plazo de amortización:	25 años
			Período de gracia:	5 años
			Período de Desembolso:	5 años
Organismo Ejecutor: Secretaría de Estado de Finanzas (SEF)			Tasa de interés:	Libor o ajustable
<b>Fuente</b>	<b>Monto</b>	<b>%</b>	Comisión de inspección y vigilancia:	0
BID (CO)	21.000.000	<b>90</b>		
Local	2.400.000	<b>10</b>	Comisión de crédito:	0,25%
Total	23.400.000	<b>100</b>	Moneda:	Dólar de EE.UU de la facilidad unimonetaria

**Esquema del Proyecto**

**Objetivo del proyecto:**

El objetivo general del Programa es mejorar la gestión de los recursos del Estado Dominicano, a fin de incrementar la eficacia, eficiencia y transparencia en el uso de los mismos.

**Condiciones contractuales especiales:** (véanse párrafos: 2.12, 2.13, & 3.1)

Será condición previa al primer desembolso del programa la aprobación de la Ley Orgánica de Presupuesto y la entrada en vigencia del Reglamento Operativo del Programa. Asimismo, será condición previa al desembolso de los recursos destinados al componente de Control Interno la aprobación de la nueva Ley de la Contraloría General de la República y la suscripción de un convenio de co-ejecución del componente entre la Contraloría y la SEF.

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

**El proyecto es coherente con la**

**Estrategia de País:** Si [ ☒ ] No [ ☐ ]

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

**Adquisiciones:** (véanse párrafos: 3.16 al 3.21)

La adquisición de obras, bienes y servicios realizadas, y la contratación de servicios de consultoría serán realizadas de conformidad con los procedimientos estipulados en las Políticas y Procedimientos de Adquisiciones del Banco. Se requerirá licitación pública internacional cuando el costo estimado de las obras y bienes sea igual o mayor al equivalente de US\$3.000.000 y US\$250.000, respectivamente. Se requerirá concurso público internacional cuando el costo de los servicios de consultoría sea superior al equivalente de US\$200.000. Las adquisiciones de obras, bienes y servicios por valores inferiores a los anteriores, se registrarán por la legislación nacional.

**Fecha Verificación del CESI:** 5 de agosto de 2005

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

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

## **I. MARCO DE REFERENCIA**

### **A. Marco Macroeconómico**

- 1.1 Tras una década de crecimiento y estabilidad, la economía dominicana se vio sacudida por un conjunto de choques externos e internos. Luego de una profunda crisis macroeconómica y financiera, en agosto de 2004, el nuevo gobierno tomó medidas necesarias para la estabilización económica. El 31 de enero de 2005, el Gobierno de la República Dominicana (GDR) inició la implantación de un programa económico respaldado por un nuevo Acuerdo Stand-by (SBA) con el Fondo Monetario Internacional (FMI), de 28 meses de duración, con el objetivo de retornar al crecimiento.
- 1.2 Como resultado, a finales de 2005 se produjo una impresionante recuperación con un crecimiento del PIB del 9,3%, el tipo de cambio y las tasas de interés se estabilizaron significativamente y la inflación se redujo al 7,4%. Estos resultados fueron complementados por una prudente política fiscal. El GRD logró un déficit en el SPNF de 0,4% del PIB, menor al pactado en el acuerdo Stand-By con el FMI y en el contexto de altos precios del petróleo que presionaron los gastos que realiza el GRD en el sector eléctrico por la vía de subsidios.
- 1.3 El programa dentro del SBA buscaba un presupuesto balanceado (cero déficit) en 2006. El presupuesto balanceado programado implicaba lograr un superávit primario en el Sector Público No-Financiero (SPNF) de 0,7% del PIB. Por otro lado, se buscaba una reducción del déficit cuasi-fiscal del Banco Central de la República Dominicana (BCRD) de 4% a 2,9% del PIB. Estas medidas implicaban que el balance del Sector Público Combinado mejoraría en 4,3% del PIB en 2005-2006. Por el lado externo, el programa llevaría la deuda pública total del 53% del PIB en 2004 al 44% del PIB en 2006. Como parte de su programa, el GRD se plantea una estrategia de reducción paulatina de la deuda externa para retornar a un nivel sostenible que estará alrededor de 37% del PIB en 2010. En la balanza de pagos, la recuperación económica estaría acompañada déficit de la cuenta corriente en de 2,4% del PIB en 2006.
- 1.4 El logro de las metas fiscales establecidas en el SBA requirió una nueva reforma tributaria en diciembre de 2005, que fue necesaria para compensar la pérdida esperada de ingresos tributarios por la entrada en efecto del DR-CAFTA y el desmonte de la comisión cambiaria (13%) cobrada a los importadores. Esta reforma representó un incremento menor al estimado en la recaudación en el primer semestre de 2006.
- 1.5 En agosto de 2006, en el contexto de una misión para realizar la quita revisión del SBA, el FMI detectó que, a pesar del progreso logrado en el primer semestre, una desviación importante de las metas fiscales por la pérdida en recaudaciones y gastos muy superiores a los proyectados, principalmente por el monto creciente de los subsidios al sector eléctrico. La meta fiscal de junio 2006 no se cumplió y se produjo una desviación total de 1,8% del PIB con respecto a la meta de cero déficit. En la ausencia de medidas correctivas, la brecha proyectada para 2007 podría ser mayor. En

estrecha coordinación con el FMI y el Banco, las autoridades han identificado medidas correctivas que permitirían acercarse a la meta fiscal inicial para 2006 y se espera un acuerdo favorable con el FMI sobre las metas fiscales para 2006 y 2007, a fines de octubre de 2006.

- 1.6 Los avances parciales logrados en la gestión fiscal, así como las fluctuaciones en sus metas y resultados hacen muy evidente la necesidad de modernizar todos los sistemas que hacen a la gestión de las finanzas públicas en República Dominicana.

## **B. La Gestión Financiera Pública**

- 1.7 La gestión de los recursos públicos en República Dominicana se ha caracterizado por la falta de relación entre los objetivos de desarrollo del país y el presupuesto, primando las apropiaciones presupuestarias en base al presupuesto del año anterior con ciertos reajustes marginales a las distintas partidas (“incrementalismo”). De hecho, tradicionalmente, el presupuesto no ha establecido metas operativas o económicas, sino sólo financieras. En años recientes, el proceso presupuestario se ha tornado más eficiente, se han logrado importantes avances hacia un sistema de administración financiera integrada, que a su vez han mejorado la ejecución presupuestaria, y ha disminuido paulatinamente la proporción del presupuesto del Gobierno Central asignada a discreción de la Presidencia. Sin embargo, la eficacia de las fases del proceso presupuestario relacionadas con la formulación, la ejecución y la evaluación continúan siendo limitadas a consecuencia de una concentración de las decisiones en la Presidencia y en los órganos centrales, la debilidad institucional de las Secretarías y entidades ejecutoras y la relativa baja calidad de los controles.
- 1.8 La eficacia de la gestión gubernamental se encuentra severamente obstaculizada por un fuerte apego a un marco jurídico que favorece la burocracia y concentración del trámite, así como por la falta de vigencia real de normas y metodologías que permitan tomar decisiones de política más efectivas y favorezcan la descentralización operativa. Estas fallas incluyen la falta de una estrategia fiscal de mediano plazo y de un sistema de identificación, evaluación y priorización de proyectos de inversión, así como también por la debilidad institucional de la Secretaría de Estado de Finanzas y los órganos rectores. Por su parte, los criterios macroeconómicos utilizados para apoyar tanto la formulación como la ejecución presupuestaria, muestran deficiencias y no se publican. A pesar de los avances en el proceso de información financiera, todavía no se cuenta con mecanismos o sistemas adecuados para la elaboración y publicación de informes presupuestarios sistemáticos, claros y periódicos que permitan a los analistas y a la sociedad civil evaluar el impacto de las políticas y gestión del Gobierno. Tampoco se han desarrollado mecanismos adecuados de auditoría social.

## **C. El Programa de Administración Financiera Integrada – PAFI.**

- 1.9 El GRD emitió en 1996 el Decreto No. 581.96 para diseñar y elaborar un Programa de Administración Financiera Integrada (PAFI) con el apoyo del préstamo 1093/OC-DR (US\$10.3 millones) y una donación Japonesa (US\$750.000), los cuales comenzaron a ejecutarse a finales del año 2000. El Programa tuvo como fin contribuir a la eficiencia



y transparencia en la gestión pública a través de la modernización conjunta del marco legal y del sistema de administración financiera, sin dejar de lado la redefinición de procesos administrativos y la introducción de cambios importantes en la cultura administrativa y organizacional. El punto central de esta reforma fue el desarrollo el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) que, como instrumento de apoyo a la gestión fiscal, significó un aporte fundamental en la toma de decisiones sobre el desempeño fiscal. En este sentido, su modelo funcional se diseñó para vincular de forma armónica la gestión con el registro. Se entiende por gestión, los procedimientos administrativos que intervienen en el proceso de ingreso y gasto público y, por registro a los mecanismos que permiten la captura y generación de información sobre la gestión financiera. El SIGEF está compuesto por los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad, y se relacionan y deben operar en forma conexas con él, los sistemas de administración tributaria, recursos humanos (gestión financiera), compras y contrataciones, inversión pública (gestión financiera) y administración de bienes.

- 1.10 En la actualidad las Secretarías de Estado del Gobierno Central y los órganos rectores de la Administración Financiera (Oficina Nacional de Presupuesto, Tesorería Nacional, Contraloría General de la República, Dirección General de Crédito Público y Dirección General de Contabilidad Gubernamental) utilizan el SIGEF para registrar datos de la etapas de formulación y ejecución del presupuesto, entendiéndose por esta última los procesos de programar cuotas de compromiso, realizar modificaciones presupuestarias, solicitar asignaciones de fondos, realizar pagos, registrar la recaudación y conciliar las cuentas bancarias de la Tesorería Nacional.
- 1.11 Entre los logros importantes del PAFI I en las áreas de transparencia, eficacia y eficiencia gubernamental se destacan los siguientes: Establecimiento de un nuevo clasificador presupuestario que sistematiza el ordenamiento de las cuentas presupuestarias, dotándolas de una estructura que permite incorporar elementos tanto para el trabajo operativo como para el análisis y seguimientos de la gestión fiscal desde una perspectiva macro. Por otro lado, desde el punto de vista del sistema de información el clasificador se constituye en el elemento fundamental para que se puedan integrar automáticamente las diferentes cuentas que se utilizan para los registros contables de las operaciones financieras que generan los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad, recursos humanos, compras y contrataciones e inversiones y para que la información producida por los módulos que conforman el SIGEF sea única y similar para todos sus usuarios.
- 1.12 **La centralización normativa de los subsistemas.** La reforma tuvo un aporte importante al promover la definición y elaboración de normas y regulaciones sobre aspectos de la formulación y ejecución presupuestaria. Así por ejemplo, se desarrolló una norma para los desembolsos de fondos en calidad de anticipos financieros, se reglamentó el trámite de nómina y se estableció un tratamiento diferenciado para los gastos y las deudas administrativas.
- 1.13 **La descentralización operativa.** La reforma promovió la incorporación, en la estructura presupuestaria, de un nivel de clasificación adicional para identificar a las

“Unidades Ejecutoras” como instancia de mínimo nivel responsable de la gestión y administración de recursos en las instituciones. En este contexto, las “Unidades Ejecutoras” ahora son responsables de formular sus presupuestos y de realizar la ejecución de los mismos; asimismo, ahora es posible identificarlas tanto en la estructura presupuestaria como en el propio sistema de información. Esta reforma supuso un cambio profundo con respecto al sistema anterior ya que descentralizó la ejecución del presupuesto.

- 1.14 En materia de **preparación de presupuestos** los avances han sido progresivos. Al inicio de la reforma se consiguió implementar la técnica del presupuesto por programas como una herramienta para mejorar la estructuración de los programas presupuestarios: los resultados de esta mejora se vieron reflejados en una cuantificación más precisa de los gastos de funcionamiento y de los gastos en proyecto de inversión. En una segunda etapa se estimuló la asignación de recursos en función de la producción previsible, logrando introducir los primeros elementos de una planificación en la preparación de los presupuestos. Actualmente el país posee una clasificación de presupuesto por programas con un grado relativo de desarrollo, lo que constituye un buen paso previo para mejorar el direccionamiento de las políticas de gestión presupuestaria y una oportunidad para viabilizar la gestión por resultados.
- 1.15 En materia de **manejo y administración de información**, el módulo de Formulación Presupuestaria del SIGEF permite la generación de diferentes escenarios de proyecciones tanto para las áreas operativas (analistas) como para el nivel directivo de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES). Por otra parte, y con la introducción de la “programación de cuotas de compromiso”, se ha dotado de mayor previsibilidad a la ejecución de los programas presupuestarios controlando, con un grado razonable de certeza, la presión del gasto sobre las disponibilidades de fondos en la Tesorería Nacional.
- 1.16 La creación de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG) en la Secretaría de Estado de Finanzas (SEF) (la función contable anteriormente la realizaba la Contraloría General) estableció la estructura institucional necesaria para avanzar de una contabilidad presupuestaria a una contabilidad patrimonial, en el marco de una gestión pública con información, control y transparencia. La existencia del Órgano Rector de Contabilidad Gubernamental genera la base para la implementación del SIGEF, al constituirse en la instancia que tendrá a su cargo la administración del sistema desde el punto de vista tanto funcional como informático. A partir de octubre de 2005 se puso en producción en el SIGEF, en forma experimental, el registro de asientos patrimoniales en forma automática y paralela a la ejecución presupuestaria. Se espera que durante la presente gestión la implementación de la contabilidad patrimonial se haga efectiva.
- 1.17 Desde el año 2004 el Programa ha logrado introducir un modelo de funcionamiento de la Tesorería basado en una articulación entre la gestión de caja y la ejecución del presupuesto. De esta manera es posible establecer un equilibrio razonable entre los compromisos aprobados por la ONAPRES y la evolución de las recaudaciones, lo que ha contribuido a disminuir la acumulación de deuda flotante.

- 1.18 Por otro lado, la automatización en el procesamiento de datos y de información ha redundado en una administración más oportuna y confiable de las operaciones financieras. Con éste fin la Tesorería Nacional (TN) ha implementado la Conciliación Automática de las Cuentas Bancarias del Gobierno Central que administra el Tesoro Nacional en el Banco de Reservas y en el BCRD. Este proceso se inició en la gestión 2004 con la incorporación de 77 cuentas bancarias, entre las que se encuentran las cuentas colectoras, cuentas de desembolsos y cuentas especiales. A partir de la gestión 2005 la conciliación bancaria se realiza sobre un número mayor de cuentas: 182 a la fecha, entre las que cuentan a 87 cuentas colectoras de recaudación tributaria y 91 cuentas de préstamos y donaciones externas. Los procesos de conciliación que se corren cada día procesan 1.500 movimientos financieros clasificados en 83 tipos de movimientos financieros. Este mecanismo permite además generar automáticamente la información de la ejecución presupuestaria de las recaudaciones de impuestos y de los préstamos y donaciones externas. Por primera vez la Administración Pública Dominicana puede administrar con un grado aceptable de seguridad información sobre su disponibilidad de caja.
- 1.19 En materia de pagos, la reforma ha impulsado de manera decidida la sustitución del cheque como único medio de pago. A esos efectos se ha implementado el proceso de pago de nóminas a través de depósito en cuentas bancarias de los empleados.
- 1.20 En el inicio de la implementación del SIGEF la Tesorería debía procesar aproximadamente entre 400.000 y 500.000 cheques mensuales y una parte mínima pagaba por transferencia en cuenta bancaria. A partir de enero de 2006 se reactiva el pago por transferencia en cuenta bancaria; actualmente se procesan 310.000 transferencias que significan trasladar aproximadamente RD\$2.572 millones y la emisión de cheques de nómina ha disminuido a menos de 158.000. Como se observa, el ahorro en los costos de emisión de cheques ha sido significativo.
- 1.21 La Dirección General de Crédito Público (DGCP) actualmente concentra y administra toda la información de deuda interna y deuda externa del sector público, y está en proceso de reestructuración y organización conforme lo dispone su Ley de creación. A los efectos de alcanzar una eficiente gestión de la deuda pública externa e interna se ha llevado a cabo la implementación del sistema SIGADE, con el objeto de contar con un sistema de información y una base de datos única y confiable que apoye la gestión integral de la deuda pública en la Secretaría de Estado de Finanzas. Con respecto a la deuda externa se ha realizado una importante depuración de la base de datos que era administrada por el Banco Central, y se tiene información de la deuda interna registrada y conciliada con los acreedores con un grado aceptable de confiabilidad.
- 1.22 El cierre presupuestario de los ejercicios 2003, 2004 y 2005, así como la formulación de los presupuestos 2004, 2005 y 2006 se han desarrollado íntegramente utilizando la plataforma informática del SIGEF. En el primer caso, en febrero del presente año se logró presentar a la Cámara de Cuentas el estado de recaudación e inversión de las rentas correspondientes a la gestión 2005 en el plazo previsto por la Ley No. 126-01 de Contabilidad Gubernamental. Este paso constituye una muestra de la vocación del Gobierno por estimular la rendición de cuentas. En el segundo caso, el SIGEF ha

apoyado el proceso de elaboración del presupuesto en sus distintas fases, desde la elaboración de escenarios del anteproyecto de presupuesto, pasando por la formulación del proyecto de presupuesto -que el Poder Ejecutivo pone a consideración del Congreso Nacional-hasta su aprobación en la instancia legislativa.

- 1.23 A partir de la gestión 2006 el SIGEF incorporará un proceso de elaboración de “techos presupuestarios” que permitirá al órgano rector fijar, en términos cuantitativos, su política de gastos. A su vez esto permitirá a las instituciones realizar una planificación más real de sus necesidades en el marco de los lineamientos establecidos por dicho órgano. El proceso se ha diseñado con un grado razonable de flexibilidad y automatización, de forma que al momento de aprobar los “techos presupuestarios”, las instituciones pueden tener inmediato acceso a la información para la elaboración de sus presupuestos. El sistema controla automáticamente tanto los límites como los niveles de techos establecidos previamente. Este adelanto, además de profundizar la descentralización en la formulación del presupuesto, fortalece la capacidad rectora y contribuye a reducir la discrecionalidad en la asignación de recursos en el presupuesto.
- 1.24 El excedente presupuestario, que antes no tenía una exposición clara en los estados de ejecución del presupuesto, se tramita en la actualidad bajo un control de apropiación presupuestaria y de cuota de compromiso. Con estas medidas los gastos por este concepto han pasado de un 40% de los gastos presupuestados a un 10%, aproximadamente. En este contexto, la reforma -a través de la implementación del SIGEF- ha contribuido significativamente al incorporar en sus procesos los controles establecidos para el manejo del excedente presupuestario.
- 1.25 A partir del primero de enero de 2006, y mediante las Disposiciones Generales del Presupuesto 2006, se eliminó para el respectivo ejercicio fiscal el sistema de excedentes presupuestarios y se lo reemplazó por un Fondo Presidencial plenamente presupuestado, que asciende al 5% de los ingresos corrientes. Esta decisión se tomó en el marco de los compromisos asumidos en la Carta de Intención acordada con el FMI y el nuevo sistema será definitivo una vez que se apruebe la nueva Ley Orgánica de Presupuesto (LOP). Los gastos financiados mediante el Fondo Presidencial cumplen con toda la normativa y procesos establecidos para el resto de los gastos de similar naturaleza. Esta medida permitió mitigar la distorsión en la ejecución del presupuesto, que golpeaba principalmente a las Secretarías de línea.
- 1.26 Durante esta primera fase del PAFI se inició el desarrollo de la interfase del SIGADE (registro de la deuda pública) con el SIGEF, la que será culminada durante este Programa, la segunda etapa del PAFI.

#### **D. Problemática actual del sistema de la gestión de las finanzas públicas**

- 1.27 Si bien se han logrado avances en la disponibilidad de información referente a la gestión financiera del Gobierno Central, así como en el control y transparencia del gasto, gracias a la puesta en marcha del SIGEF, el *Country Fiduciary Assessment (CFA)* muestra la necesidad de profundizar los avances logrados, mediante un conjunto de medidas que incluyen, entre otros: (i) la aprobación, reglamentación e implantación de un marco jurídico e institucional que modernice la Ley Orgánica de

Presupuesto que rige desde 1969, así como las leyes de la Contraloría General de la República y de Administración Financiera Integrada; (ii) la reglamentación de las leyes de Crédito Público, Tesorería Nacional y Contabilidad Gubernamental; (iii) la extensión del SIGEF a los organismos de la administración descentralizada y municipal; y (iv) la introducción de medidas que aumenten la racionalidad, transparencia y control sobre los principales componentes del gasto (las adquisiciones públicas, los recursos humanos<sup>1</sup>, la inversión pública<sup>2</sup> y las transferencias corrientes y de capital). Estos hallazgos fueron confirmados durante la preparación del borrador de Informe de Terminación de Proyecto del PAFI I.

- 1.28 **Marco Legal.** Como parte de los compromisos con el FMI para el año 2005 y comienzo del 2006 el GRD se ha comprometido entre otras cosas a: (i) centralizar la planificación y el sistema de inversiones públicas en una única Secretaría de Estado de Planificación y Desarrollo Sostenible (SPDS); (ii) centralizar la política y gestión fiscal (ingresos, gastos y financiamiento) en una única Secretaría de Estado de Hacienda, que reemplazará a la actual SEF, y que incluiría a la ONAPRES; y (iii) lograr la aprobación en el Congreso de nuevas leyes en materia de presupuesto, crédito público, tesorería, control interno y adquisiciones.
- 1.29 La preparación de los referidos proyectos de ley ha sido el producto de un amplio debate que comenzó durante el Gobierno anterior y que contó con el apoyo técnico del Banco. Estas leyes constituyen un paso importante para mejorar la disciplina fiscal, dado que tenderá a reducir discrecionalidad en la asignación y ejecución del gasto, a aumentar la agilidad de la ejecución y a asegurar la sostenibilidad fiscal en el corto, mediano y largo plazo. La situación actual de los proyectos de reforma de la administración financiera del Estado es la siguiente:
- Ley de Crédito Público No. 6-06: Aprobada por el Congreso Nacional y promulgada por el Poder Ejecutivo.
  - Ley de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional del Control Interno: Aprobada en el Senado, pendiente en Cámara de Diputados (Proyecto remitido por la Administración actual).
  - Ley de la Tesorería Nacional No 567-05: aprobada en el Congreso Nacional y promulgada por el Poder Ejecutivo.
  - Ley de Contratación Pública de Bienes, Obras, Servicios y Concesiones: aprobada en el Congreso Nacional y promulgada por el Poder Ejecutivo. En este caso, el Poder Ejecutivo sometió un Proyecto de Ley de Modificación para ajustar los cambios introducidos por el Poder Legislativo al Proyecto original que tienen relación con requisitos establecidos en el Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica-República Dominicana (RD-CAFTA).

---

<sup>1</sup> En el área de gestión de recursos humanos, el Banco apoyará al Gobierno a través del programa de *Reforma del Poder Ejecutivo* (1176/OC-DR), actualmente en ejecución. El país necesita incluir en el SIGEF a la administración financiera de RRHH.

<sup>2</sup> El sistema de inversión pública requiere modernización en aspectos relacionados con la determinación de prioridades, la identificación, preparación, supervisión, seguimiento y evaluación de proyectos. Se requiere mejores vínculos entre las prioridades locales y nacionales (en especial la ERP), y promover la cofinanciación entre municipios en la inversión local, proceso que también está siendo apoyado por el Banco a través de la cooperación técnica no reembolsable *Fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública* (ATN/JF-8717-DR)

- Ley del Sistema de Administración Financiera: remitida para conocimiento del Congreso.
- Ley Orgánica de Presupuesto: remitida para conocimiento del Congreso
- Ley de Planificación e Inversión Pública: remitida para conocimiento del Congreso.
- Ley Orgánica de la Secretaría de Estado de Planificación y Desarrollo: remitida para conocimiento del Congreso.
- Ley Orgánica de la Secretaría de Estado de Hacienda: remitida para conocimiento del Congreso.

- 1.30 **Marco Institucional de las Finanzas Públicas.** La SEF es el órgano rector del Sistema Integrado de Gestión Financiera en la RD. No obstante, existe en la actualidad una estructura institucional y legal que acarrea la desagregación de las funciones de programación, formulación y ejecución del gasto, gestión de tesorería y de la deuda, así como de la recaudación, entre la SEF y la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP). La legislación que rige la administración financiera es dispersa y ha quedado desactualizada. La competencia de la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) y la ONAPRES están dadas por la antigua Ley No. 55, que establece el Sistema Nacional de Planificación (Gaceta oficial 8958 de 30 de noviembre de 1965), por la Ley Orgánica de Presupuesto para el sector público (No.531 publicada en la Gaceta Oficial 9170 de 20 de Diciembre de 1969), por el reciente Decreto No. 1524-04, y por las Disposiciones Generales del Presupuesto Anual. La mencionada Ley 55 establece como competencia de la STP la de "elaborar el proyecto de presupuesto nacional de gastos y egresos de la Nación, de acuerdo con las directivas que imparta el Consejo Nacional de Desarrollo". Fuera de esta función, las demás responsabilidades de la STP son más de política.
- 1.31 Sin embargo, en la práctica la STP ha adoptado un papel significativo en la formulación y ejecución del presupuesto. Como parte del SBA con el FMI, el país se ha embarcado en un proceso de reingeniería institucional/organizacional, que tendría como meta la unificación de todas estas funciones de política fiscal y administración financiera en una sola instancia rectora, lo que se logrará con la creación de la Secretaría de Hacienda.
- 1.32 La SEF está en la actualidad trabajando en su fortalecimiento institucional y en el rediseño de su estructura organizativa, tomando en cuenta el eventual traspaso de ONAPRES a la Secretaría. También desarrolla la reorganización del área administrativa/financiera: en este último caso se trabaja en el marco del SIGEF, lo que permitirá que la misma sea utilizada, posteriormente, como modelo en otras Secretarías de Estado. El organigrama propuesto en esta fase representa una estructura de transición, que permite iniciar de inmediato y en el marco de la legislación actual los cambios sustantivos a la organización y a los procesos que motivaran las leyes de reforma actualmente en el Congreso y sus respectivos reglamentos.

- 1.33 **Presupuesto.** Si bien la cobertura de SIGEF es limitada actualmente a transacciones del Gobierno Central, cubre todos los aspectos básicos de los ingresos, gastos y financiamiento de este nivel institucional. Como herramienta de información de la SEF, el SIGEF proporciona información básica para la toma de decisiones; no obstante, y debido a la existencia de una duplicidad de sus funciones con la STP, el papel de la SEF se ha visto reducido al ámbito de los Ingresos Tributarios, el Crédito Público y la Tesorería Nacional. En este contexto, se debe destacar el papel que “históricamente” la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES), viene cumpliendo al tener la facultad de aprobar gasto por gasto las solicitudes de las unidades ejecutoras del Gobierno, pese a que ellas cuentan con apropiación presupuestaria y cuota para comprometer previamente asignada. En la práctica, este hecho da a ONAPRES la facultad de decidir qué se puede hacer y qué no, en lo que a gastos recurrentes e inversiones se refiere, en todo el ámbito del Gobierno Central y, por tanto, realizar la gestión fiscal con una sola perspectiva.
- 1.34 Como parte del proceso de mejoramiento de la ejecución presupuestaria, se promulgó el Decreto 1524/04, mediante el cual se aprueba y reglamenta la Programación Mensual de la Ejecución del Presupuesto. Esta asegura la racionalidad del proceso de ejecución presupuestaria, preserva el equilibrio permanente de la caja y tiende a facilitar una gestión mucho más efectiva por parte de las unidades ejecutoras. Aunque el Decreto 1524/04 fue aprobado en diciembre de 2004, hasta la fecha el Decreto no ha sido instrumentado y el sistema se mantiene operando sobre la base de aprobaciones gasto por gasto de la ONAPRES, modalidad que es altamente discrecional. Según el SBA celebrado con el FMI, la nueva Ley Orgánica de Presupuesto -propuesta para consideración por el Congreso- eliminará definitivamente la generación de los excedentes presupuestarios, creando el Fondo Presidencial presupuestado mencionado anteriormente. Cualquier gasto por encima de los montos presupuestados sólo podría hacerse si es incluido en un presupuesto suplementario aprobado por el Congreso, donde se identifique la fuente de los recursos.
- 1.35 Por otro lado, la ONAPLAN -adscrita a la STP- muestra ciertas debilidades administrativas en las áreas de planificación de inversiones y en la administración del Banco de Proyectos, circunstancia que es necesario superar a fin de otorgarle racionalidad y previsibilidad al gasto público. Es importante también señalar que en la práctica no se realizan los suficientes análisis sobre el impacto que tendrán las decisiones actuales de gastos de capital sobre las necesidades futuras de gastos corrientes, lo que compromete el gasto público futuro.
- 1.36 **Gestión de deuda pública.** A través de la aprobación de la Ley de Crédito Público, en diciembre de 2005, se crea el Sistema de Crédito público, el Consejo de la Deuda Pública, (con responsabilidades exclusivamente estratégicas en materia de endeudamiento público) y especifica las funciones de la DGCP, que actuará como órgano rector del sistema bajo la supervisión de la SEF. La nueva ley establece la centralización de la autorización, contratación y administración de la deuda pública bajo la supervisión de la SEF. La DGCP tiene también la responsabilidad de llevar registros y una contabilidad rigurosa del endeudamiento, participar en la formulación

de los aspectos crediticios de la política financiera pública y actuar como Secretaría Ejecutiva del Consejo de la Deuda Pública.

- 1.37 **Gestión de Tesorería.** Un diagnóstico realizado en Octubre de 2005 evidencia los considerables costos operativos y financieros requeridos por el sistema de administración y mantenimiento de cuentas. La TN emite un promedio mensual de 750.000 cheques que son entregados a sus beneficiarios a través de las entidades ejecutoras del presupuesto. De conformidad con la legislación anterior (vigente hasta la puesta en vigencia de la nueva Ley de la Tesorería Nacional, aprobada el 13 de diciembre de 2005), el cheque era el único instrumento negociable utilizado para pagar obligaciones del Estado. El proceso de cancelar las obligaciones a través de cheques resulta costoso tanto en términos financieros (entre US\$1.25 y US\$5.00 por cheque) como organizacionales (se requieren oficinas de pago, la TN debe contar con recursos humanos especializados para registrar y firmar los cheques, etc.). Los costos operativos mensuales originados por la emisión, custodia y distribución de los cheques en cuestión, requerirán que se establezca un sistema de pago por transferencia bancaria (que incluya nómina y proveedores).
- 1.38 La TN utiliza el Banco de Reservas (cuenta con sucursales en todo el territorio nacional) como agente financiero para recibir los ingresos fiscales y librar cheques. La TN mantiene 154 cuentas con el Banco de Reservas, aunque todos los cheques se libran contra una sola cuenta, una notable mejor práctica que reduce el costo del efectivo ocioso en las cuentas. Se practica la gestión de caja a corto plazo, consistente en transferir fondos entre diversas cuentas bancarias (más de 5.000) de las otras entidades del Gobierno. Además, se relevó la existencia de un amplio universo de cuentas oficiales cuyos saldos suelen ser desconocidos por la Secretaría de Estado de Finanzas, al no estar sus titulares sujetos a cumplir con un régimen informativo permanente, y por ende dificultando el logro de una mayor eficiencia en la administración de los fondos allí depositados.
- 1.39 Asimismo, se observa que la programación de la ejecución y en consecuencia la programación de caja se encuentra en una etapa muy preliminar. Considerando las responsabilidades que el decreto 1524/04 otorga al órgano rector (Treasurería Nacional) con respecto a la programación de caja, es indispensable apoyar el desarrollo de una metodología de programación.
- 1.40 Los avances más relevantes en el funcionamiento de la TN han tenido lugar en la administración de los fondos públicos (ingresos, pagos y administración de cuentas bancarias), pero es necesario continuar impulsando una descentralización operativa de las funciones del sistema vinculadas a la selección y confirmación de pagos a beneficiarios finales, a través de la Cuenta Única por parte de las instituciones. Se ha puesto en marcha el desarrollo de un inventario de cuentas corrientes del sector público, como un paso preliminar a la implementación de la “Cuenta Única del Tesoro” (CUT) prevista en la Ley de Tesorería Nacional.
- 1.41 Los diagnósticos preliminares indican que existe una cantidad considerable de fondos en poder de las instituciones, provenientes de los fondos en avance entregados por la



Tesorería Nacional y no utilizados con oportunidad por las mismas. Ubicando estos recursos en la cuenta única, se espera fortalecer la capacidad financiera de la TN, minimizando a su vez el costo del endeudamiento de corto plazo que debe enfrentar para cerrar su brecha de caja y una mejor gestión de la ejecución del presupuesto.

- 1.42 Atendiendo a las responsabilidades que la nueva ley de la Tesorería Nacional otorga al órgano rector, es indispensable también apoyar su fortalecimiento institucional, pues la actual Tesorería Nacional no tiene capacidad administrativa para cumplir las funciones que le asigna la ley. Los avances más relevantes en el funcionamiento de la TN han tenido lugar en la administración de los fondos públicos (ingresos, pagos y administración de cuentas bancarias). Hasta la fecha no han sido desarrollados el sistema de programación financiera ni el sistema de administración de cuentas bancarias.
- 1.43 **Contabilidad Gubernamental.** El desarrollo funcional e informático del sistema de contabilidad del Gobierno Central se encuentra avanzado y pronto podrá operar automáticamente, aunque con un alcance parcial. En la actualidad la información de varios procesos de la gestión financiera debe incorporarse manualmente.
- 1.44 El desarrollo funcional e informático de este sistema comprende los módulos de ejecución de gastos e ingresos y de contabilidad patrimonial (este último entró en producción experimental en octubre de 2005 y sus resultados fueron exitosos). Este último módulo posibilita la generación automática de asientos por partida doble en la contabilidad patrimonial a partir de los registros presupuestarios, así como la confección y producción de estados financieros de la misma forma. Sin embargo, para que el sistema pueda generar los asientos y estados financieros del Gobierno Central en forma totalmente automática, deben mejorarse aspectos tales como: i) a aplicación de los momentos contables de la ejecución del gasto (compromisos, devengado y pagado) y de los ingresos (devengado y percibido), tal como lo marca la doctrina; ii) incorporar todos los movimientos de las cuentas bancarias que operan fuera de la Tesorería en forma automática; iii) eliminar el sistema de anticipo de fondos que se registra como gasto ejecutado o desarrollar procesos ad-hoc; iv) culminar el link de integración con el SIGADE; v) incorporar información de las Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos (UEPEX) en forma automática; vi) integrar información del ingreso devengado de la Dirección General de Impuestos Internos (DUI) y de la Dirección General de Aduanas (DGA); e, vii) integrar información automática de los inventarios de bienes muebles e inmuebles, su administración y valorización.
- 1.45 **Auditoria externa.** De conformidad con la Constitución y la Ley 10-04 de la Cámara de Cuentas (CC) el control externo del uso, manejo e inversión de los recursos públicos corresponde a dicha Cámara, que es un órgano colegiado cuyos miembros son designados por el Congreso Nacional. Esto significa que la CC funge como la Institución Suprema de Auditoria (ISA) con la atribución principal de practicar auditoría externa financiera, auditoría de gestión, estudios e investigaciones especiales a los organismos, entidades, personas físicas y jurídicas, y demás entes públicos o privados, sujetos a la Ley 10-04. Además, la CC tiene competencia para establecer las responsabilidades de carácter administrativo y civil, así como para señalar los

indicios de responsabilidad penal que se deriven del ejercicio de la función pública. Igualmente, la CC desempeña las funciones de Tribunal Superior Administrativo, hasta tanto la Ley asigne esta función a otro organismo, circunstancia que convierte a la CC en “juez y parte”.

- 1.46 Desde el año 2004 la CC se lleva a cabo un extenso proceso de reforma y fortalecimiento. Este proceso ha incluido la asignación de un edificio decoroso para el ejercicio de sus funciones, el incremento de personal, aumento de la capacitación y entrenamiento de sus recursos humanos, compra de equipamiento informático, elaboración de un plan estratégico, desarrollo de normas de auditoria y guías para la aplicación de nuevas metodologías de auditoria y un Código de Ética.
- 1.47 **Auditoria interna.** Como consecuencia de la nueva ley de la CC (Ley 10-04, Artículo 7º, numeral 2º), la responsabilidad para control interno la ejerce la Contraloría General (CG), si bien integra el sistema que supervisa la CC. La CG es una oficina de la Presidencia, que ahora es responsable únicamente de la función de auditoria interna. Actualmente se cuenta con Unidades de Auditoria Interna (UAI) en entes del Gobierno Central, entidades públicas descentralizadas no financieras y municipios.
- 1.48 La CG ejecuta su mandato a través de auditorias y revisiones ex ante y ex post. Las revisiones ex ante -que se realizan para todos los libramientos de pago que se envían a la Tesorería Nacional-, son un proceso que paulatinamente tiende a desaparecer en el contexto internacional, debido a los retrasos que causa y a que tiende a debilitar las funciones de la auditoria posterior. Esta revisión ex ante de la CG (mediante auditorias especiales de los registros de contabilidad de las entidades y organismos del Gobierno Central, municipios, ayuntamientos, entidades descentralizadas y autónomas y de cualquier persona física o jurídica que maneja fondos y bienes públicos) duplica las funciones de control que realiza la ONAPRES (gasto por gasto), genera procedimientos adicionales y diluye las responsabilidades por la rendición de cuentas.
- 1.49 Con la aprobación de una nueva Ley de Control Interno (actualmente en el Congreso) y el establecimiento de un Sistema de Controles Internos de conformidad con normas COSO (*Comisión Treadway*), la estructura y los procesos de la CG requerirán modificación. En este contexto será necesario: (i) el establecimiento de normas técnicas de control interno aplicables al sector público en su totalidad; y (ii) el fortalecimiento de las Unidades de Auditoria Interna (UAI).
- 1.50 **Compras y Contrataciones Públicas.** Anteriormente a la reciente aprobación de la ley de adquisiciones (Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones), existían varias disposiciones legales relativas a las adquisiciones y sobre cuya jerarquía y validez existía una gran incertidumbre. El aspecto más saliente de aquel marco legal residía en la amplia autoridad discrecional otorgada al Ejecutivo para adjudicar contratos mediante el sistema de contrataciones directas (grado a grado). Dado que esta práctica ha sido la norma en gran parte de las adquisiciones llevadas a cabo con fondos nacionales, el entorno institucional actual revela una baja capacitación del personal encargado de las adquisiciones, una falta de

herramientas formales (manuales, guías, directivas) y tecnológicas, así como una ausencia de controles y procesos internos de las instituciones.

- 1.51 La nueva ley fija un marco jurídico moderno, único y homogéneo para todo el sector público. Dicha normativa fue aprobada con el fin de eliminar las insuficiencias del marco jurídico anterior, incorporando mejores prácticas y armonizarlo a la normativa internacional recientemente adoptada por el país, dada la firma del CAFTA el cual incluye un capítulo de compras y contrataciones del Estado. Consecuentemente, una de las características principales del nuevo sistema de compras y contrataciones, es la creación de un órgano rector del sistema de compras, la Dirección General de Normas y Políticas de Compras y Contrataciones, adscrita a la Secretaría de Finanzas, que tiene como atribuciones principales: velar por el cumplimiento y difusión de la ley, su reglamento y establecer las políticas de compras y contrataciones de bienes y servicios y evaluar su aplicación, en el marco de la política presupuestaria. Asimismo, se crean las unidades operativas de contrataciones que serán las encargadas de ejecutar dicha política en todas las instituciones del sector público.
- 1.52 Por lo tanto, el sistema de compras y contrataciones enfrenta hoy el reto de la puesta en marcha y aplicación de la nueva Ley de Contrataciones, Compras, Adquisiciones y Concesiones, lo cual implica, a grandes líneas, las siguientes acciones: i) el establecimiento de la Dirección General de Normas y Políticas de Compras y Contrataciones, instancia rectora del sistema; ii) el establecimiento de las unidades operativas de contrataciones en cada una de las instituciones comprendidas por la ley; iii) la capacitación formal y laboral del personal adscrito a las funciones de compras y contrataciones; iv) la implantación de un sistema de compras y contrataciones electrónicas, interconectado al SIGEF, cuyo diseño comenzó a ser financiado con el PAFI I.

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

- 1.53 La Estrategia del Banco con República Dominicana 2005-2008 (GN-2379-1), aprobada en agosto de 2005, tiene como objetivo central la reducción de la pobreza. Para el logro de este objetivo, el Banco apoyará acciones centradas en tres pilares estratégicos: (i) el pilar de la competitividad, cuyo objetivo específico es reducir barreras críticas al crecimiento sostenible; (ii) el pilar de gobernabilidad, cuyo objetivo es aumentar la eficiencia y transparencia de la administración pública; y (iii) el pilar social, cuyo objetivo es aumentar la eficiencia del gasto social.
- 1.54 Esta operación apoya acciones relevantes en el marco del pilar de gobernabilidad de la estrategia, al plantear iniciativas tendientes de una parte a mejorar la eficiencia y transparencia de la administración pública, de otra parte financiando la consolidación funcional e informática del SIGEF y su expansión a las instituciones descentralizadas, en tercer lugar implantando un sistema de compras que promueva el acceso a la información, y finalmente apoyando la generación de una estructura de control interno con capacidad de asegurar la eficiencia de la gestión. Dentro de este contexto, éste Programa, que se constituye en la segunda fase del PAFI, toma en cuenta que las

reformas de índole administrativo aquí propuestas deben estar acompañadas de la aprobación del nuevo marco legal propuesto por el Ejecutivo al Congreso.

- 1.55 La Estrategia del Banco con el País (EBP-RD) propone apoyar la consolidación legal e institucional de la Administración Pública Financiera a través de esta operación y operaciones para fortalecer la Dirección General de Impuestos Internos (bajo preparación); el “Programa de Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional” (aprobado 1676/OC-DR); la iniciativa PRODEV para fortalecer la capacidad de planificación y evaluación de la STP; y un Préstamo de Apoyo de Políticas (PBL) para la Reforma de la Gestión en el Sector Social (DR-0150), que incluye acciones para mejorar la gestión de recursos en los sectores sociales. En su conjunto estas operaciones complementarias prestan los recursos e incentivos reales para lograr el resultado esperado.
- 1.56 La iniciativa del PRODEV<sup>3</sup>, mencionada en el párrafo anterior y también en trámite de preparación, es de suma relevancia en cuanto su complementariedad con la operación propuesta, dado que su objetivo es apoyar al gobierno para instrumentar la gestión por resultados en el ámbito del sector público dominicano, en estrecha vinculación con los procesos de reforma de los sistemas de planificación, administración financiera y de recursos humanos y materiales. De manera general el apoyo del PRODEV comprende: a) diseño conceptual y operativo del modelo de gestión por resultados; b) fortalecimiento de los órganos rectores de la gestión por resultados; c) sistema de monitoreo y seguimiento de impacto de la gestión pública d) el diseño indicadores y metodologías de evaluación de proyectos; e) instrumentación de la gestión por resultados en el ámbito institucional.
- 1.57 El Banco ha tenido un accionar importante en el área de mejoramiento de la gestión pública en República Dominicana. Si bien la cartera en el sector es voluminosa, ha carecido de un enfoque estratégico que busque reformar una estructura institucional que restringe la implementación de metodologías modernas de gestión, más bien enfocándose en la implementación de acciones puntuales sin una visión de conjunto del sector. Si bien este proyecto debe accionar dentro de un contexto institucional que en la actualidad es fragmentado, debemos reconocer que la reforma institucional/organizativa del sector es condición primordial para lograr un mayor impacto en el desarrollo del sector. La secuencia de acciones previstas en la SBA requiere que el nuevo marco e institucional esté en franco estado de ejecución en 2007.

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

- 1.58 La estrategia del país en el sector tiene como fin consolidar la estabilidad macroeconómica y establecer las condiciones para un crecimiento sostenible en el mediano plazo. El programa de Gobierno busca reestablecer la disciplina fiscal y la estabilidad financiera, con un componente de fortalecimiento institucional que enfrente los temas prioritarios de gobernabilidad y transparencia. Los principales

---

<sup>3</sup> Carta Acuerdo firmada por el Gobernador del Banco central de la República Dominicana y el Presidente del BID en la reunión de Okinawa celebrada el 8 de abril de 2005.

elementos del Programa son: (i) el establecimiento de una política macroeconómica que solidifique la estabilidad de precios y asegure el crecimiento sostenido; (ii) un ajuste a la política fiscal que mejore la situación de las cuentas públicas, reduzca la deuda pública y garantice la estabilidad en el mediano plazo; (iii) una estrategia de financiamiento que permita al sector público mantener niveles de liquidez consistentes con una deuda sostenible en el mediano plazo; y (iv) la reforma institucional de las finanzas públicas para mejorar el diseño y ejecución de la política fiscal<sup>4</sup>.

- 1.59 Este Programa se enmarca en la estrategia del país al enfocarse en la reforma de las instituciones en el área de finanzas públicas, proveyéndolas del marco conceptual y metodológico, así como de herramientas de gestión, que permitan establecer políticas fiscales sostenibles en el largo plazo.

#### **G. Lecciones aprendidas**

- 1.60 El Banco ha acumulado una vasta experiencia en programas de fortalecimiento de sistemas de gestión de recursos públicos. Una evaluación realizada por Quasar Consultores (encargada por la Oficina de Evaluación del Banco (OVE) (ATN/FG-8326-RG: “*Evaluación de los Programas de Reforma de la Administración Financiera*”) presentó los siguientes hallazgos: (i) la implementación de nuevos sistemas informáticos debería ser considerada como una herramienta para el logro de los objetivos finales del proyecto y no como un fin en sí mismo; (ii) los nuevos sistemas informáticos implantados no resuelven, por sí mismos, los problemas de procesos presupuestarios ineficientes, sino que incluso podrían aumentar los aspectos más negativos del sistema si no se acompañan con otras medidas; y (iii) se observan mejores resultados en la implementación del sistema básico en la Administración Central que en las extensiones regionales del mismo, siendo mayores las posibilidades del éxito cuando las ampliaciones a los ámbitos más descentralizados se hacen tomando como referencia dicho sistema básico central.
- 1.61 El programa PAFI I fue concebido de manera general siguiendo estos lineamientos, aunque aspectos coyunturales de carácter político-institucional fueron distorsionando de manera progresiva la estrategia y el plan de acción del proyecto. Así, el proceso de reforma avanzó con mayor dinamismo en los aspectos de perfil más técnico, al tiempo que se verificaron retrasos en los aspectos de reconversión institucional: esto se tradujo en progresos significativos en el desarrollo de los sistemas informáticos (SIGEF), no debidamente acompañados de avances en el plano del cambio de la cultura organizacional. En este contexto, la SEF y el Banco propulsaron una reestructuración del proyecto a mediados del 2002, apuntando a (i) ajustar el programa a la realidad legal e institucional del país, y (ii) llevar a cabo un desarrollo conceptual del sistema, que posibilitara la sistematización de los procesos y tuviera la capacidad de incorporar reformas metodológicas basadas en mejores prácticas, a pesar de las limitaciones institucionales y legales existentes. Este proceso hizo que algunas de las metas definidas en el PAFI I no fueran cumplidas, mientras que otras fueran alcanzadas de manera exitosa, principalmente con relación a la implantación del

---

<sup>4</sup> Republica Dominicana-Memorando de Política Económica y Financiera-Stand-By Agreement con el FMI, Enero 2005.

SIGEF, la formulación presupuestaria y la obtención de datos referentes a la ejecución del presupuesto.

- 1.62 La mencionada reestructuración del PAFI I adoptó una estrategia gradual de implantación del SIGEF, consistente en: (i) definir el modelo conceptual del sistema; (ii) implantar primero los módulos básicos de la gestión financiera, es decir, presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad en el Gobierno Central; (iii) luego, extender la cobertura del SIGEF incorporando la gestión a través de la implementación de los sistemas conexos, e instituciones descentralizadas; (iv) desarrollar el marco legal en base de la práctica; y (v) proceder a un análisis -en este caso el CFA- destinado a poner en perspectiva los logros y la visión del largo plazo. En este sentido, el camino crítico definido contempla completar los módulos restantes, implantar los sistemas conexos y expandir el sistema al resto del SPNF.
- 1.63 De acuerdo a la experiencia acumulada en el PAFI I, la implementación de los cambios –tanto en aspectos organizacionales como informáticos- tiene mayores posibilidades de éxito cuando es llevada a cabo al inicio de un ejercicio fiscal; de este modo se evita la convivencia de sistemas disímiles, estableciéndose una línea de corte claramente definida.
- 1.64 Un aspecto de gran importancia –que constituye sin dudas una lección aprendida del PAFI I- es el rol de las tareas de sensibilización que se desarrollan en el contexto del Programa, tanto a nivel de funcionarios jerárquicos como de agentes de ejecución. De este modo se ha logrado generar el espacio institucional a la reconversión a dos niveles: en el caso de los funcionarios jerárquicos, promoviendo el convencimiento de que la información oportuna, consistente e integral constituye un insumo clave en el proceso de toma de decisiones. En el caso de la línea de funcionarios vinculados a tareas de ejecución, fomentando el concepto de que la incorporación de nuevas metodologías de trabajo puede redundar en mayor confiabilidad en los procesos, más transparencia en las comunicaciones y menores niveles de burocracia.
- 1.65 Con relación a los tiempos de implantación de diferentes aspectos del proceso de reforma, la experiencia ha demostrado que pueden producirse importantes grados de avance tanto en los sistemas como en el modelo de gestión, aún sin haberse completado los procesos de aprobación de nuevas estructuras normativas. En este sentido, la continuidad en las tareas resulta una condición sine qua non para la obtención de resultados. La nueva norma, por su parte, asegura la sostenibilidad de los cambios implantados.
- 1.66 Los logros del PAFI I y las tareas pendientes demuestran la necesidad de continuar con la segunda etapa, a fin de que cumplir con los objetivos de desarrollo. Los cambios en los procesos son esenciales para definir un sistema que pueda servir de fuente de información a fin de mejorar la capacidad de gestión, de definición de metas y de medición de impacto.

## **H. Coordinación con otros organismos de financiamiento y donantes**

- 1.67 Existe una coordinación estrecha entre el FMI y el BID sobre el desarrollo del marco legal de la administración financiera y de la reforma tributaria, y entre el Banco Mundial (BM) y el BID sobre la estrategia nacional anticorrupción, la preparación del CFA y el financiamiento de esta operación.
- 1.68 EL BM financiará un componente clave de la segunda fase de PAFI: el de Administración de Bienes Patrimoniales y la unidad normativa de compras y contrataciones. Los dos Bancos trabajan coordinadamente, han participado en misiones conjuntas, tienen el mismo cronograma de aprobación, y tendrán la misma unidad ejecutora para sus operaciones.

## **II. EL PROGRAMA**

### **A. Objetivos**

- 2.1 El objetivo general del Programa es mejorar la gestión de los recursos del Estado, con el propósito de incrementar la eficacia y transparencia en el uso de los mismos e mejorar la efectividad de la gestión gubernamental.
- 2.2 Los objetivos específicos son: (i) fortalecer la capacidad institucional de la Secretaría de Estado de Finanzas (SEF) para asegurar que está en capacidad de conducir la política y gestión fiscal, asumir las nuevas funciones que le son asignadas en el proceso de reforma legal y actuar como órgano rector del Sistema de Administración Financiera; (ii) apoyar la consolidación del SIGEF del Gobierno Central, incorporando módulos hasta la fecha no integrados, desarrollando los nuevos procesos que surgen de la reforma legal en curso e instrumentando el acceso al SIGEF a través de la Internet; (iii) apoyar la expansión del SIGEF al sector público descentralizado no empresarial, incorporando a 30 entidades descentralizadas ó autónomas y 4 instituciones de la seguridad social; (iv) Establecer un sistema de compras y contrataciones del Estado que asegure que las mismas se realicen con oportunidad, economía, calidad y transparencia. (v) Implementar un Sistema de Control Interno y fortalecer institucionalmente a la CG a fin de que pueda actuar como órgano rector de dicho sistema y cumplir con eficacia las demás funciones que le demanda la nueva ley.

### **B. Descripción**

#### **1. Componente 1: Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Estado de Finanzas:**

- 2.3 Este componente “Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Estado de Finanzas” tiene por objeto fortalecer la capacidad institucional de la Secretaría de Estado de Finanzas (SEF) para asegurar que está en capacidad de conducir la política y gestión fiscal, asumir las nuevas funciones que le son asignadas en el proceso de reforma legal y actuar como órgano rector del Sistema de Administración Financiera. Recientemente, el Secretario de Finanzas dictó la Resolución 54-06 por la que se

aprobó el Programa de Fortalecimiento Institucional de la SEF, que abarca el conjunto de actividades y tareas que se realizarán en el marco de este componente.

- 2.4 A través de este componente se financiarán las siguientes actividades: (a) Reestructuración de las oficinas centrales de la SEF. Esta reestructuración deberá tomar en cuenta dos factores: (i) Las propuestas que han sido preparadas y se están ejecutando a la actual organización de la SEF; y (ii) los ajustes que serán necesarios una vez se apruebe la Ley Orgánica de la Secretaría de Estado de Hacienda; (b) Diseño e implantación de un sistema de estadísticas fiscales; (c) Organización y puesta en funcionamiento de la Unidad de análisis y diseño de políticas fiscales. Esta actividad tiene por propósito fortalecer la capacidad de la SEF en el análisis de la coyuntura fiscal y en la formulación de las respectivas políticas; d) Fortalecimiento Institucional de los Órganos Rectores, que incluye la realización de acciones tales como: (i) la elaboración de un Diagnóstico Institucional, (ii) la preparación del Reglamento Interno y el Manual de Organización, (iii) la determinación de su dotación básica de personal y un Manual de descripción de puestos de trabajo; y (iv) la Reingeniería del centro de capacitación de la SEF. En el marco de esta actividad se impulsará el perfeccionamiento de los recursos humanos que participan en los procesos de política y gestión fiscal en todo el ámbito del sector público.

## **2. Componente 2: Consolidación de la Reforma de la Gestión Financiera del Gobierno Central**

- 2.5 Este componente tiene por propósito apoyar la consolidación del SIGEF del Gobierno Central., incorporando módulos hasta la fecha no integrados, desarrollando los nuevos procesos que surgen de la reforma legal en curso e instrumentando el acceso al SIGEF a través de Internet.
- 2.6 Además, para asegurar la sostenibilidad institucional del SIGEF central, a través de este componente se apoyará el fortalecimiento institucional de los órganos rectores del sistema de administración financiera. Para ello se financiarán las siguientes actividades: (i) fortalecimiento de las Direcciones Administrativas Financieras (DAFs) de las Secretarías de Estado en todas las entidades del Gobierno Central. Cada DAF coordinará su accionar con la SEF y con los órganos rectores del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado; (ii) desarrollo e implementación de la Interfase del SIGEF con el Sistema de RRHH; (iii) desarrollo e implantación de la Interfase del SIGEF con el Sistema de Inversión Pública; (iv) desarrollo informático e implementación del SIGEF en las UEPEX; (v) Adaptación del módulo de presupuesto a las disposiciones de la nueva Ley Orgánica de Presupuesto; (vi) adaptación del módulo de crédito público a las disposiciones de la Ley 6-06 (que crea el Sistema de Crédito Público); (vii) adaptación del módulo de tesorería a las disposiciones de la Ley de la Tesorería Nacional (567-05); (viii) Migración del SIGEF a Internet. Mediante esta actividad se propone incorporar la Internet como vía de comunicación del SIGEF. Esto permitirá el acceso masivo a instituciones y la reducción del costo por servicio de línea “frame relay”. Este paso a un sistema en la WEB requerirá de inversiones sobre todo en los aspectos de seguridad del sistema, a fin de asegurar la integridad de la



información que se refleja en el mismo; (ix) adaptación del módulo de contabilidad al nuevo marco legal.

### **3. Componente 3: Desarrollo del Sistema de Administración Financiera en las Instituciones Descentralizadas y Autónomas**

- 2.7 Este componente es central para la segunda fase del programa de reforma. Su propósito es apoyar la extensión del SIGEF al sector público descentralizado no empresarial, incorporando a 30 Instituciones Descentralizadas o Autónomas y cuatro Instituciones de la Seguridad Social. El SIGEF Descentralizado se desarrollará a partir de la estructura funcional e informática del SIGEF Central; esto significa que los procesos de formulación presupuestaria, modificaciones presupuestarias, programación de la ejecución, ejecución del presupuesto, proceso de pagos, ejecución del presupuesto de ingresos, conciliación bancaria y contabilidad patrimonial servirían de base para su adecuación a las necesidades de las instituciones descentralizadas. Lo mismo sucedería con los sistemas conexos de compras y contrataciones, administración de bienes, recursos humanos y de unidades ejecutoras de préstamos.
- 2.8 Se financiarán las siguientes actividades: (i) desarrollo del modelo conceptual de Instituciones Descentralizadas y Autónomas; (ii) desarrollo funcional e informático del SIGEF para Instituciones Descentralizadas y Autónomas a partir del SIGEF para el Gobierno Central; (iii) implantación del SIGEF en 30 Instituciones Descentralizadas y Autónomas y 4 Instituciones Públicas de la Seguridad Social; (iv) dotación de infraestructura informática básica (hardware, software y servicios de conexión) y de comunicaciones para las instituciones descentralizadas; y (v) capacitación y adiestramiento al personal de las Instituciones Descentralizadas y Autónomas.

### **4. Componente 4: Fortalecimiento de la Gestión de Compras**

- 2.9 Este Componente, desarrollado conjuntamente con el BM, tiene por objeto promover la economía, eficiencia y transparencia en las compras y contrataciones del Estado en forma sostenible, mediante el fortalecimiento organizacional y la modernización de los instrumentos operativos de las entidades e instituciones incluidas en el ámbito de la Ley de Contratación Pública de Bienes, Obras, Servicios y Concesiones de reciente sanción.
- 2.10 El Banco Mundial financiará el fortalecimiento institucional y el desarrollo administrativo de la Dirección General de Políticas y Normas de Contrataciones que fungirá como órgano rector del Sistema de Contrataciones de Bienes, Servicios y Concesiones, según la ley recién referida.
- 2.11 Este programa financiará las siguientes actividades: (i) el desarrollo, implantación y extensión del sistema de compras y contrataciones, incluyendo los módulos de publicidad, licitaciones y compras menores y la capacitación para el uso de dicho sistema; y (ii) el fortalecimiento de las Oficinas de Compras Institucionales (OCI), que incluirá: un diagnóstico y la planificación de la reorganización de las unidades institucionales del sistema; una nueva organización para gerenciar las compras de acuerdo a las necesidades de cada institución; la preparación de herramientas,

manuales y guías de procedimientos internos, así como metodologías para la planificación de las adquisiciones; y, el entrenamiento en el lugar de trabajo de funcionarios de las instituciones involucradas.

## **5. Componente 5: Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General e implementación del sistema de control interno**

- 2.12 Este Componente tiene por objetivo implantar un sistema de control interno y fortalecer institucionalmente a la CG a fin de que pueda actuar como órgano rector de dicho sistema y pueda cumplir con eficacia sus funciones legales, para asegurar razonablemente que el manejo, uso e inversión de los recursos públicos se realice con eficiencia y transparencia.
- 2.13 Para ello se financiarán las siguientes actividades: (i) Desarrollo de la normativa secundaria o específica sobre la base de la normativa rectora y de los estándares internacionales de auditoría y control; (ii) Definición e implementación de la reestructura organizacional de la CG para el ejercicio de su atribución rectora del control interno; (iii) Desarrollo de las herramientas para la evaluación de la efectividad del control interno institucional; (iv) Implementación del control interno, la auditoría interna y de las herramientas tecnológicas de auditoría interna en unidades piloto (v) Difusión y capacitación del personal de la CG y de los entes públicos en la normativa rectora y los nuevos procedimientos.

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

- 2.14 El costo total de este Programa es de US\$23,4 millones, de los cuales US\$21 millones son financiamiento proveniente del Capital Ordinario (CO) del Banco, y US\$2,4 millones corresponden al aporte local.
- 2.15 El país financiará de esta contrapartida parte de la Unidad Ejecutora del proyecto. Por su parte, el Banco financiará la coordinación técnica internacional tanto conceptual como informática. Complementariamente a este financiamiento, el Banco Mundial financiará actividades relacionadas hasta por un monto de US\$3 millones, distribuidos entre el componente de Compras y Contrataciones y la actividad de Identificación y Valoración de Bienes del Estado contemplada en el componente de fortalecimiento del SIGEF Central.

**Cuadro 2.1: Tabla de Costos**

<b>Componente y Actividad</b>	<b>Total</b>	<b>BID</b>	<b>Local</b>
<b>1. Fortalecimiento Institucional de la SEH</b>	<b>1,997,400</b>	<b>1,492,200</b>	<b>505,200</b>
Asistencia Técnica	1,239,200	1,239,200	
Equipos y software	100,000	100,000	
Capacitación	658,200	153,000	505,200
<b>2. Consolidación de la Gestión Financiera del Gobierno Central</b>	<b>5,611,400</b>	<b>5,611,400</b>	<b>-</b>
Asistencia Técnica	4,752,400	4,752,400	
Equipos, comunicaciones	370,000	370,000	
Capacitación	489,000	489,000	
<b>3. SIGEF Descentralizado</b>	<b>8,094,500</b>	<b>8,094,500</b>	<b>-</b>
Asistencia Técnica	4,993,600	4,993,600	
Equipos y software (licencias y comunicaciones)	2,368,900	2,368,900	
Capacitación	732,000	732,000	
<b>4. Apoyo a la Implementación del Sistema Nacional de Adquisiciones</b>	<b>1,872,400</b>	<b>1,872,400</b>	<b>-</b>
Asistencia Técnica	962,400	962,400	
Equipos y software	300,000	300,000	
Capacitación	610,000	610,000	
<b>5. Fortalecimiento de la Contraloría General</b>	<b>1,006,400</b>	<b>1,006,400</b>	<b>-</b>
Asistencia Técnica	716,400	716,400	
Capacitación	290,000	290,000	
<b>7. Coordinación del Programa</b>	<b>3,150,400</b>	<b>1,478,400</b>	<b>1,672,000</b>
Asistencia Técnica	2,750,400	1,478,400	1,272,000
Equipos	200,000		200,000
Capacitación	200,000		200,000
<b>8. Seguimiento y Evaluación</b>	<b>450,000</b>	<b>450,000</b>	
Asistencia Técnica	200,000	200,000	
Auditoría	150,000	150,000	
Evaluación (2)	100,000	100,000	
<b>Subtotal</b>	<b>22,182,500</b>	<b>20,005,300</b>	<b>2,177,200</b>
<b>8. Costos Financieros</b>	<b>107,750</b>	<b>-</b>	<b>107,750</b>
Comisión de Crédito	107,750		107,750
<b>9. Imprevistos</b>	<b>1,109,750</b>	<b>994,700</b>	<b>115,050</b>
<b>Total</b>	<b>23,400,000</b>	<b>21,000,000</b>	<b>2,400,000</b>

- 2.16 El monto establecido para consultorías, respecto al monto total del programa, se ajusta a las experiencias de otras operaciones del sector con objetivos similares en contextos comparables. Esto es específicamente válido para programas de reforma de la administración financiera que financian sistemas integrados similares al SIGEF, cuyo diseño, desarrollo e implementación son llevados a cabo en su totalidad por los gobiernos. En este sentido, a modo de ejemplo, citamos algunos programas que han financiado reformas y sistemas de administración financiera integrada en nuestra región y cuyas consultorías destinadas a asistencia técnica se sitúan entre el 60% y 70% del monto total de dichas operaciones: Honduras (BID, HO-0208), Guatemala (Banco Mundial, 23691 GU), Brasil (BID, BR-0171 y BR-L1026) y Panamá (BID, 0147). Cabe aclarar que un 50% de las consultorías en concepto de asistencia técnica se concentran en la implementación del sistema en las entidades beneficiarias y su expansión al resto del sector público. Dichas actividades de implementación se llevarán a cabo con un gran énfasis en la capacitación en el lugar de trabajo.

### **III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA**

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

- 3.1 El prestatario de este Programa es la República Dominicana. El Organismo Ejecutor será la Secretaría de Estado de Finanzas.

#### **B. Esquema de Coordinación y Ejecución Técnico-administrativa del Programa**

- 3.2 El Organismo Ejecutor del Programa será la Secretaría de Estado de Finanzas, a través de la Unidad Ejecutora (UE). La UE ha estado a cargo de la ejecución del PAFI I, con lo cual cuenta con seis años de experiencia en el proceso de reforma de la administración de los recursos públicos.
- 3.3 **Comité Técnico Interinstitucional:** El Programa cuenta asimismo con un Comité Técnico Interinstitucional conformado por el Secretario Técnico de la Presidencia, el Contralor General y Secretario de Finanzas, quien lo preside.. Asimismo, el CTI cuenta con un Comité Técnico de Apoyo conformado por los órganos rectores. El rol del CTI será realizar el seguimiento de las actividades del programa, en función de los objetivos oportunamente definidos. El CTI se reunirá bimestralmente, en una reunión organizada por la UE. Para este encuentro la UE preparará un informe de gestión, que será expuesto ante los participantes. La UE deberá preparar los Términos de Referencia del CTI, en los que se describirán específicamente las características de dicho comité, su funcionamiento, la estructura de los informes a ser presentados, las actas a ser suscriptas, etc.
- 3.4 **Unidad Ejecutora del Programa:** La UE cuenta con un Director Técnico, consultor nacional de alto nivel, quien está a cargo de velar por el cumplimiento de los objetivos del programa y de coordinar los aspectos administrativos y técnicos del proyecto.

- 3.5 El Director estará apoyado por dos consultores internacionales de largo plazo. Uno de estos consultores está encargado de los aspectos conceptuales de la expansión del SIGEF, y el otro de los aspectos informáticos.
- 3.6 **Arreglos de Ejecución para el Componente 5: Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General:** El Contralor General de la República será responsable técnicamente por la ejecución del componente. A fin de apoyar a la CG en la ejecución de los aspectos técnicos de este Programa, se prevé la contratación de expertos internacionales y consultores nacionales. La contratación de este equipo estará a cargo de la UE, de acuerdo a las normas del Banco y en coordinación con las autoridades de la CG.
- 3.7 El equipo técnico mencionado en el punto anterior apoyará a los cuadros profesionales de la institución en la implementación de las mejoras propuestas, y en el proceso de fortalecimiento de las Unidades de Auditoría Interna. Las pautas técnicas generadas por este equipo constituirán la base sobre la cual se generarán las contrataciones que efectúe la UE. La UE sólo proveerá asistencia técnica a la CG, y no se transferirán recursos de este financiamiento para administración propia de la institución.

#### **C. Instrumentos e Informes de Ejecución del Programa**

- 3.8 **Reglamento Operativo.** La implementación de las actividades del Programa estará regulada bajo criterios y procedimientos específicos que formarán parte del Reglamento Operativo del mismo. Será condición especial previa al primer desembolso que se haya preparado y entrado en vigencia el Reglamento Operativo del Programa, de conformidad con los términos previamente acordados con el Banco.
- 3.9 **Taller de Lanzamiento.** Una vez aprobada la operación, se realizará -con la participación de autoridades de la SEF y CG, así como funcionarios del Banco y Banco Mundial- el Taller de Lanzamiento del Programa, con el objeto de asegurar una coordinación del POA del primer año, garantizar su coordinación con el programa financiado por el Banco Mundial, revisar el Marco Lógico, efectuar la presentación y/o reforzamiento sobre normas de adquisiciones del BID y revisar del Reglamento Operativo. En este taller se finalizará la definición del Plan de Acción conjunto y se unificarán el Marco Lógico de este programa y la Matriz de Resultados del programa del Banco Mundial, con el fin de tener un grupo de indicadores de base, intermedios y finales para todo el Programa de mejoramiento de la gestión fiscal vinculados al plan de acción del CFAA.
- 3.10 **Preparación y Entrega de Informes del Programa.** La UE tendrá a su cargo la preparación de los siguientes documentos: Informes semestrales de progreso del Proyecto; y Planes Operativos Anuales (POAs).
- 3.11 A la terminación del Programa el Banco realizará un **Informe de Terminación del Programa** (PCR por sus siglas en inglés) y un Taller de Terminación, los cuales serán organizados y planificados oportunamente.

- 3.12 **Informes Semestrales:** A partir de la firma del contrato de préstamo, la UE deberá presentar al Banco, de acuerdo al modelo y a los contenidos suministrados por el Banco oportunamente, informes semestrales dentro de los 60 días siguientes a cada semestre calendario sobre el estado de avance de las actividades en ejecución. La SEF y el Banco acordarán la estructura de los informes semestrales.
- 3.13 Dentro del mes siguiente a la presentación de sus informes, la UE deberá reunirse con el Banco para analizarlos sobre la base de los indicadores acordados. Si como resultado de estas reuniones se determina que es necesario introducir ajustes en el Programa, el UE deberá tomar las medidas apropiadas para corregir las deficiencias identificadas. A este fin deberá presentar al Banco, dentro de los 60 días contados a partir de la finalización de la reunión, las medidas correctivas que se implementarán y el cronograma para la ejecución de las mismas, con la finalidad de obtener la correspondiente No Objeción. El Banco podrá tomar la determinación de no autorizar desembolsos adicionales si no se le presentan medidas de ajuste apropiadas en el plazo establecido, o si éstas no se implementan en la forma acordada.
- 3.14 Según la actividad sobre la cual base su informe, la UE podrá enviar copia a los distintos organismos que participan del Programa (ONAP, DAFs, ONAPLAN, ONAPRES, DGCP, TN, Instituciones Descentralizadas o Autónomas participantes, Dirección de Reaprovisionamiento del Estado, CG, etc.).
- 3.15 **Planes Operativos Anuales (POAs):** El desarrollo de las actividades del Proyecto seguirá una programación anual instrumentada a través de POAs, que deberán ser desglosados para cada uno de los componentes y serán acordados con el Banco en reuniones anuales de seguimiento. El primer POA deberá presentarse como condición previa al primer desembolso de acuerdo a las normas generales del contrato de préstamo. Este POA será discutido y afinado en el Taller de Lanzamiento de este Programa.

**D. Mecanismos de Adquisiciones y Contrataciones de Obras, Bienes y Servicios**

- 3.16 **Contratación de Expertos Individuales:** Para la contratación de consultores se asegurará que estos sean especialistas en las temáticas propias del cargo o servicio que deben proporcionar.
- 3.17 **Criterios de selección generales para las firmas consultoras y candidatos individuales.** La contratación de los consultores o firmas consultoras se llevará a cabo mediante un sistema de licitación pública nacional o internacional, conforme a las normas del Banco. Las firmas consultoras o consultores individuales que actuarán dentro del marco del Programa serán seleccionados por la UE de acuerdo a los Términos de Referencia (TDR) acordados con el Banco y en base a la evaluación que de los candidatos efectuará el Programa.
- 3.18 **Procedimientos de adquisiciones y contrataciones:** Las adquisiciones de obras y bienes, y la selección y contratación de consultores se llevarán a cabo de

conformidad con las políticas del Banco contenidas en el Doc. GN-2349-7 (Políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el BID) y el Doc. GN-2350-7 (Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID). Se requerirá licitación pública internacional (LPI) cuando el costo estimado de las obras y bienes sea igual o mayor al equivalente de US\$ 3.000.000 y US\$ 250.000 respectivamente. Se requerirá concurso público internacional cuando el costo de los servicios de consultoría sea superior al equivalente de US\$200.000. Las adquisiciones de obras, bienes y servicios por valores inferiores a los anteriores se registrarán por la legislación nacional.

- 3.19 **Plan de Adquisiciones del Programa:** Las adquisiciones de obras y bienes y la selección y contratación de consultores se llevarán a cabo de conformidad con el Plan de Adquisiciones para el Programa preparado por el ejecutor y aprobado por el Banco en el Taller de Lanzamiento del Programa. Dado que la operación es una continuación del PAFI I y que existen servicios de consultoría individual ya contratados, que son una continuación de un trabajo previo que el consultor ha desempeñado y para el cual el consultor fue seleccionado competitivamente, las consultorías indicadas en los Rubros 31-41, 47-49, 52, 53, 58-62 del Cuadro 4.1 del Plan de Adquisiciones del Programa, serán contratadas de forma directa, tal como indica la política vigente sobre consultoría del Banco.

#### **E. Período de ejecución y calendario de desembolsos**

- 3.20 El periodo de ejecución de este Programa será de 48 meses, y el periodo de desembolsos será de 60 meses, ambos plazos contados a partir de la vigencia del contrato de préstamo. El cuadro a continuación detalla el calendario de desembolsos esperado de acuerdo a estos plazos.

**Cuadro 3.1: Calendario de desembolsos (en US\$ millones)**

Fuente de financiamiento	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total	%
<b>BID</b>	5.0	6.0	6.0	4.0	21.0	90
<b>Local</b>	0.4	0.8	0.8	0.4	2.4	10
<b>TOTAL</b>	<b>5.4</b>	<b>6.8</b>	<b>6.8</b>	<b>4.4</b>	<b>23.4</b>	<b><u>100</u></b>
<b>%</b>	<b>23,0</b>	<b>29,1</b>	<b>29,1</b>	<b>18,8</b>	<b>100</b>	

- 3.21 **Fondo rotatorio.** Los recursos del financiamiento serán depositados en el Banco de Reservas de la República Dominicana, en una cuenta especial separada de la SEF especial exclusivamente dedicada a la ejecución del Programa. De conformidad con las políticas del Banco, se recomienda establecer un fondo rotatorio de hasta un 5% del monto total del financiamiento. El organismo ejecutor deberá presentar informes semestrales de la situación del fondo rotatorio dentro de un periodo de 60 días después del cierre de cada semestre.
- 3.22 **Auditoria.** Durante la ejecución del Programa, el Prestatario -a través del Organismo Ejecutor- presentará anualmente los estados financieros del Programa. La auditoria externa del Programa será efectuada por una firma de auditores independientes aceptable para el Banco y de acuerdo con sus requerimientos, en base a los lineamientos establecidos en los Términos de Referencia para la

Auditoria Externa de Proyectos Financiados por el BID (Documento AF-400). En la selección y contratación de la firma se utilizarán los procedimientos establecidos en el Documento de Licitación de Auditoria Externa (Documento AF-200).

- 3.23 La auditoria externa tendrá el carácter de financiera y operativa, requiriéndose la presentación de los informes anuales de los estados financieros del Programa dentro de los 120 días de finalizado el año fiscal. Los estados financieros auditados de cierre del programa serán presentados a los 120 días del último desembolso. Los costos de auditoria formarán parte del costo del Programa y serán financiados utilizando los recursos del préstamo del Banco

#### **F. Seguimiento y evaluación**

- 3.24 La SEF, por intermedio de la UE, presentará al Banco informes semestrales a partir de la fecha en la que el programa sea declarado elegible para desembolsos, que detallarán el estado de avance del POA. El Banco y la SEF acordarán la estructura de los informes semestrales. El seguimiento del Programa por parte del Banco será efectuado por la Oficina del Banco en República Dominicana (COF/CDR), con el apoyo de RE2/SC2, sobre la base de la información contenida en los Planes Operativos Anuales (POA) y los informes de avance físicos (semestrales) y financieros (anuales) recibidos del organismo ejecutor por intermedio de la UE.
- 3.25 A partir del primer año de ejecución, se realizarán reuniones anuales de seguimiento entre el Banco, la SEF, la CG y el Banco Mundial, para acordar los lineamientos de coordinación interinstitucional para el año siguiente y revisar los resultados del POA conjunto realizado para el año que concluye. En estas reuniones también se revisará el avance en los logros de los indicadores de resultado que se describen en la matriz con los indicadores del Programa en función de los indicadores de resultados establecidos, se medirá el impacto de las acciones llevadas a cabo y se evaluará la eficiencia del mecanismo de ejecución aquí propuesto.
- 3.26 Asimismo, se propone realizar una evaluación de medio término y una evaluación final del Programa, ambas financiadas con recursos del préstamo y acordado con el GRD. Estas evaluaciones tendrán como base los indicadores y metas físicas contenidas en el marco lógico del Programa y acordadas en el Taller de Lanzamiento. La SEF mantendrá la información actualizada y generará los indicadores regularmente. La SEF, el Banco y el Banco Mundial realizarán reuniones de revisión de las evaluaciones y acordarán los mecanismos para implementar las recomendaciones que surjan de éstas.
- 3.27 La evaluación final de Programa estará enfocada en: (i) verificar el grado de cumplimiento de los objetivos del Programa y sus respectivos componentes, a fin de determinar de manera global los avances de los procesos y sistemas alcanzados durante el periodo de ejecución; (ii) evaluar el diseño y ejecución del Programa, identificando lecciones aprendidas; y (iii) recomendar acciones que deben ser



tomadas y aspectos de diseño que deberían replicarse o eliminarse en otras operaciones de este tipo.

**G. Reconocimiento de Gastos**

- 3.28 Dado que este proyecto es una continuación del PAFI I y que su ejecución finalizó en septiembre de 2005, el organismo ejecutor solicitó que el Banco reconozca retroactivamente gastos efectuados en actividades incluidas en el Programa antes del inicio de la ejecución al 1 de enero de 2006, por un monto total de US\$1.800.000.

**H. Condiciones contractuales especiales**

- 3.29 Será condición previa al primer desembolso del programa la aprobación de la Ley Orgánica de Presupuesto y la entrada en vigencia del Reglamento Operativo del programa. Asimismo, será condición previa al componente de Control Interno la aprobación de la nueva Ley de la Contraloría General de la República.. El prestatario dispondrá de un plazo máximo de un año para cumplir con las condiciones citadas, contado a partir de la fecha de aprobación del préstamo por parte del Directorio.

**IV. VIABILIDAD Y RIESGOS**

**A. Viabilidad institucional**

- 4.1 La experiencia positiva que constituyó el PAFI (apoyado por el préstamo del BID 1093/OC-DR) tanto en términos técnicos como político-institucionales, determina la viabilidad del programa. El borrador del PCR del PAFI indicó que la operación cumplió sustancialmente con sus objetivos y metas, resaltando la capacidad del Gobierno y de la Unidad Ejecutora para llevar a cabo operaciones de esta naturaleza. Si bien en el desarrollo del PAFI se verificó un mayor dinamismo en los aspectos de perfil más técnico (al tiempo que se verificaron retrasos en los aspectos de reconversión institucional), se pudo comprobar la capacidad de la SEF para diagnosticar los ajustes requeridos, reencauzando el programa a través de la reestructuración llevada a cabo en el año 2002: esto refleja la determinación del GRD de continuar con el proceso de reforma de manera continua y sistemática.
- 4.2 La viabilidad institucional del programa está determinada de una parte por la continuidad de los esfuerzos realizados por el GRD en el proceso de reforma, y de otra parte por los cambios encarados en la legislación. En efecto, la aprobación y promulgación de los cuerpos legales (realizadas y en curso) garantizan la sostenibilidad en el tiempo y la seguridad jurídica del modelo.
- 4.3 La decisión de continuar con el proceso de modernización de la administración de los recursos públicos responde a uno de los lineamientos de trabajo considerados prioritarios por el GRD, que es la progresiva reingeniería del modelo organizacional de la SEF. En este contexto, la autoridad política ha decidido

promover la sistematización, publicidad y transparencia de procesos, a través de un ambicioso plan de fortalecimiento institucional, tecnificación e implantación de sistemas de gestión. El CAFTA DR – en vigencia desde el primero de julio 2006- ha operado como un disparador en este proceso.

**B. Viabilidad socioeconómica**

- 4.4 Al apoyar procesos que redundan en una administración y gestión eficiente y transparente de los programas del GRD -tales como educación e inversión social-, el programa promoverá la participación democrática, eficiencia y equidad. La sensibilización de los funcionarios públicos que participarán en la gestión fiscal pública es condición necesaria para garantizar la institucionalización de una cultura pública y transparente, orientada a la rendición de cuentas, la satisfacción de los usuarios y la promoción de una economía eficiente y abierta para la administración de negocios. La consolidación del proceso iniciado supone el desarrollo de capacidad local, incluyendo la sensibilización de la sociedad civil
- 4.5 La implementación de un sistema de gestión financiera elevará los niveles de eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos y los recursos disponibles del GRD. El desarrollo y puesta en práctica de mecanismos de programación y evaluación, a través de la elaboración de indicadores, permitirá mejorar la programación de gastos y medir su eficiencia y su articulación con los objetivos de mediano y largo plazo. En términos financieros, los recursos invertidos en el mejor manejo de gastos y la eliminación de aquellos improductivos permitirán generar importantes ahorros, lo que ocasionará un impacto positivo en las cuentas públicas y a la vez permitirán producir más bienes públicos.
- 4.6 Con base en una revisión de los más recientes registros de ejecución, se vuelve evidente que el proceso de ejecución presupuestaria, aunque es controlado estrechamente por ONAPRES, no necesariamente sigue el plan original, como lo evidencian las variaciones entre los gastos de menos en algunos ministerios y los gastos sustancialmente de más en otros. Como ejemplo específico, la ejecución presupuestal prevista de educación, salud, obras públicas y medioambiente y recursos naturales se reducen en promedio durante el año fiscal por un monto de RD\$ 8.000.000.000, mientras la de la STP aumenta en un RD\$ 10.000.000.000. Las variaciones en los gastos señalan que lo que se planifica a nivel del gobierno central no necesariamente refleja lo que efectivamente se ha gastado. No es razonable esperar que el analista presupuestario a nivel central tenga una comprensión de las operaciones diarias de cada ministerio de ejecución y de cada organismo descentralizado y autónomo con un nivel de detalle necesario para procurar articular esto con precisión a través del proceso de asignación presupuestaria. Por ello el importante proceso de descentralización operativa que impulsa el Programa redundará sin duda en una gestión gubernamental más efectiva y eficiente

### **C. Viabilidad Financiera**

- 4.7 Con la puesta en funcionamiento de un sistema integral de pagos mediante transferencias bancarias electrónicas por parte de la Tesorería Nacional, en el marco de lo autorizado por la nueva Ley de Tesorería (aprobada el 13 de diciembre de 2005), el Gobierno podría reducir los gastos que actualmente realizan tanto la TN como las entidades para efectuar sus pagos mediante cheques (actualmente el costo por pago se sitúa en un rango promedio de entre US\$1.25 y US\$5.00 por cheque) a un promedio de US\$0.25c por pago, con ahorros promedios de hasta un millón de dólares mensuales o US\$12 millones/año.
- 4.8 A través de la puesta en marcha del componente de Fortalecimiento de la Gestión de Compras, la experiencia internacional indica que el ahorro estimado en los costos promedio de adquisiciones puede llegar al 15%. Recientemente (agosto 2006) se ha aprobado la Ley de “Contratación Pública de Bienes, Obras, Servicios y Concesiones” que establece un nuevo marco normativo para la organización del sistema y, entre otras cosas, procedimientos de selección, evaluación y adjudicación de propuestas para los varios tipos de contratos que regula.
- 4.9 La utilización del Banco de Reservas como agente financiero para recibir los ingresos fiscales y librar cheques resulta que la TN mantiene 154 cuentas con el Banco de Reservas. Además, la existencia de mas de 5.000 cuentas bancarias de las otras entidades del gobierno necesitan un saldo positivo en cada uno. Esto, tiene un costo estimado de intereses imputado de \$3.00 millones cada año que podrá ser reducido a cero cuando el gobierno logre implementar el Sistema de Cuenta Única del Tesoro y se mejoren los procedimientos para planificar y elaborar los pronósticos de caja.

### **D. Beneficios y Beneficiarios**

- 4.10 Los beneficiarios principales en el marco del PAFI II son el GRD (específicamente la SEF, la TN, la CC, la CG y la STP ya que dispondrán de marcos de política a mediano y largo plazos, procesos administrativos expeditos e información confiable y oportuna para la toma de decisiones) y la sociedad civil en general. Como beneficiarios secundarios figuran las empresas proveedoras de bienes y servicios para el Estado, el sistema financiero y los socios comerciales de la RD).
- 4.11 Los principales efectos a largo plazo del proyecto incluirían: (i) disminución en la discrecionalidad en la asignación de recursos públicos; (ii) aumento en la efectividad de la acción gubernamental (mensurable a través del Índice de Efectividad Gubernamental, presupuesto previsto y realizado, y relaciones entre objetivos y metas de desarrollo y gastos públicos incurridos en con acuerdo con la política del País y BID – Efectividad en Desarrollo (PRODEV); (iii) transparencia de procesos, a través de un sistema de controles internos eficiente y la publicidad de estados presupuestarios, financieros, económicos y de la deuda;

(iv) incremento de la disciplina fiscal; (v) mejoras en la rendición de cuentas a la ciudadanía.

- 4.12 El programa consolidará y profundizará la reforma de la gestión fiscal emprendida por el Gobierno en la primera fase de la operación. Con las reformas legales e institucionales actualmente en proceso se pretende promover la eficacia y la eficiencia de la gestión y la estabilidad macroeconómica, permitiendo al país retornar a la senda de crecimiento sostenido e implantar la Estrategia de Reducción de Pobreza

#### **E. Riesgos**

- 4.13 El principal riesgo para el Programa lo constituye la no-aprobación de la Ley Orgánica de Presupuesto, la Ley de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda, la Ley de la Contraloría General de la República y la Ley del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado, en ese orden de importancia. A fin de mitigar estos riesgos, hay que destacar que el conjunto de los proyectos de leyes de administración financiera ha sido preparado por el PAFI con el apoyo del BID, tomando en cuenta las experiencias del proceso de modernización de administración financiera, durante un proceso largo de consulta. El SBA suscrito entre el GRD y el FMI brinda un apoyo adicional a su aprobación. Además, la aprobación de ciertas de estas leyes es una precondition para el desembolso de recursos bajo los componentes afectados. El proceso de poner en vigencia estas leyes ya ha comenzado con la promulgación de las leyes de crédito público, tesorería, contrataciones y contabilidad gubernamental, la reforma fiscal y el CAFTA – DR en diciembre 2005.
- 4.14 Otro riesgo de tipo político puede presentarse por la circunstancia de que las transformaciones institucionales que tanto el PAFI como el marco legal promueven pueden generar oposición de parte de algunos grupos de interés, en especial de quienes se benefician hoy de la discrecionalidad con la que se ha venido manejando las finanzas públicas en el país. Para mitigar este riesgo ya se ha comenzado durante la preparación de las leyes con un proceso de construcción de consenso alrededor de la reforma entre todos los sectores políticos, económicos y sociales del país.

### **V. IMPACTO AMBIENTAL**

- 5.1 No se prevén efectos ambientales o sociales de carácter negativo derivados de la ejecución del Proyecto.

**PAFI II-PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS (DR-L-1005**

**MARCO LOGICO**

OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<b>FIN</b>			
Contribuir a mejorar la capacidad e información para la toma de decisiones en la política fiscal.	Al final del proyecto la SEH conduce la política fiscal y dicta anualmente la política presupuestaria, en el marco del presupuesto plurianual.	Informe de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo presentado al Congreso de la República.  Documento conteniendo la política presupuestaria para el año 2010 y presupuesto plurianual.	Aprobación de todos los proyectos de leyes ya presentados al Congreso sobre planificación y administración financiera.  Voluntad política para profundizar y completar el proceso de reformas de la gestión fiscal.
<b>PROPOSITO</b>			
Mejorar la gestión de los recursos del Estado, con el propósito de incrementar la eficacia y transparencia en el uso de los mismos e incrementar la efectividad de la gestión gubernamental.	Al final del proyecto:  Se ha unificado en la Secretaría de Estado de Hacienda la conducción de la política y de la gestión fiscal.  EL100% de los ingresos, gastos y operaciones de financiamiento del Gobierno Central son captados automáticamente por el SIGEF y se produce información sobre ejecución presupuestaria y estados financieros y económicos en tiempo real y cumpliendo principios y normas contables de aceptación general (con activos fijos correctamente valuados) Línea de base: 30% de las operaciones del Gobierno Central son capturadas por el SIGEF.  Ahorro del 15% en las compras y contrataciones del gobierno central que se llevan a cabo a través de los nuevos	Leyes aprobadas y publicadas en la Gaceta Oficial. Organigrama y manuales de funcionamiento  Reportes del SIGEF Informe anual de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo presentado al Congreso de la República, cumpliendo lo dispuesto por los arts.13 y 14 de la Ley 126-01 (Contabilidad Gubernamental).  Informe de evaluación semestral del PAFI II  Informes de evaluación sobre las economías generadas por el nuevo sistema.	Apoyo permanente y sostenido al proceso de reforma de la administración financiera por parte de la alta dirección del Poder Ejecutivo y de los niveles de dirección de las finanzas públicas.

OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	<p>módulos de compras y contrataciones y contabilidad del SIGEF. Línea de base: no hay información que permita cuantificar. El nuevo sistema permitirá recolectar la información.</p> <p>50 % del universo de las instituciones que manejan fondos públicos son auditados anualmente y los informes están disponibles al público. Línea de base: 0%</p> <p>Se cumple con lo dispuesto la Ley 200-04 “Ley General de Acceso a la Información Pública”, con respecto a la publicidad de temas de administración pública y fiscales de interés público. Línea de base: Actualmente hay información parcial y no en tiempo real.</p>	<p>Publicaciones en la página Web de la SEH</p>	

OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<b>Componentes</b>			
1. Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Estado de Finanzas.	<p>Al final del proyecto:</p> <p>Nueva organización y reglamentos internos aplicados a un 100% de los cargos jerárquicos y técnicos previstos. 80% del personal ha sido ubicado en cargos de acuerdo a sus capacidades. El sistema electrónico de gestión de documentos incorpora y da seguimiento al 90% de toda la documentación que maneja la SEF.</p> <p>Línea de base: no se dispone de un estudio que cuantifique la situación actual de la SEF. No hay sistema electrónico de gestión de documentos</p> <p>La SEH produce y publica periódicamente las estadísticas fiscales del sector público no financiero. Línea de base: no existe un área dedicada a la preparación, actualización y publicación de estadísticas fiscales.</p> <p>La unidad de análisis y política fiscal prepara informes mensuales interpretando y evaluando los estados contables y las estadísticas fiscales. Línea de base: La SEF no dispone de una unidad técnica con la responsabilidad de específica para analizar la consistencia de los datos procesados por el SIGEF, para analizar la situación fiscal y proponer políticas correctivas, así como para diseñar propuestas de política fiscal.</p> <p>(0%)</p> <p>A los dos años</p> <p>Se han reestructurado las oficinas</p>	<p>Estadísticas trimestrales sobre ingresos, gastos y financiamiento del SPNF en poder de analistas y medios de comunicación social y publicadas en la página WEB de la SEH.</p> <p>Informes mensuales de análisis de la situación fiscal y propuestas de políticas producidos por la unidad.</p> <p>Reglamento Interno y Manual de Organización de cada órgano.</p> <p>Estadísticas trimestrales sobre ingresos, gastos y financiamiento del Gobierno Central en poder de analistas y medios de comunicación social y publicadas en la página WEB de la SEF.</p> <p>Nuevo organigrama</p> <p>Reglamento y manuales de funcionamiento del Centro de capacitación.</p>	<p>El Congreso de la República aprueba la ley de organización de la Secretaría de Estado de Hacienda.</p> <p>El Secretario de Hacienda lidera e impulsa el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría (Resolución 54-06).</p>

OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
2. Consolidación de la Reforma de la Gestión Financiera del Gobierno Central.	<p>centrales de la SEH dotándolas de la capacidad administrativa suficiente para que puedan cumplir con sus roles.</p> <p>La SEH produce y publica las estadísticas fiscales del Gobierno Central.</p> <p>La Dirección General de Presupuesto (DGP) ha sido transferida al ámbito de competencia de la Secretaría de Hacienda.</p> <p>Centro de Capacitación operando y en capacidad para llevar a cabo la capacitación que requiere el Programa.</p>		
	<p>Al final del proyecto:</p> <p>Se han fortalecido institucionalmente el 100% de las DAFs del Gobierno Central. Línea de base: 0 DAFs fortalecidas</p> <p>El SIGEF esta estabilizado y procesa automáticamente el 100% de las operaciones de ingresos, gastos y financiamiento del Gobierno Central y se producen de igual forma los libros contables y los estados financieros integrales (con activos físicos correctamente valuados). Línea de base: no se realiza valuación de activos físicos y el SIGEF procesa automáticamente un 30% del presupuesto del SPNF</p> <p>A los dos años:</p>	<p>Informe de evaluación de la capacidad institucional de las DAFs.</p> <p>.</p> <p>Impresión pag. WEB correspondiente a su publicación o copia de publicaciones en medios gráficos.</p> <p>Informe del PAFI II.</p>	<p>Se mantiene la voluntad política de profundizar y ampliar la cobertura del SIGEF en el Gobierno Central.</p> <p>La información de transacciones financieras es confiable.</p>



OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	<p>El Presupuesto Nacional incluye al menos el 90% de los ingresos, gastos y financiamiento de cada una de las Instituciones Descentralizadas Autónomas y de la Seguridad Social además del Gobierno Central. Línea de base: sólo se incluye el Gobierno Central.</p> <p>Se han fortalecido institucionalmente las DAFs. de por lo menos 5 Secretarías de Estado, .</p> <p>Se integran automáticamente al SIGEF todas las operaciones de caja y Bancos, las transacciones de las UEPEX y las del sistema de compras y contrataciones del Gobierno Central.</p> <p>Se ha culminado la instalación de las interfases con los sistemas de recursos humanos, inversiones y deuda pública y funcionan eficientemente</p> <p>Se elabora y publica trimestralmente el informe sobre los movimientos y situación de la deuda externa e interna del SPNF.</p> <p>100% de los pagos que realiza la Tesorería Nacional se realiza a través de la Cuenta Unica por medio de por transferencias bancarias directas a los beneficiarios (asalariados, proveedores, contratistas, etc.). Línea de base: no hay cuenta única y se emiten un promedio de 750.000 cheques mensuales</p>	<p>Ley Anual de Presupuesto (Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos).</p> <p>Informe de evaluación sobre la capacidad institucional de las 5 DAFs.</p> <p>Estados de ejecución presupuestaria y asientos por partida doble, cuando corresponda.</p> <p>Informe de evaluación sobre la integración y uso del SIGEF por las UEPEX.</p> <p>Estados de ejecución presupuestaria y asientos por partida doble, cuando corresponda.</p> <p>Informe de evaluación sobre la integración del sistema de inversiones públicas con el SIGEF.</p> <p>Informe sobre los movimientos y situación de la deuda interna y externa del SPNF, en poder de analistas y medios de comunicación social y publicadas en la página WEB de la SEH.</p> <p>Informe del PAFI II certificando que la Tesorería no emite cheques para ningún tipo de pagos.</p> <p>Informes del Banco Central y del Banco de Reservas sobre cuentas bancarias de entidades del Gobierno Central y estados de conciliación bancaria preparados por la Tesorería.</p>	

OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	<p>Todas las operaciones de ingresos, gastos y de financiamiento del Gobierno Central generan automáticamente su registro por partida doble en la contabilidad patrimonial y se producen de igual forma los libros contables y los estados financieros integrales (aún sin valuación de activos físicos).</p> <p>Se ha completado la capacitación de todo el personal jerárquico o técnico del Gobierno Central relacionado con la reforma de la administración financiera o el SIGEF.</p>	<p>Informe técnico de evaluación sobre el la integridad del SIGEF y su estabilización.</p> <p>Verificación física de los Libros Diario y Mayor.</p> <p>Estados financieros mensuales y del último año.</p> <p>Informe de la CGR.</p> <p>Informe del Centro de Capacitación de la SEH.</p>	
<p>3. Desarrollo del Sistema de Administración Financiera en las Instituciones Descentralizadas y Autónomas.</p>	<p>Al final del proyecto:</p> <p>El SIGEF para IDA esta aplicado en forma integral (ingresos, gastos y financiamiento) y funciona eficazmente en 30 instituciones descentralizadas ó autónomas y en 4 de la seguridad social y produce automáticamente y a tiempo real los estados presupuestarios, financieros y económicos de cada una de ellas.</p> <p>Línea de base: 0%</p> <p>Se ha capacitado al 100% del personal gerencial y de línea de las Instituciones descentralizadas y autónomas vinculado a la gestión financiera</p> <p>Línea de base: 0 capacitados</p> <p>A los dos años:</p> <p>Se ha culminado el diseño funcional e informático para las Instituciones</p>	<p>Informe de evaluación sobre los resultados alcanzados.</p> <p>Informe del PAFI.</p> <p>Informe del Centro de Capacitación de la SEH.</p> <p>Informe de evaluación del diseño</p>	<p>Los máximos ejecutivos de las Instituciones Descentralizadas reafirman su decisión de encarar reformas institucionales en Administración Financiera.</p>

OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	<p>descentralizadas y autónomas.</p> <p>Se ha diseñado en detalle el Plan de Capacitación para el personal de las Instituciones Descentralizadas y Autónomas.</p>	<p>funcional e informático del SIGEF para IDA.</p> <p>Informe del Centro de Capacitación de la SEH.</p>	
4. Fortalecimiento de la Gestión de Compras y Contrataciones.	<p>Al final del proyecto:</p> <p>El 100% de las operaciones de compras y contrataciones del Gobierno Central se realizan a través del módulo electrónico de compras y contrataciones desarrollado en el marco de la nueva ley de contrataciones. Línea de base: 0%</p> <p>Se ha dotado de la capacidad administrativa necesaria (recursos humanos, físicos y tecnológicos) a todas las oficinas de compras y contrataciones del Gobierno Central. Línea de base: 0</p> <p>Se ha capacitado y entrenado al 100% del personal con funciones jerárquicas o técnicas de la oficinas de Compras y Contrataciones del Gobierno General. Línea de base: 0</p> <p>A los dos años</p> <p>Módulo de Compras y Contrataciones diseñado funcional e informático, adaptado al marco de la nueva ley de contrataciones e implantado y operando para por lo menos el 50% de las respectivas transacciones.</p>	<p>Informes de evaluación de la aplicación del Sistema de compras y contrataciones en el ámbito del Gobierno Central.</p> <p>Informes conteniendo una evaluación de la capacidad administrativa de las oficinas de compras y contrataciones.</p> <p>Verificación de las páginas WEB.</p> <p>Informe del Centro de Capacitación de la SEF.</p> <p>Informe de evaluación sobre resultados alcanzados.</p> <p>Verificación de las páginas WEB.</p>	El Poder Ejecutivo ratifica su decisión de reformar la gestión de compras y contrataciones e impulsa la aplicación de la ley u su reglamento.

OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	<p>Sistema electrónico de compras implantado y operando en 5 instituciones piloto del ámbito del Gobierno Central.</p> <p>50% del personal de las oficinas de compras y contrataciones del Gobierno Central capacitado y entrenado en el uso del sistema de compras y contrataciones.</p>	<p>Informe del Centro de Capacitación de la SEF.</p>	
5. Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General e implementación del sistema de control interno.	<p>Al fin del proyecto:</p> <p>Normativa secundaria o específica sobre control interno y auditoría dictada en forma integral y aplicada. Línea de base: no existe normativa</p> <p>Aplicación de la normativa de control interno en el 100% de las auditorías internas que se lleven a cabo. Línea de base: 0</p> <p>Se han fortalecido institucionalmente todas las unidades de Auditoría Interna del Gobierno Central. Línea de base: 0</p> <p>Implementación del sistema de control interno, la auditoría interna y herramientas tecnológicas de auditoría interna en 10 Secretarías. Línea de base: 0</p> <p>A los dos años:</p> <p>Contraloría General reorganizada y fortalecida institucionalmente para cumplir con eficacia las funciones que le</p>	<p>Actos administrativos que aprueban las normas e informe de evaluación sobre su aplicación.</p> <p>Informes de las Auditorías Internas efectuadas.</p> <p>Informe conteniendo una evaluación de la capacidad institucional de las UAI.</p> <p>Informe conteniendo una evaluación sobre la efectividad del control interno institucional.</p> <p>Reglamento Interno y Manual de Organización de la CGR. Informe de evaluación sobre la capacidad institucional de la CG y del personal con cargos jerárquicos.</p>	<p>El Congreso de la República aprueba el proyecto de Ley de la Contraloría General de la República y del Sistema de Control Interno.</p> <p>El Contralor General lidera el proceso de implementación del Sistema de Control Interno aprobado por la ley.</p>

OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	<p>establece la nueva ley en calidad de órgano rector del sistema de control interno.</p> <p>100% del personal esta capacitado para aplicar la nueva normativa de control interno al nivel central y de secretarias (ej. Unidades de Auditorias Interna de las Secretarias).</p>	Informe de evaluación de los capacitadores sobre el personal que asistió a los cursos y/o talleres de capacitación.	
<b>Actividades</b>			
1.1 Reestructuración de la Secretaría de Estado de Finanzas	Nuevos procedimientos administrativos diseñados y en aplicación Manuales de organización y normas que regulen la carrera administrativa de la Secretaria elaborados y en aplicación. .	Manual de procedimientos.  Manuales de Organización y normas de carrera administrativa	
1.2 Diseño e implantación del modulo de Estadísticas Fiscales	Unidad de Estadísticas Fiscales funcionando en un 80% y estadísticas correspondientes al SPNF publicadas en el sitio de la SEF.	Verificación física. Internet.	
1.3 Diseño e implantación de la unidad de Análisis y Política Fiscal	Unidad de Análisis y Política Fiscal de la SEH creada y con 80% de las capacidades administrativas, elaborando informes mensuales interpretando y evaluando los estados contables y las estadísticas fiscales y de ser necesario orientando las acciones correctivas relacionadas con el área.	Informes de la Unidad de Análisis y Políticas Fiscal	
1.4 Organización y fortalecimiento de la DAF de la SEF	DAF de la SEF organizada y funcionando al 100% como unidad piloto.	Verificación Física	

OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
1.5 Creación del centro de Capacitación de la SEF	<p>Unidad de capacitación en funcionamiento y programación académica desarrollada. El Centro de Capacitación dispone de la capacidad administrativa necesaria (80%, está en pleno funcionamiento, con su programación académica aprobada y se dictaron por lo menos 20 cursos de capacitación (de por lo menos 100 horas cada uno) y capacitado a 120 funcionarios del Gobierno Central y 150 de las IDAs en los aspectos conceptuales y técnicas de la administración financiera gubernamental.</p> <p>Línea de base: No existe (0%) un programa de capacitación y adiestramiento permanente para el personal técnico de la SEF, de sus órganos rectores y de todos aquellos afectados por la reforma de la gestión financiera del Estado. Igualmente se carece de un centro debidamente organizado y especializado para ello (0%).</p>	Verificación Física	
2.1 Modulo de Administración de Bienes	Unidad central organizada y normas que regulen su funcionamiento aprobadas. Inventario de Bienes Públicos (muebles e Inmuebles) efectuado y valorizado.	Verificación física	
2.2 Fortalecimiento de las DAFs	DAFs del Gobierno Central reorganizadas y entrenadas para realizar una gestión más eficaz	Verificación Física	
2.3 Modulo de Recursos Humanos	Monitoreo financiero de la planta de personal del Gobierno desarrollado y funcionando	Verificación Física	

OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
2.4 Interface del SIGEF con el Modulo de Inversión Pública	Modulo de Inversión Publica conectado con el SIGEF facilitando coordinación de politicas.	Verificación Física	
2.5 Modulo de UEPEX	Unidades Ejecutoras de Prestamos externos en línea con el SIGEF central y en condiciones de cumplir con sus obligaciones de información a los Bancos	Verificación Física	
2.6 Modulo de Presupuesto	Presupuesto orientado a resultados preparado. La ONAPRES reorganizada y marco normativo del sistema aprobado y en aplicación	Presupuesto	
2.7 Modulo de Contabilidad	DIGECOF presenta estados financieros del Gobierno Central siguiendo normas internacionales de contabilidad (ISAB)	Estados financieros	
2.8 Modulo de Tesorería	TN reorganizada de acuerdo al nuevo marco legal y en condiciones de Centralizar los recursos públicos en la Cuenta Unica del Tesoro, realizar la programación financiera y gestionar con transparencia y eficacia los fondos públicos	Verificación Física	
2.9 Modulo de Crédito Público	La unidad de Crédito Público opera con eficacia, el registro, la programación y liquidación de los servicios financieros de la deuda pública, la negociación y contratación de nuevos prestamos y la emisión y colocación de títulos.	Verificación Física	
2.10 ESIGEF y portal de la SEH	SIGEF migrado a Internet y Portal de la SEH publica periódicamente estadísticas fiscales	Web Publicaciones	
3.1 Diseño del modelo de SIGEF para		Verificación Física	

OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
Instituciones Descentralizadas	Diseño de modelo de gestión y registro de operaciones para las Instituciones Descentralizadas elaborado		
3.2 Desarrollo del SIGEF para Instituciones Descentralizadas	SIGEF en su versión para Instituciones Descentralizadas disponible habiendo incorporado gestión de UEPEX, Recaudaciones, Administración de Bienes y Compras.	Verificación Física	
3.3 Implantación del SIGEF en Instituciones Descentralizadas	40 instituciones gestionando presupuesto con SIGEF para descentralizadas.	Verificación Física	
3.4 Equipamiento informático	Equipos instalados para funcionamiento del SIGEF en Instituciones Descentralizadas	Verificación Física	
3.5 Software y servicios de SIGEF descentralizado	Software, licencias y puntos de conexión adquiridos o instalados	Verificación Física	
4.1 Fortalecimiento del órgano rector	Dirección general de Aprovisionamiento cumple cabalmente sus funciones en el marco de la nueva ley y su correspondiente reglamentación, administrando el sistema de compras electrónico y publicando resultados de su gestión en el Portal de compras del Gobierno Central	Verificación Física	
4.2 Fortalecimiento de las Oficinas de compras	Oficinas de Compras entrenadas en los nuevos procedimientos y aplicando criterios racionales y transparentes para la programación y ejecución de sus	Registros cursos de capacitación	



OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	actividades		
5.1 Reglamento de la nueva ley de control interno	Reglamento elaborado	Reglamento	
5.2 Diseño e instrumentación de la nueva organización de la CGR	CGR reorganizada para cumplir con su rol de órgano rector del control interno del Gobierno Central.	Verificación Física	
5.4 Fortalecimiento de la capacidad normativa y operativa de la CGR	Contraloría General modernizada y fortalecida con capacidades administrativas y regulatorias suficientes para cumplir y hacer cumplir la nueva ley	Verificación Física Registros cursos	

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_/\_/06

República Dominicana. Préstamo \_\_\_\_/OC-DR a la República Dominicana  
Programa de Modernización de la Administración de los Recursos Públicos

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 del programa de modernización de la administración de los recursos públicos. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$21.000.000, 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 de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

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

LEG/OPR/RGII/IDBDOCS#812131  
DR-L1005