



**ESTUDIO SOBRE UNA ESTRUCTURA
INSTITUCIONAL QUE GARANTICE LA
CONTINUIDAD DEL SIAFE Y DEL SIGEF
EN EL MINISTERIO DE HACIENDA**

INFORME FINAL

Fernando Mudarra
Consultor Externo

Mayo 2014

Las opiniones y análisis contenidos en el presente informe son responsabilidad del autor y no comprometen la posición del Banco Interamericano de Desarrollo

CONTENIDO

1.	JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS DEL ESTUDIO.....	4
2.	MARCO LEGAL DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DE HACIENDA	7
2.1.	Evolución y situación actual.....	7
2.2.	La creación del SIAFE	10
3.	EL PAFI: EVOLUCIÓN, SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS	17
3.1.	Antecedentes	17
3.2.	La segunda operación de financiamiento BID.....	19
3.3.	Situación actual y perspectivas	22
3.4.	Funciones actuales y tareas futuras del PAFI.....	29
3.5.	Resumen diagnóstico	36
4.	MACROPROCESOS VINCULADOS A LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA INTEGRADA	40
4.1.	Consideraciones previas	40
4.2.	Descripción de principales macroprocesos	42
5.	ESTRUCTURA BÁSICA DEL PAFI INTEGRADO EN EL MINISTERIO DE HACIENDA	62
5.1.	Terminología a utilizar.....	62
5.2.	Experiencias internacionales similares.....	64
5.3.	Justificación de la Unidad Organizativa	70
5.4.	Organigrama Básico de la Unidad según funciones	71
6.	ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN	76
6.1.	Identificación de opciones.....	76
6.2.	Análisis de las alternativas.....	80
6.3.	Implicaciones legales para la creación de la nueva Unidad.....	82
7.	MARCO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA NUEVA UNIDAD.....	84
7.1.	Objetivos.....	84
7.2.	Atribuciones	84
7.3.	Estructura orgánica	86
7.4.	Descripción de las Unidades Organizativas.....	87
7.5.	Marco Financiero	97
	NORMATIVA CONSULTADA	100

ESTUDIO SOBRE UNA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL QUE GARANTICE LA CONTINUIDAD
DEL SIAFE Y DEL SIGEF EN EL MINISTERIO DE HACIENDA

ÍNDICE DE TABLAS E ILUSTRACIONES

Tabla 1. Resumen de reformas Legales 2001 - 2007	7
Tabla 2. Ley 05-07: responsabilidades del MH respecto al SIAFE	11
Tabla 3. Objetivos Estratégicos del PEI del MH 2011-2015.....	13
Tabla 4. Funciones según Áreas PAFI 2013-2014.....	24
Tabla 5. Resumen de costes de personal PAFI 2014	28
Tabla 6. Plan de Acción PAFI 2014.....	29
Tabla 7. Retos futuros para el SIGEF y el SIAFE	36
Tabla 8. Análisis de las Alternativas de encaje institucional.....	80
Tabla 9. Estimación de Coste del personal Fijo de la DAFSI	97
Ilustración 1. Organigrama del Ministerio de Hacienda 2010	8
Ilustración 2. Organigrama Básico del MH. Propuesta 2013.....	15
Ilustración 3. Organigrama de la UE PAFI II. 2011	20
Ilustración 4. Sistemas de Información asociados al SIGEF en el marco del SIAFE	22
Ilustración 5. Organigrama PAFI 2014.....	23
Ilustración 6. Procesos PAFI respecto a SIGEF y SIAFE	35
Ilustración 7. Marco de identificación de Macroprocesos SIAFE.....	40
Ilustración 8. Macroprocesos SIAFE.....	42
Ilustración 9. Propuesta de estructura y espacios de coordinación	72

1. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS DEL ESTUDIO

La República Dominicana emprendió a finales de los años 90 una profunda reforma de su administración financiera pública. Se llevaron a cabo modificaciones legales, se adaptó la estructura institucional del Estado, se adoptaron nuevos procedimientos y se pusieron en funcionamiento herramientas tecnológicamente avanzadas para asegurar una gestión pública más eficiente y más orientada a los objetivos de desarrollo del país. Este proceso ha venido implementándose por décadas, desde que en 1996 y 1997 se emitieron los primeros decretos.

Se pueden diferenciar dos fases en dicho proceso:

- Entre **1996 y 2007**, en la que se establece la base normativa fundamental del nuevo sistema. Para impulsarla se decreta la instalación de un Comité Técnico Institucional para diseñar y proponer la orientación del proceso, creando como unidad ejecutora el Programa de Administración Financiera Integrada (PAFI). En el año 2001, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se crea la estructura operativa y se comienza a trabajar desde el punto de vista legal, tecnológico y funcional con el conjunto de instituciones relacionadas con la administración de las finanzas públicas. Ese mismo año comienza la aprobación de leyes destinadas a consolidar institucionalmente el nuevo modelo, y relacionadas con la contabilidad gubernamental, el crédito público, la tesorería, las contrataciones públicas y el presupuesto. En los años 2006 y 2007 se produce la reestructuración definitiva con la creación de la Secretaría de Estado de Finanzas (hoy Ministerio de Hacienda), separando sus competencias de las relacionadas con el desarrollo económico y la planificación, que actuará como garante de la implantación y funcionamiento de un Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAFE). Este último concepto queda recogido en la Ley 05-07, que establece además la obligatoriedad de poner en funcionamiento - para su uso en todo el Sector Público No Financiero (SPNF) - un Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF), que comenzaría a funcionar para una parte del Gobierno Central en el año 2004. Para ambos cometidos el Ministerio de Hacienda mantiene el Comité Técnico Interinstitucional y, sobre todo, la operatividad del PAFI, que continúa funcionando como unidad ejecutora de diferentes fuentes de recursos externos.
- Entre **2008 y 2013**, en la que se consolidan las reformas y se extiende la utilización del nuevo sistema de información. Se realiza en un contexto de desarrollo institucional específico de cada uno de los órganos rectores del SIAFE (Presupuesto, Contabilidad, Crédito Público y Tesorería), así como de otras áreas conexas al sistema como son inversión pública, administración de servidores públicos, compras y contrataciones, administración

tributaria¹, bienes nacionales y control interno. Se produce la elaboración del Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Hacienda en 2010, estableciendo las metas y resultados esperados para el período 2011 – 2015. Los desarrollos funcionales y procedimentales que establecen los órganos que afectan al SIAFE han ido teniendo su reflejo en evolución del SIGEF, que el período consigue llegar a más instituciones públicas y abarcar un porcentaje cada vez mayor de la administración del presupuesto público. Para ello continúa contando con la contribución del PAFI que se consolida como el desarrollador del sistema de información y garante de su mantenimiento, gracias en parte a la nueva operación de financiación aprobada por el BID en 2010 y que se prolongará hasta finales del año 2014.

Esta evolución ha permitido alcanzar importantes logros. Se ha conseguido dotar al Estado de una estructura de gestión financiera pública acorde al estándar internacional, profesional y eficaz en el cumplimiento de sus funciones. Se ha llegado a abarcar con un mismo sistema de información integrado casi el 100% de las operaciones realizadas por el Gobierno Central, generando procedimientos automáticos y transparentes que interrelacionan los sistemas de financiación propia y ajena, con los de asignación y ejecución del gasto. En seguimiento de todo ello, se ha dotado de un sistema de control interno que permite garantizar la auditoría y transparencia de las operaciones que realiza el Sector Público. En estos logros ha tenido especial importancia el empuje político proporcionado a la reforma desde su inicio, la consolidación del Ministerio de Hacienda como ente rector del SIAFE, la alta capacidad de los órganos rectores e instituciones anexas para modernizar sus procedimientos y funciones, y la existencia de un PAFI con recursos suficientes para articular las diferentes iniciativas y trasladarlas de forma ordenada a la plataforma tecnológica SIGEF. A ello se añade la asistencia técnica prestada a las dependencias del Ministerio de Hacienda para que elaborasen sus respectivos marcos normativos dentro de un esquema de funcionamiento común.

Sin embargo, este proceso de modernización no puede considerarse acabado. Requiere todavía de impulso en un doble sentido. Por una parte, en lo relacionado con profundización de las reformas, la implementación de éstas, la modernización e interoperación de la tecnológica que sustenta el sistema y la cobertura más amplia de la aplicación del SIAFE en el conjunto del SPNF. Las medidas necesarias han sido identificadas y se encuentran en los planes operativos de las distintas instituciones vinculadas a la Hacienda Pública. De ahí que esté prevista una revisión del sistema contable para adaptarlo a las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), la implantación del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones, la inclusión de las Instituciones Descentralizadas y Autónomas o la conexión directa del SIGEF con otros sistemas de información claves en la administración financiera, por poner algunos ejemplos. En cada caso se precisarán nuevos procedimientos, formación especializada al conjunto de usuarios y modificaciones de los procesos informáticos que contiene el SIGEF. Por otra parte, el conjunto del sistema necesita garantizar su sostenibilidad a medio y largo plazo. Considerando el marco legal existente, se debería

¹ En este periodo se crean la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y la Dirección General de Aduanas (DGA) como órganos adscritos al Ministerio de Hacienda, con autonomía de funcionamiento, y con competencias sobre la práctica totalidad de la función recolectora de impuestos para el Estado.

producir el desarrollo reglamentario más adecuado que marque responsabilidades, asegure la disponibilidad presupuestaria y garantice una óptima coordinación entre los diferentes actores implicados. Con este fin se llevarían a cabo nuevas reformas normativas, se ampliará la oferta formativa a usuarios y gestores y se adecuarán las estructuras para el correcto funcionamiento de los procesos que implica el SIAFE.

Este marco, tanto en lo relativo a los avances alcanzados como en cuanto a los retos que aún están pendientes, el PAFI se ve afectado de manera directa. Su papel hasta el momento ha sido fundamental como articulador de la implementación del SIAFE, desarrollador de la tecnología necesaria para el manejo de la información a través del SIGEF y como garantizador del mantenimiento y la operatividad de la plataforma ante la entrada masiva de nuevos procesos y nuevos usuarios. Sin embargo, la Unidad no se encuentra incluida orgánica ni funcionalmente en el Ministerio de Hacienda, si se tiene en cuenta la organización vigente. Igualmente, una parte importante de su presupuesto proviene de fondos externos, concretamente del BID, los cuales finalizan su periodo de ejecución en diciembre de 2014.

Por los motivos apuntados anteriormente, el objetivo de este trabajo es analizar y definir un modelo que, en función de la normativa vigente, suponga una solución institucional para garantizar la continuidad y sostenibilidad del SIAFE y de la herramienta de gestión SIGEF. Para ello, se revisará tanto el marco legal vigente como los procesos de reforma y modernización institucional que se están llevando a cabo en Hacienda en particular y en el conjunto de la Administración Pública en general, de forma que se logren definir alternativas de encaje institucional del PAFI en el sistema de administración financiera integrada. Se trata, por lo tanto, de establecer una funcionalidad específica al Programa dentro de la estructura orgánica del Ministerio de forma que se asegure la continuidad de los procesos estratégicos y operativos que afectan al SIGEF de forma particular, y al SIAFE de manera general. Todo ello asegurando la coherencia de los procesos internos del Ministerio, y el marco de relaciones que se establece con otras instituciones no consideradas Órganos Rectores del SIAFE pero que por Ley están relacionados con el mismo.

La metodología utilizada implica revisar tres grandes bloques de información: i) en primer lugar, el estado actual de las reformas en la administración pública del país, con especial énfasis en lo que se refiere al Ministerio de Hacienda; ii) en segundo lugar, se describirá la estructura actual del PAFI, teniendo en cuenta las capacidades con las que cuenta, su marco presupuestario y su planificación operativa a corto y medio plazo; con especial referencia aquellos que afectan a la interoperatividad del SIAFE y al funcionamiento del SIGEF; y iii) en tercer lugar, se identificarán los grandes macroprocesos que afectan al desarrollo y funcionamiento del SIAFE, prestando especial atención a aquellos que implican la coordinación con otros actores del sistema. Para finalizar, se ha optado incluir un punto relacionado con las experiencias de otros países de similares características, de forma que se puedan aprovechar las lecciones aprendidas.

Como resultado de este trabajo se pretende aportar opciones de encaje institucional del PAFI en el Ministerio de Hacienda. Se desarrollan varias posibilidades y se realizará un análisis atendiendo a criterios de eficacia, eficiencia, factibilidad y sostenibilidad, entre otros. Para cada una de ellas, además, se establecerán las medidas a adaptar en caso de ser seleccionada una de las posibilidades, tanto en el plano normativo, como en el organizativo y en el presupuestario.

2. MARCO LEGAL DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DE HACIENDA

2.1. Evolución y situación actual

Desde el año 2006 el Gobierno de la República Dominicana ha intensificado las reformas económicas e institucionales con el propósito de sentar bases sólidas de un proceso de crecimiento económico dinámico, eficiente y sostenido de largo plazo. Para ello se han implementado medidas que afectan la mayoría de las instituciones vinculadas a la gestión de las finanzas públicas, en cuanto a su estructura institucional, a la programación, asignación y uso de los recursos públicos que tienen asignados, y al planeamiento de sus operaciones. Estas medidas han permitido al país obtener mejores impactos en sus índices globales de crecimiento y de bienestar social, a pesar de los importantes obstáculos y condiciones externas que se produjeron en dicho periodo. Además, ha creado una base técnica y política para el manejo eficiente de las finanzas públicas, estableciendo una responsabilidad única en el Ministerio de Hacienda, y asignando responsabilidades más claras al conjunto de organismos que dependen del mismo. Un breve resumen de las normas que se han generado en el periodo se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 1. Resumen de reformas Legales 2001 - 2007

Leyes	Decretos
Ley No. 126-01 que crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental	Decreto 605-06, que establece el Reglamento Orgánico de la Dirección General, complementado por el Decreto 526-09, que define el funcionamiento del Sistema Nacional de Contabilidad Gubernamental
Ley No. 567-05, de la Tesorería Nacional.	Decreto No. 441-06, que establece el Reglamento de la Tesorería Nacional.
Ley No. 6-06, de Crédito Público.	Decreto No. 630-06, que establece el Reglamento de la Ley de Crédito Público.
Ley No. 340-06, sobre Contratación Pública de Bienes, Obras, Servicios y Concesiones.	Decreto No. 490-07, que establece el Reglamento de Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras.
Ley No. 423-06, Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público.	Decreto No. 492-07, que aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público.
Ley No. 494-06, Organización de la Ministerio de Hacienda.	Decreto No. 489-07, que aprueba el Reglamento Orgánico Funcional de la Ministerio de Hacienda.
Ley No. 498-06, Planificación e Inversión Pública.	Decreto No. 493-07, que aprueba el Reglamento de Aplicación No. 1 para la Ley No. 498-06, de Planificación e Inversión Pública.
Ley No. 5-07, que crea el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado.	
Ley No. 10-07, que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República.	Decreto No. 491-07 que aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley No. 10-07, que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República.

Fuente: Ministerio de Hacienda

El nuevo marco legal otorga racionalidad a la gestión pública, incorpora una estructura de controles internos y externos sobre la gestión de los entes públicos, a la vez que posibilita la transparencia en los mecanismos de obtención y aplicación de los recursos, y promueve la rendición de cuentas con énfasis en el desempeño institucional. Para ello reorganiza la cabeza del sector, el Ministerio de Hacienda, y revisa las competencias tanto para los Viceministerios como para las Direcciones Generales. Para facilitar este proceso pone el marcha un Sistema de Administración único, que centralice la vigilancia financiera y elimine las arbitrariedades en la asignación y gestión de los fondos públicos. La Ley de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda (hoy Ministerio de Hacienda) organiza finalmente las funciones de conducción de la política fiscal y de la gestión del presupuesto, identificándola como la unidad encargada de todos los aspectos relacionados con la gestión de las finanzas públicas. En el marco del cambio organizacional y la redistribución de funciones y responsabilidades, la Ley dispone la centralización de todos los aspectos de la gestión presupuestaria en el Ministerio de Hacienda para imprimirle consistencia y coherencia a la política fiscal, en contraposición con el modelo anterior donde la responsabilidad de la función fiscal estaba dispersa en el Secretariado Técnico de la Presidencia (hoy Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, MEPyD) y en el Banco Central de República Dominicana. En artículo 3, numeral 6 de la Ley se determina que el Ministerio de Hacienda es responsable de dirigir la Administración Financiera del Sector Público no Financiero a través de los sistemas de presupuesto, tesorería, crédito público, contabilidad gubernamental, contrataciones públicas y administración de bienes muebles e inmuebles del Estado. A nivel institucional se desarrolla en el Decreto No. 489-07, que aprueba el Reglamento Orgánico Funcional de la Ministerio de Hacienda. Entre sus contenidos, establece el Organigrama básico del Ministerio, estructurado de la siguiente manera:

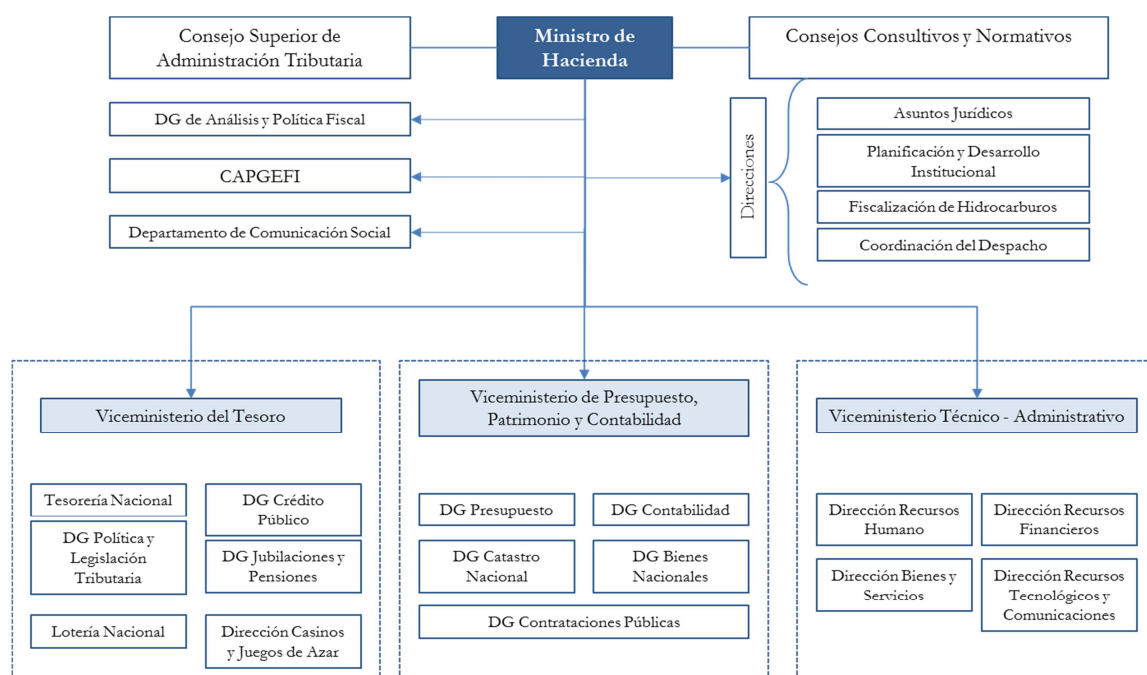


Ilustración 1. Organigrama del Ministerio de Hacienda 2010

Como puede apreciarse, la estructura está compuesta por tres Viceministerios, que agrupan a una serie de Direcciones Generales entre las que se encuentran los Órganos Rectores del SIAFE. Aunque el PAFI está formalmente asociado al Viceministerio del Tesoro, ni en el organigrama ni en el Reglamento Orgánico Funcional del MH se alude a sus responsabilidades y composición.

Respecto a los Órganos relacionados con la Gestión de las Finanzas Públicas, y que quedan integrados en el MH, se realiza a continuación una breve descripción de los cambios que implica la nueva legislación:

- ⊕ la Ley No. 126-01, que crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental e instituye el Sistema de Contabilidad Gubernamental, aprobada en el año 2001. Dicho Sistema comprenderá el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos que permitan evaluar, procesar y exponer los hechos económicos y financieros que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de los organismos comprendidos en el Sector Público No Financiero (Gobierno Central, instituciones descentralizadas, empresas públicas y las municipalidades). La Dirección General de Contabilidad Gubernamental tendrá las atribuciones de dictar las normas de contabilidad y los procedimientos específicos que considere necesarios para el adecuado funcionamiento del sistema de contabilidad, así como llevar la contabilidad general del gobierno central y elaborar los estados financieros correspondientes.
- ⊕ La Ley de la Tesorería Nacional No. 567-05 asigna a la Tesorería Nacional la responsabilidad de realizar la programación y administración de los flujos de caja en el sector público, coordinándolo con la ejecución presupuestaria. Para ello debe buscar el manejo centralizado de fondos basado en el principio de unidad de caja e incorpora la programación de caja como mecanismo seguimiento y control, y en la universalización de los pagos electrónico utilizando principalmente la transferencia bancaria. Una de las funciones principales que le asigna es la colocación de los excedentes de caja, o la búsqueda de financiación a corto plazo, de forma que se pueda planear mejor la cobertura de déficit transitorio.
- ⊕ La Ley de Crédito Público No. 6-06 establece el marco para las operaciones de endeudamiento público. Crea el Consejo de la Deuda Pública con las funciones de definición de políticas y estrategias de financiamiento. La Ley dispone además que sea el Ministerio de Hacienda el que debe autorizar previamente toda operación de crédito público del sector público no financiero y prohíbe el endeudamiento al margen del presupuesto.
- ⊕ La Ley sobre Contratación Pública de Bienes, Obras, Servicios y Concesiones No. 340-06 es de aplicación para todo el sector público sin excepción y cualquier institución que contrate con fondos públicos. Dispone la creación de la Dirección General de Contrataciones Públicas como órgano rector del sistema, cuyas funciones son el mantenimiento de un Sistema de Información de Precios (SIP) sobre bienes, servicios y obras. Deberá establecer igualmente el registro de proveedores del Estado y el Catálogo

de Bienes y Servicios (CBS). El nuevo sistema debe garantizar la libre competencia e igualdad de oportunidades para los oferentes y obliga a que las compras y contrataciones se realicen en un plano de transparencia, publicidad y difusión de las actuaciones, facilitando el acceso a la información y asegurando el control social, usando para todo ello por medios electrónicos.

- ⊕ En relación a la Ley Orgánica de Presupuesto del Sector Público No. 423-06, establece que la existente Oficina Nacional de Presupuesto pasará a ser la Dirección General de Presupuesto y dependerá de la Secretaría de Estado de Hacienda. Determina sus responsabilidades en materia de evaluación periódica y anual de la ejecución del presupuesto, así como en el análisis del impacto de los desvíos que se produzcan sobre la economía real y otras variables macroeconómicas. Asimismo, determina las responsabilidades de los organismos en materia de registros y evaluación periódica de la ejecución del presupuesto. Para ello establece que la elaboración del mismo se realice con una visión plurianual que, partiendo de la proyección macroeconómica, vincule la planificación estratégica y el presupuesto y que las decisiones de gastos se formulan sobre la base de los objetivos y las metas de la política fiscal. Pone además mucho énfasis en la necesidad de contar con lineamientos para que el presupuesto anual exprese la producción de bienes y servicios asociados a un grupo de resultados, de forma que pueda asegurarse la medición del desempeño de calidad, economía, eficiencia y eficacia. Con ello se pretende asociar gasto a consecución de metas, y garantizar el seguimiento y la rendición de cuentas.
- ⊕ Finalmente, la Ley del Sistema de Control Interno y de la Contraloría General de la República No. 10-07 crea el Sistema Nacional de Control Interno bajo la rectoría de la Contraloría General. Lo integran todas las instituciones públicas y las Unidades de Auditoría Interna de los distintos ministerios y organismos.

2.2. La creación del SIAFE

Para este proceso de modernización es especialmente significativa la aprobación de la Ley No. 5-07 que crea el **Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAFE)**. Tiene el propósito de preservar la unidad conceptual, normativa, sistémica y metodológica de todos los procesos que integran la Administración Financiera Gubernamental, y normar los procesos y procedimientos de los organismos públicos bajo los principios de unicidad e integridad. Según su artículo 2, está compuesto en calidad de Órganos Rectores por los sistemas de Presupuesto, Crédito Público, Tesorería y Contabilidad Gubernamental. Si bien estos sistemas están regulados por leyes y normas especiales, se hallaran “**sujetos a la autoridad del órgano central y deben estar conceptual, normativa, orgánica y funcionalmente interrelacionados entre sí**”. Se pretende, por tanto, garantizar una unidad de mando y coordinación que asegura la consistencia en la conducción de las finanzas públicas, la calidad en la gestión operativa, la transparencia y la rendición de cuentas. Es importante resaltar que se determina que también están relacionados con el Sistema

Integrado de Administración Financiera del Estado, los sistemas de Planificación e Inversión Pública, Gestión de Recursos Humanos, Administración Tributaria, Compras y Contrataciones, Administración de Bienes Nacionales y Control Interno. Estos sistemas, a partir de sus propias leyes y normas, mantendrán con el Sistema “**una unicidad conceptual y metodológica en materia de registros, procesamiento y presentación de información financiera**”. Esta unidad de criterio aparece recogida en la Ley como una necesidad que ha de expresarse en la obligación de interrelacionar los sistemas, y de mantener una centralización normativa que complemente la descentralización operativa. En este sentido, tiene especial relevancia el artículo 7, en el que se establecen las responsabilidades del MH respecto al funcionamiento del SIAFE, indicando que deberá:

Tabla 2. Ley 05-07: responsabilidades del MH respecto al SIAFE

Diseñar y poner en vigencia, con la participación de los órganos rectores, el plan estratégico de reforma de la Administración Financiera del Estado que estará orientado al desarrollo, modernización y eficacia de los distintos sistemas que conforman el SIAFE, mediante el uso de tecnologías modernas.
Garantizar la unidad de criterios y la coherencia de los desarrollos conceptuales, normativos, metodológicos y operacionales de los distintos sistemas componentes del SIAFE y facilitar la armonía con los sistemas relacionados.
Dictar y divulgar las políticas que servirán como guía general para el diseño, implantación, funcionamiento y mantenimiento de los distintos sistemas que conforman el SIAFE.
Supervisar la correcta implantación del sistema de información financiera en todos los Capítulos del Gobierno Central, en las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no financieras y en las Instituciones Publicas de la Seguridad Social
Conocer, previamente a su vigencia, las normas y metodologías a ser dictadas por los órganos rectores que conforman el SIAFE, pudiendo indicar las modificaciones que considere de lugar.
Promover la instrumentación de sistemas de información física que posibiliten, a través de su vinculación con el sistema de información financiera, la evaluación de la ejecución presupuestaria.
Organizar y promover la capacitación permanente y el desarrollo profesional de los recursos humanos que participen en la conducción y en la operación del SIAFE.

Como puede apreciarse, la norma exige un nivel de **articulación y coordinación** muy importante entre los órganos que forman el Sistema, bajo el mandato constante de la cabeza del sector. Aspectos relacionados con la normativa a aprobar, los sistemas a implantar y los recursos a asignar al buen funcionamiento del SIAFE, recogidos todos ellos en un **Plan Estratégico de Reforma de la Administración Financiera del Estado**, ha de ser una responsabilidad inherente a las funciones del Ministerio de Hacienda.

En el Título II de la Ley se establece la necesidad de contar con un Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF) como herramienta modular automatizada que integre y estandarice el registro de la gestión financiera pública. Es igualmente responsabilidad del MH administrar y dirigir el mismo así como, coordinando con los órganos rectores, velar porque “**su funcionamiento, seguridad, mantenimiento y permanente actualización funcional e informática**” sea la apropiada. Hay que tener en cuenta que dicho sistema comenzó a diseñarse en el año 2001, y entró

parcialmente en funcionamiento en 2004 para un conjunto reducido de entidades pertenecientes al Gobierno Central.

En general se trata de una norma fundamental para el desarrollo de las reformas, tanto desde el punto de vista de adoptar un enfoque apropiado para la administración de las finanzas públicas, como en cuanto al diseño de los mecanismos de coordinación y operativos que deben ponerse en práctica. Sin embargo esta Ley, a diferencia de lo que ocurre con el paquete legal aprobado entre 2001 y 2007, **no ha sido desarrollada reglamentariamente**, de forma que sus principios y las responsabilidades que asigna puedan ser llevados a medidas específicas y a procedimientos concretos. Ello ha tenido sin duda repercusión sobre la evolución del SIAFE y sobre el papel que ha desempeñado el PAFI desde la aprobación de la Ley. Antes y después de su aprobación se cuenta escasamente con tres Resoluciones Ministeriales y un Decreto, que desarrollan los siguientes puntos:

- ⊕ El Decreto Núm. 581-96, de fecha 19 de noviembre del 1996, que crea e integra la Comisión Técnica Internacional encargada de elaborar las propuestas de reformas y modernización financiera de la República Dominicana. Su cometido es la creación de una Comisión Técnica Internacional que se encargará de elaborar las propuestas de reformas y modernización de la administración financiera de la República Dominicana. Estuvo orientada básicamente a proporcionar un marco de referencia para el diseño de un eventual programa de financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La componían el titular de la Secretaría de Estado de Finanzas (en ese momento), el Secretario Técnico de la Presidencia y el Contralor General. Esta iniciativa permitió en buena medida el diseño de la primera operación de préstamo aprobada por el BID, que da lugar a la creación del PAFI.
- ⊕ La Resolución Núm. 54-06 que aprueba el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Estado de Finanzas. Elaborado en paralelo al proceso de aprobación de la Ley de Organización de la Secretaría de Hacienda, presenta los objetivos a cumplir por la reforma en marcha. Determina que existen carencias que es preciso mitigar, tanto en lo humano, como en lo físico y en lo tecnológico. Apunta en el texto el proceso a seguir para el diagnóstico, diseño e implementación del Programa, así como los aspectos principales que debe abordar². Uno de los puntos que guarda relación con el objeto de este trabajo se refiere a la responsabilidad de impulsar la iniciativa. Concretamente, en el apartado TERCERO y CUARTO se establece que el fortalecimiento de la Secretaría estará a cargo de “un único equipo, denominado Equipo de Dirección del Programa”. Estará presidido por uno de los Subsecretarios de Estado de ese momento, y formarán parte del mismo los Subsecretarios con responsabilidades específicas en la ejecución del Programa, y la en ese momento Directora Técnica del PAFI. Se le otorga a éste último, por tanto, un rol importante en el diseño y ejecución de las reformas, que se extiende igualmente a la participación en los Equipos de Ejecución de las diferentes áreas de trabajo. Finalmente la Resolución determina en su apartado DECIMO PRIMERO que la “Unidad Ejecutora del PAFI tendrá a su cargo de forma exclusiva, la contratación de los consultores internacionales o nacionales que sean necesarios para la eficaz ejecución del Programa de

² Desarrollados en el apartado PRIMERO de la Resolución.

Fortalecimiento..., cualquiera que sea el medio a través de los que se financien dichas contrataciones”.

Aprobada la Ley 494-06, la actividad de este equipo desemboca en parte en la presentación en 2010 del Plan Estratégico Institucional (PEI) del Ministerio de Hacienda³ para el periodo 2011-2015, en cumplimiento de la Ley de Planificación e Inversión Pública No.498-06. Con ello reafirma su rol de impulsor de las acciones que se desarrollen en favor de la disciplina fiscal, asegurando la programación, ejecución y control de los ingresos, los gastos y el financiamiento del Estado. Identifica 4 pilares básicos de la reforma de la administración financiera gubernamental: a) la reforma del marco normativo; b) la modernización de la administración financiera; c) la reforma del control interno; y d) la implantación del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF). Igualmente realiza un vínculo directo de la gestión del MH con la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), aprobada en el año 2009 y que marca el rumbo del país para los próximos 20 años. A nivel de Objetivos estratégicos, el PEI 2011-2015 desarrolla tres:

Tabla 3. Objetivos Estratégicos del PEI del MH 2011-2015

OBJETIVO ESTRATÉGICO 1	OBJETIVO ESTRATÉGICO 2	OBJETIVO ESTRATÉGICO 3
Orientado a consolidar una política fiscal sostenible que coadyuve a fortalecer el crecimiento real de la economía dominicana en el marco de una estabilidad macroeconómica a corto, mediano y largo plazo. Con las estrategias de Potenciar la dirección de la política de ingresos del gobierno; Mejorar el diseño y gestión de la política de gasto público; y Optimizar la dirección de la política de financiamiento público	Dirigido a mantener la disciplina fiscal mediante el fortalecimiento de una gestión financiera gubernamental integrada con mecanismos explícitos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas que eleve la efectividad de los sistemas administrativos vinculados con la gestión de las finanzas públicas. Para ello plantea fortalecer, integrar y ampliar la cobertura de los sistemas de información y operación de la administración financiera estatal y consolidar los mecanismos de monitoreo y evaluación sobre la base de un sistema estandarizado y unificado de información fiscal que promueva la transparencia y el acceso ciudadano a la información.	Persigue implementar un modelo integral y eficiente de gestión institucional mediante un conjunto de estrategias de desarrollo organizacional basadas en un sistema de evaluación del desempeño institucional y en un conjunto de estrategias de gestión de personal orientadas a favorecer la calidad del trabajo, la productividad y la satisfacción de los clientes internos y externos. Agrupa las estrategias de desarrollo organizacional, gestión del talento humano, y sistemas de información y servicios de atención al ciudadano.

Junto a las medidas que dan lugar a mejoras en la gestión financiera pública, que afectan al conjunto de Órganos Rectores del SIAFE y en los que tiene un papel importante el PAFI, destaca la aprobación de tres normas que afectan a la estructura institucional del MH y a los mecanismos de coordinación en el marco del SIAFE que puedan asegurar el cumplimiento de los objetivos que tiene asignados. Estas tres normativas son:

³ Con el Decreto No. 56-10, del 6 de febrero del 2010 se establece el cambio de Denominación de la Secretaria de Estado a Ministerio.

- a) El Decreto No. 710-11 que establece el Estatuto de la Carrera Administrativa Especial de Finanzas Públicas. Tiene como objetivo establecer las normas que garanticen que el acceso y el ascenso de los funcionarios en la Carrera Administrativa Especial de Finanzas Públicas, se realicen con el más estricto respeto a la igualdad de oportunidades y con base en la selección objetiva del más apto, mediante la comprobación de conocimientos, méritos y experiencia. Supone por tanto un ámbito específico de la función pública en el país, reconociendo que el SIAFE precisa de estos recursos para su normal funcionamiento. Su ámbito de aplicación se centra en todas las Direcciones Generales del MH, incluyendo la DG de Impuestos Internos y la DG de Aduanas.

- b) La Resolución Núm. 076-2013 que crea el Equipo Técnico Interinstitucional del Ministerio de Hacienda. Retoma las premisas de la Ley 05-07 en relación a que es necesario preservar la unidad conceptual, normativa, sistémica y metodológica de todos los procesos que conforman la administración financiera del Estado, para hacer sostenible la dirección de las finanzas públicas y el apoyo a la gestión operativa. Nace con el objetivo de unificar criterios y presentar recomendaciones sobre la emisión de normas y procesos técnicos de la administración financiera, así como cualquier otra atribución delegada por el Ministro de Hacienda. Estará integrado por representantes de la Dirección General de Presupuesto, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, la Tesorería Nacional, la Dirección General de Crédito Público y del Programa de Administración Financiera Integrada. La coordinación del Equipo estará a cargo del Director General de Contabilidad Gubernamental o el delegado designado, que además ejercerá la Secretaría del mismo.

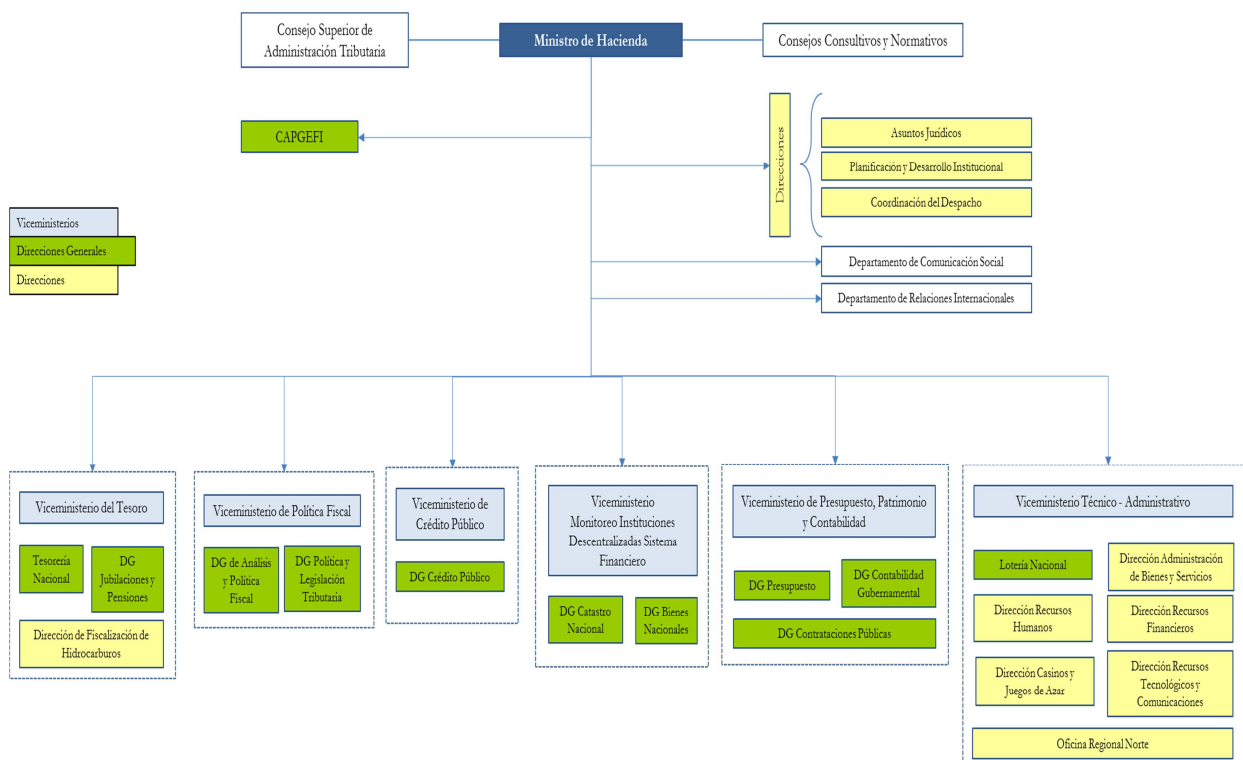
- c) Por último, en noviembre de 2013 se aprueba la Resolución Núm. 171-2013 que crea la Mesa de Coordinación de Política Fiscal. Es importante aludir a esta Resolución por el tipo de coordinación que establece y que está relacionado con el funcionamiento del SIAFE. Tiene como finalidad articular de forma permanente las diferentes iniciativas que constituyen la política fiscal, así como a las áreas responsables de la misma. Estará conformada por el Ministro de Hacienda, quien la presidirá; el Viceministro del Tesoro; el Viceministro de Presupuesto, Patrimonio y Contabilidad; el Viceministro de Crédito Público; el Viceministro de Política Fiscal; el Tesorero Nacional; el Director General de Impuestos Internos; y el Director General de Aduanas.

Para finalizar este apartado, en la evolución institucional del MH ha tenido influencia el conjunto de normativas aprobadas a iniciativa del Ministerio de Administración Pública. Entre ellas se encuentran Decreto No. 586-96, del 19 de noviembre de 1996, que define las Estructuras Básicas de las Secretarías de Estado; el Decreto No. 527-09, del 21 de julio del 2009, sobre Reglamento de Aplicación Estructura Organizativa, Cargos y Política Salarial; el Decreto No. 524-09, del 21 de julio del 2009, que aprueba el Reglamento de Reclutamiento y Selección de personal en la Administración Pública; la Ley No. 247-12, del 9 de agosto del 2012, Ley Orgánica de la Administración Pública; la Resolución 51-2013 del MAP que aprueba los modelos de estructura organizativa de las Unidades

de Tecnología de la Información y Comunicación (TIC); y la Ley No. 105-13 sobre Regulación Salarial del Estado dominicano. G. O. No. 10722 del 8 de agosto de 2013, entre otras.

Es importante tener en cuenta las implicaciones de la **Ley Orgánica de la Administración Pública, Núm. 247-12 del 14 de agosto de 2012** sobre la estructura de órganos que forman el Ministerio de Hacienda. Concretamente, en el Artículo 31 de la citada Ley se especifica que “La ley determinará los viceministerios que se necesiten en cada ministerio, **nunca más de seis (6)**, para dirigir, coordinar, evaluar y controlar un subsector homogéneo de la actividad sustantiva asignada al ministerio, bajo el estricto criterio de racionalidad y adecuación al sector ministerial. Los viceministros serán directamente responsables ante el ministro o la ministra por el desarrollo de su gestión y el cumplimiento efectivo de sus competencias”. Ello ha provocado recientemente la propuesta de remodelación del MH, todavía en proceso de negociación y aprobación en el Ministerio de Administración Pública, incrementando el número de Viceministerios de 3 a 6, según el esquema que se muestra a continuación. Sin embargo, esta composición aún se encuentra en proceso de aprobación a la fecha de redacción del presente informe.

Ilustración 2. Organigrama Básico del MH. Propuesta 2013



En resumen, el MH de Hacienda cuenta con una base legal sólida que determina sus funciones y responsabilidades. En estos momentos se encuentra en proceso de revisión, al hilo de las disposiciones que surgen del Ministerio de Administración Pública y del propio Organismo.

A efectos de este trabajo, se constata que el SIAFE supone una de las principales competencias del Ministerio, tanto a nivel de diseño como de operación y mantenimiento. Los aspectos relacionados con la coordinación de los órganos que forman el mismo ha sido desde el inicio de la reforma una prioridad, para lo cual se ha procurado establecer mecanismos formales con mayor o menor éxito. En este marco, destaca el hecho de que el PAFI, aun siendo tenido en cuenta en Decretos, Resoluciones y en el propio PEI, no se encuentra incluido en el Reglamento de Organización y Funcionamiento vigente a la fecha.

3. EL PAFI: EVOLUCIÓN, SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

3.1. Antecedentes

Con anterioridad a las normas que dan lugar a la nueva arquitectura del Ministerio de Hacienda, el Gobierno de la República Dominicana había puesto en marcha un primer proceso de reforma en materia de Administración Financiera a partir de la segunda mitad de la década de los noventa. De ese primer periodo data la aprobación del Decreto 581-96, que tiene como objetivo la creación de un Comité Técnico Interinstitucional encargado de generar las “*propuestas de reforma y modernización de la administración financiera de la República Dominicana*”, del que en el año 1997 nace el **Programa de Administración Financiera Integrada (PAFI)**. Ya en marcha, en 1998 se firma el Convenio de Cooperación Técnica n° 1093/OC-DR con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para financiar dicho programa (\$10.3 millones), comenzando la ejecución de los recursos a finales del año de 2000. Junto a esta operación, el PAFI y otros organismos de la Administración Financiera del Estado reciben apoyo del BID con un conjunto de asistencias técnicas de carácter no reembolsable para la definición, por ejemplo, de los instrumentos fundamentales requeridos por las Direcciones Generales de Impuestos Internos y de Aduanas para desarrollar sus procesos de modernización y reforma institucional.

A través de la operación iniciada en el año 2000 se pone en marcha en primer Programa. En el mismo, mediante financiamiento de consultoría, capacitación y equipos, se pretende apoyar a las autoridades de la Secretaría de Finanzas en el proceso de diseño e implantación de un Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) en el sector público dominicano. Por este proceso se definen, desarrollan, integran normativamente y comunican informáticamente los sistemas básicos de la gestión fiscal del Estado: Programación y Presupuesto, Inversiones Públicas, Tesorería (incluyendo Recaudación), Crédito Público y Contabilidad. Se integra a éstos el sistema de Control Interno y los denominados sistemas conexos a la administración financiera, que a pesar de no ser parte fundamental de ésta, condicionan fuertemente el manejo de recursos en el sector público. Estos son los sistemas de Contrataciones Públicas, Bienes Nacionales, y Administración Financiera de Recursos Humanos. Como resultado final, se espera contar con un macrosistema de gestión de recursos financieros, humanos, y materiales que contribuya a la mejora de los servicios que brinda el estado y facilite el acceso de la ciudadanía a información sobre el uso de dichos recursos.

Este Programa consta de los siguientes Componentes y Subcomponentes: a) Programación y Presupuesto; b) Tesorería; c) Contabilidad; d) Crédito Público; e) Control Interno; f) Inversión Pública; g) Contrataciones del Gobierno; h) Administración de Bienes Nacionales; i) Gestión Financiera de Recursos Humanos; j) Capacitación; k) Informática.

Esta operación de préstamo da lugar a un esquema de funcionamiento basado en una Unidad Técnica de Programa (UTP) específica, denominada genéricamente PAFI, dependiente del organismo ejecutor que recae en la Comisión Técnica Interinstitucional (CTI) formada por el Secretario de Estado de Finanzas, el Secretariado Técnico de la Presidencia y la Contraloría General

de la República. La CTI tiene a su cargo la orientación y supervisión general del Programa y la UTP tiene a su cargo la ejecución directa del mismo⁴. La UTP nace encabezada por un Director Técnico, que recae en el Viceministro del Tesoro, designado por el Presidente de la República a propuesta de la CTI. El Director Técnico es el responsable directo de la gerencia técnica y de la administración de los recursos del Programa, y estará apoyado por el grupo de consultores que constituyen el componente de Coordinación del Programa. Para ejercer dicha Coordinación se lleva a cabo la contratación de una consultoría de larga duración, de la cual dependen una serie de consultorías tanto nacionales como internacionales. No se considera en ese momento la posibilidad de cubrir puestos de coordinación y ejecución de actividades con funcionarios públicos pertenecientes a la Secretaría de Finanzas.

Bajo el mando del Director Técnico, la UTP cuenta con dos unidades: (i) la **unidad técnica**, encargada de la implementación directa del Programa, integrada por lo menos por un profesional local en cada una de las áreas/componentes, quienes actúan como contrapartes de los servicios de consultoría a contratarse. Estos profesionales se dedican a tiempo completo al Programa; y (ii) la **unidad administrativa**, encargada de brindar asistencia en materia de contratos, pagos, comunicaciones, apoyo logístico, etc., integrada por lo menos con 3 profesionales y 3 asistentes. Estas unidades serán financiadas por la contrapartida local.

Su orientación en los primeros años está centrada en prestar asistencia técnica a los distintos subsistemas de la administración financiera, en esos primeros años aún funcionando bajo un mismo Ministerio. Gracias a ello se elaboran las normativas descritas en el punto anterior y que dan lugar a las reformas aprobadas en el periodo 2005-2007. Junto a ello, se comienza con el diseño de lo que será la plataforma de manejo de información SIGEF. En enero del 2004 con la promulgación del Decreto Presidencial N° 10-04, que ordena la aplicación obligatoria del SIGEF para todas las entidades del gobierno central, se inicia la implantación y funcionamiento progresivo del sistema. En ese momento el SIGEF fue diseñado para operar con funcionalidades básicas que permitieran, entre otras actividades, formular el presupuesto, realizar la ejecución, capturar la información impositiva, y realizar pagos. Pretendía ser, por tanto, un instrumento integrador de registros más que un gestor de procesos. En la gestión 2004 se implementó un sistema de información fiscal que, partiendo de información de las instituciones, permite efectuar controles y seguimiento sobre la ejecución del presupuesto y elaborar la contabilidad patrimonial. También se incorporaron propuestas metodológicas y desarrollos normativos que mejoraron considerablemente el proceso presupuestario. El sistema fue desarrollado in house⁵, utilizando exclusivamente recursos técnicos provenientes del PAFI (personal de planta y consultorías externas), con financiamiento del BID y del gobierno dominicano.

⁴ Préstamo de cooperación técnica para un programa de administración financiera integrada (DR - 0094). Resumen ejecutivo. BID <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=448507>

⁵ Denominación que se utiliza para reconocer desarrollos propios, no adquiridos en el mercado. Ello ha sido posible gracias al trabajo de un equipo de desarrollo que tiene bajo su responsabilidad la creación de la aplicación informática para cuyo efecto cuenta con arquitectos, analistas, programadores, documentación y equipo de pruebas, entre otros.

A partir de las reformas legislativas realizadas en 2006 y 2007, el PAFI pone en marcha un proceso de diálogo con los órganos Rectores del SIAFE para responder a los cambios normativos. Con ello, el SIGEF incorpora una serie de actualizaciones referidas a aspectos como el fortalecimiento del proceso de pagos, implementando los procesos y procedimientos para sustituir el cheque como instrumento de pago por el de transferencias electrónicas; se puso en funcionamiento la interface con el Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda Pública (SIGADE), permitiendo una mejor programación del uso de divisas por parte de la Tesorería Nacional; la funcionalidad del proceso contable permitió en 2007 presentar los primeros Estados Financieros del Gobierno Central; se implementó el subsistema UEPEX (Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos), orientado a las Unidades Ejecutoras de Proyectos de Inversión, financiados total o parcialmente con préstamos y donaciones; se puso en funcionamiento el módulo de Contabilidad Patrimonial, alimentado de los flujos de ejecución del Presupuesto de Ingresos y Gastos y complementariamente de transacciones realizadas fuera del sistema (ajustes contables); se incorporó para el ejercicio 2008 al módulo de Presupuesto la formulación de las Instituciones Públicas Descentralizadas y Autónomas no Financieras e Instituciones Públicas de la Seguridad Social; y se ajustó el módulo de Compras y Contrataciones a la nueva legislación, dando posteriormente lugar a actual portal de compras dominicanas.

Junto al apoyo del BID al PAFI, el gobierno puso en marcha el Programa de Apoyo a la Gestión de las Finanzas Públicas (PAIGFP), financiado por la Unión Europea. Este programa, que arrancó en 2006, tuvo como objetivo específico el logro de un sistema de gestión de finanzas públicas con un marco legal, instituciones y recursos humanos adecuados para asegurar una ejecución del gasto público efectiva, regular, eficiente y transparente. En el período que va desde la finalización de la operación de préstamo BID 1093 (2006) hasta que se pone en marcha la nueva operación (2010), el PAIGFP contribuyó al sostenimiento de la Unidad de Coordinación del PAFI con recursos no reembolsables. Junto a ello, en ese periodo se lograron productos importantes en cuanto a contrataciones públicas, capacitación, apoyo a los sistemas de contabilidad y de presupuesto, evaluación PEFA, elaboración del plan estratégico institucional del Ministerio de Hacienda, entre otros.

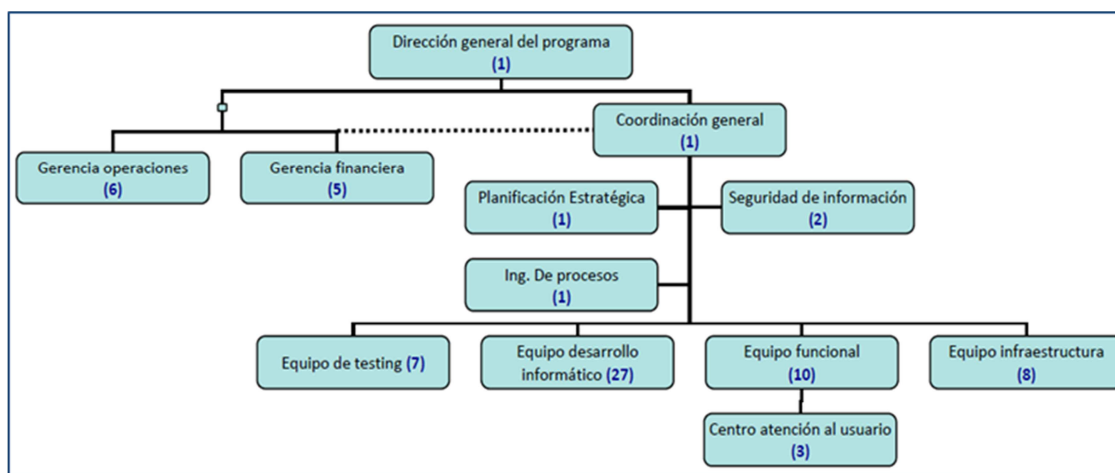
3.2. La segunda operación de financiamiento BID

A partir de febrero de 2010 el PAFI recibe nuevamente la elegibilidad del Programa BID n° 1809/OC-DR. En esta ocasión se centra en un objetivo general definido por la mejora de la gestión de los recursos del Estado, con el propósito de incrementar la eficacia y transparencia en el uso de los mismos y mejorar la efectividad de la gestión gubernamental. Establece cinco componentes: (i) fortalecer la capacidad institucional de la Secretaría de Estado de Finanzas (SEF) para asegurar que esté en capacidad de conducir la política y gestión fiscal, asumiendo las nuevas funciones que le son asignadas en el proceso de reforma legal y actuando 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 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, y (v) implementar un Sistema de Control Interno y fortalecer institucionalmente a la Contraloría General de la República 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.

El Organismo Ejecutor del Programa seguirá siendo el Ministerio de Hacienda, a través de la Unidad Ejecutora del Programa (UE). La UE ha estado a cargo de la ejecución del PAFI II, contando con seis años de experiencia en el proceso de reforma de la administración de los recursos públicos. Se mantiene el esquema del préstamo anterior, con una Dirección General del Programa y una Coordinación Técnica ocupada por una consultoría externa de larga duración. A esta Coordinación se añaden las áreas de Planificación Estratégica, Ingeniero de Procesos, Coordinador de Seguridad Tecnológica, Equipo Testing (pruebas), Equipo Desarrollo Informático, Equipo Funcional, Equipo de Soporte Técnico, y el Centro de Atención de Usuarios. En total, 72 profesionales a los que se suma personal de soporte secretarial, administrativo y de conserjería, hasta llegar a la cifra de 81 personas. De éstas, 45 son financiadas por el BID y 36 por los fondos de contrapartida nacional. El siguiente organigrama sintetiza esta distribución de funciones⁶:

Ilustración 3. Organigrama de la UE PAFI II. 2011



A mediados de la gestión 2010, ya con el financiamiento de la operación de préstamo, se comienza con la ejecución de los cinco componentes descritos anteriormente. Existe nuevamente una necesidad de seguir con el apoyo a las reformas emprendidas, apoyando desde el propio Ministerio los desarrollo reglamentarios y los Decretos que sustentan el fortalecimiento del Ministerio de Hacienda, entre los que se encuentran la asistencia técnica para la elaboración del Decreto 710-11 que da lugar al Estatuto de la Carrera Administrativa Especial de Finanzas Públicas, o a la revisión

⁶ Extraído del Reglamento Operativo de Programa DR-L1005, de 2011.

de los planes formativos del CAPGEFI, al cual se prestó igualmente apoyo para la mejora de sus instalaciones. Junto a ello destaca la relación con la Contraloría General en relación al diseño y puesta en marcha del Sistema Nacional de Control Interno.

Sin embargo, una gran proporción de los medios técnicos y humanos del PAFI se orienta a los aspectos tecnológicos y funcionales del SIGEF. En el año de comienzo de la operación se realizó un diagnóstico de la infraestructura tecnológica y de las prácticas utilizadas en el desarrollo de sistemas. La evaluación estableció que era necesario modernizar la plataforma tecnológica del SIGEF con el fin de mejorar su nivel de prestaciones en el Gobierno Central y enfrentar el desafío de incorporar las instituciones descentralizadas y autónomas no financieras y las instituciones públicas de la seguridad social a todo el ciclo de formulación y ejecución presupuestaria. Ese año se alcanza igualmente la operatividad del SIGEF vía internet, incluyendo otras importantes actualizaciones en hardware y software. Por otro lado, se incluyeron nuevas funcionalidades relacionadas con la gestión de la tesorería o con el acceso a la información por parte de los ciudadanos. Paralelamente se inició un estudio de las características legales, financieras y organizativas de las instituciones descentralizadas y autónomas no financieras y de las instituciones públicas de la seguridad social y se esbozaron las propuestas conceptuales para encarar una redefinición de los procesos de la administración financiera, evolucionando de un enfoque anual a uno plurianual del presupuesto y, fundamentalmente, incorporando una orientación de resultados en la asignación de recursos. Igualmente a partir de esta fecha se da comienzo a la programación de una nueva Plataforma de Información (framework) que soporte los nuevos procesos y permita una actualización a las nuevas tendencias del mercado de la tecnología. En este marco, se diseñó el proyecto para elaborar el Modelo de Procesos de la Gestión Financiera Gubernamental adaptado al marco legal y a las prácticas internacionales generalmente aceptadas. Dicho modelo servirá posteriormente de pauta para el desarrollo del nuevo sistema (eSIGEF), aspecto que se encuentra aún en proceso a la fecha de elaboración del presente informe.

Para llevar a cabo estas modificaciones, el equipo del PAFI encargado del desarrollo e implementación del SIGEF ha trabajado en base a una serie de etapas secuenciales. Una primera etapa, consiste en el Diseño y Desarrollo, que tiene como principales componentes la elaboración del modelo conceptual básico, elaboración de los manuales operativos, diseño de los procesos administrativos, definición de la arquitectura y estrategia informática, desarrollo del sistema informático y la capacitación. La segunda etapa, consiste en la Implantación en dos niveles: a nivel de las instituciones y organismos públicos y a nivel de Órganos Rectores. A nivel de las instituciones, la estrategia de implantación abarca dos fases: una primera, que incluye la unidades gestoras centrales de las instituciones, y una segunda, dada por el establecimiento del sistema en las principales unidades ejecutoras, definidas en función del volumen de ejecución presupuestaria. A nivel de los órganos rectores, se efectúa la implantación de los respectivos módulos del sistema. La tercera etapa, consiste en el Soporte y Mantenimiento del sistema de información, y corresponde a la unidad responsable de dicha tarea en el Ministerio de Hacienda. Asimismo, se le confiere la responsabilidad de concentrar los requerimientos de ajustes que se planteen al sistema, en lo que se refiere a todo el proceso de generación de información.

Para finalizar, es preciso destacar la convivencia del SIGEF con otros sistemas de administración financiera. Junto a los mencionados Sistema Integrado de Administración de la Deuda (SIGADE) y Sistema de Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos (UEPEX), se encuentran el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el Sistema de Administración de los Servidores Públicos (SASP), el Sistema de

Integrado de Gestión Aduanal (SIGA), el Sistema de Información Tributaria (SIT), el Sistema de Administración de Bienes en línea (SIAB) y el incipiente Sistema Nacional de Control Interno (SINACI). Unido a lo anterior se utilizan sistemas diferentes (soluciones ad-hoc) para la administración financiera interna de las Instituciones Descentralizadas y Autónomas, más por supuesto en el caso de las Empresas Públicas No Financieras y Ayuntamientos. Junto a esto, es habitual que tanto las Direcciones de Administración Financiera (DAF) como las UEPEX cuenten con sus propios sistemas de conciliación o compras ante la imposibilidad de hacerlo a través de SIGEF (por no corresponderse los acumulados, fechas de corte o nivel de desagregación a las solicitudes que hacen los gestores/decisores en la administración pública o incluso los organismos internacionales).

3.3. Situación actual y perspectivas

Con la actividad desarrollada en los últimos años, el PAFI se ha convertido en un factor fundamental de la reforma de la Administración Financiera y para la consolidación del SIAFE. En ello ha tenido especial importancia el desarrollo y mantenimiento del SIGEF, incorporando en el mismo las nuevas funcionalidades establecidas en la legislación. Llegar a este punto ha implicado un importantísimo esfuerzo en dotación de tecnología y en desarrollo de aplicaciones para el funcionamiento de un sistema que en estos momentos registra y da seguimiento a prácticamente el 100% del presupuesto que es ejecutado por el Gobierno Central. Junto a ello, es preciso destacar la labor realizada en relación al diseño de nuevos procesos y procedimientos fundamentales para la gestión financiera pública. Para ello ha prestado asesoría y realizado tareas desde el punto de vista funcional junto a los Órganos Rectores en aspectos tan significativos como la puesta en marcha del Sistema de Compras y Contrataciones, la revisión de los clasificadores presupuestarios y sus implicaciones en las distintas fases de la ejecución, o la implantación de la Cuenta Única del Tesoro (CUT). Además de estos aspectos, ha tenido la responsabilidad de la atención a los usuarios del

Ilustración 4. Sistemas de Información asociados al SIGEF en el marco del SIAFE

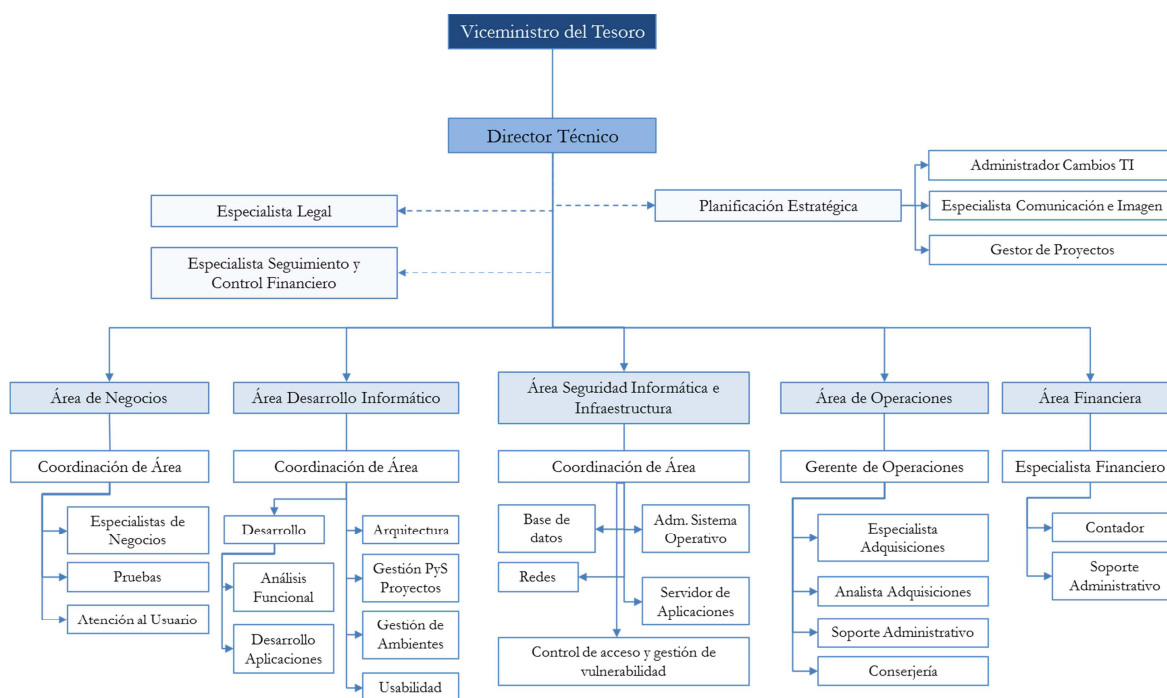


SIGEF, estableciendo una Mesa de Ayuda que es la referencia fundamental del conjunto de Instituciones que forman el Gobierno Central tanto a nivel de Direcciones Administrativo Financieras (DAF), como de unidades Ejecutoras de Programas con Financiamiento Externo (UEPEX).

A partir del año 2013 se ha entrado en la fase final de la segunda operación con financiamiento BID. Tiene previsto su finalización en diciembre de 2014. Hasta esa fecha, el Programa ha establecido una estructura de funcionamiento que permita cumplir con los productos y resultados asociados al convenio de financiación suscrito. Ambos aspectos se describen a continuación.

A efectos de estructura, el PAFI actualmente se encuentra estructurado en 5 áreas, 3 de ellas sustantivas y dos de apoyo. Las sustantivas corresponden al Área de Negocios, Área de Desarrollo Informático y Área de Seguridad Informática e Infraestructura. Se consideran de apoyo las relacionadas con la gerencia de operaciones y con la administración financiera. Las cinco áreas descritas dependen de una Dirección Técnica, que reporta al Viceministro del Tesoro de manera directa. Como equipo asociado a la Dirección se encuentra una Unidad de Planificación Estratégica, de asesoría legal y de seguimiento financiero. De forma esquemática, la estructura queda representada en el siguiente organigrama.

Ilustración 5. Organigrama PAFI 2014



Fuentes: Unidad Ejecutora PAFI. Se hace la salvedad de que la estructura referida al Área de Desarrollo Informático refleja específicamente la división de funciones proporcionada por la Coordinación de Área

A esta composición hay que añadir la incorporación reciente de un número importante de “implantadores”. Se trata de profesionales que tienen encomendada la función de acompañar el proceso de utilización de la herramienta SIGEF en las Instituciones Descentralizadas y Autónomas. Hasta el momento se ha producido la contratación de 26 personas, que han sido objeto de un proceso de capacitación especial para desarrollar su función. Sin contar este contingente, que se asume temporal hasta que el proceso se dé por finalizado, actualmente forman la Unidad PAFI noventa y siete (97) personas, incluyendo personal de apoyo administrativo y conserjería.

Un detalle de sus funciones se especifica en la siguiente tabla:

Tabla 4. Funciones según Áreas PAFI 2013-2014

Áreas/consultores	FUNCIONES
Dirección Técnica	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación General de las actividades del Programa • Interlocución permanente con el BID • Participación en mecanismos de coordinación por indicación del Viceministro del Tesoro y/o Ministro de Hacienda • Aprobación de planes de trabajo y planes operativos • Interlocución Técnica con Directores de Órganos Rectores e Instituciones relacionadas con el funcionamiento del SIAFE/SIGEF
Área de Operaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la Dirección Técnica en la definición de las actividades de consultoría a desarrollar por el Programa • Coordinación General de servicios de apoyo del programa • Elaborar y mantener actualizado el Plan de Adquisiciones • Diseño, seguimiento y ejecución de procesos de licitación para compras y contrataciones • Evaluación de los currículos y documentación complementaria presentada por los proponentes de consultorías • Preparar solicitudes de desembolso para No Objeción del BID
Área Financiera	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar, normar y asumir el manejo financiero y contable del Programa • Elaborará el presupuesto del plan operativo anual • Responsable del manejo de las cuentas corrientes, cuentas especiales y pagos; • Preparar los estados financieros del Programa • Responsable de la administración de recursos humanos en el marco del Programa

<p>Análisis de Negocios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar las actividades de los consultorías desde el punto de vista funcional tanto para la etapa mantenimiento y consolidación del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) como para el desarrollo e implementación del sistema de información para el sector descentralizado administrativo • Garantizar que las actividades de los consultores funcionales en las áreas de su responsabilidad se ejecuten en correspondencia con un enfoque integrado y con la política definida por el programa • Elaborar los planes de trabajo de los consultores funcionales y dar seguimiento a su ejecución observando la secuencia lógica de las actividades a ejecutar por los mismos • Verificar que los productos resultantes del desarrollo informático del SIGEF cumplan con los objetivos y requisitos establecidos en el diseño y análisis de los sistemas de información • Participar en reuniones de trabajo institucionales sobre aspectos técnicos y estratégicos del Programa • Coordinar las tareas de los integrantes del Sector de Prueba • Controlar la calidad de los sistemas construidos, documenta los defectos del software y valida que los requerimientos definidos se hayan implementado correctamente • Procesar y organizar las entregas de desarrollo para su instalación en los ambientes de prueba • Recibir y registrar las consultas de los usuarios. • Orientar al usuario en el uso de las aplicaciones, en la ejecución de sus transacciones. • Tramitar la consulta cuando requiere la intervención de un especialista, indicando la prioridad. • Dar seguimiento detallado al estado de situación de cada requerimiento
<p>Desarrollo Informático</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conducir y coordinar las actividades de diseño e implementación de sistemas en el marco del Programa: Diseño conceptual de las soluciones (prototipos), diseño detallado de los sistemas, desarrollo de los sistemas, pruebas e implantación de los mismos así como adiestramiento a usuarios • Definir los procedimientos internos de cada uno de los equipos y aquellos que mantienen el flujo de trabajo entre equipos • Participar y supervisar el Control de Calidad de los modelos y documentos generados por cada uno de los equipos asegurando el cumplimiento de las pautas definidas • Participar junto a los responsables de análisis funcional de la atención de consultas específicas realizadas por los Órganos Rectores que por su singularidad no son atendidas a través de los servicios habituales de Soporte al Usuario (mesa de ayuda) • Definir cada disciplina del proceso identificando las actividades a desarrollar, los roles que deben participar y los modelos y documentos que deben ser producidos • Investigar y seleccionar herramientas de soporte a los diferentes procesos definidos que permitan la colaboración de todos los equipos en gestión de proyectos, documentación, gestión de conocimientos, flujos de trabajo, gestión de incidentes y requerimientos. • Investigar y configurar la herramienta para soportar el modelado de los artefactos definidos para cada una de las disciplinas del proceso de desarrollo. • Brindar capacitación y soporte al equipo del Programa en el proceso de desarrollo, sus disciplinas, artefactos y herramientas de soporte • Participar en conjunto a área de negocios en la conceptualización de los modelos que sirven de base al desarrollo y aplicación de procesos en áreas específicas del SIAFE. • Creación y confección de artes para publicidad, campañas, eventos, ect.

<p>Seguridad Tecnológica e Infraestructura</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Velar por la seguridad de la información, desarrollando actividades tendentes a la protección de amenazas para garantizar la continuidad, minimizar los daños y maximizar la calidad • Garantizar la observación de principios de integridad, disponibilidad y confidencialidad de la información administrada por el SIGEF • Definir, actualizar y velar por la implementación de la Política de Seguridad de la Información en el ámbito del Programa de acuerdo a las normas internacionales • Participar en el diseño, implementación y monitoreo de los mecanismos y sistemas de seguridad Internet • Participar en proyectos nuevos para anticipar los resguardos de seguridad que deben tenerse en cuenta en el desarrollo. • Supervisar el cumplimiento de las políticas de seguridad y procedimientos definidos, en el desarrollo de las Aplicaciones de Administración Financiera • Evaluar las propuestas de soluciones elaboradas por las distintas áreas y sectores a efectos de complementar las políticas establecidas • Proponer herramientas para evaluar, monitorear y mejorar el rendimiento del hardware y software de base. • Coordinar la instalación, administración y operación de los servidores instalados y de su software de base asociado: sistemas operativos, base de datos, application server, etc. • Asegurar el correcto intercambio de información con los organismos mediante el sistema de comunicaciones en consonancia con el creciente de un número de usuarios previsto en el plan del Proyecto. • Coordinar la instalación y actualización de los equipos y software micro informático. • Coordinar el mantenimiento correctivo y preventivo del equipamiento informático central y de los puestos de trabajo, de los dispositivos de comunicaciones y de los equipos auxiliares (aire acondicionado, detección de incendios, etc.) • Evaluar el desempeño de los equipos, redes y software de base e investigar productos del mercado, a partir de los informes de los miembros del equipo elaborando propuestas de cambio tecnológico • Supervisar la instalación y puesta en marcha de enlaces y equipamiento de comunicaciones, a efectos de garantizar la conectividad entre los equipos que soportan la ejecución de las aplicaciones de Administración Financiera • Crea y administra las bases de datos y sus esquemas de los distintos ambientes requeridos para los sistemas de administración financiera: producción, desarrollo, prueba, capacitación, centro de atención de usuarios, etc
<p>Planificación Estratégica</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar la alineación estratégica de los planes del Programa con el Plan Estratégico institucional del Ministerio de Hacienda • Aplicar las herramientas de planificación para gestionar, estructurar y dar seguimiento a los proyectos desarrollados por el Programa • Promover las acciones de comunicación internas y dar difusión a los planes del Programa entre instituciones involucradas • Validar que los modelos de procesos de la gestión financiera están alineados con la estrategia de Hacienda y del PAFI • Participar en la evaluación y selección de nuevas tecnologías para el desarrollo del SIGEF y para la automatización de los procesos de la Gestión Financiera del Estado • Elaborar informes de seguimiento por equipo de trabajo y por proyecto

Fuente: Elaboración propia, basado en Reglamento Operativo de Programa BID n° 1809/OC-DR, aportes de staff PAFI y observación directa

Finalmente, respecto a la estructura de la Unidad PAFI, es preciso considerar dos aspectos relevantes que se han producido a partir del cambio de autoridades de Gobierno, en el año 2012. Por una parte, la actividad del Comité Técnico Interinstitucional ha sido prácticamente inexistente.

La consolidación de la Unidad y su plan de trabajo asociado a una financiación externa, han provocado que el Comité no se haya reunido en los últimos años, al menos en el esquema que preveía el Decreto 581-96. A ello se ha unido la escasa participación del Viceministerio del Tesoro en la planificación, interlocución, ejecución y seguimiento de las actividades del PAFI fruto de dicha madurez como Unidad especial. Como muestra de esta situación, se ha pasado de contar con una Dirección Técnica (Viceministro) y una Coordinación Técnica (consultoría externa), a solo una Dirección Técnica ocupada por un funcionario del Ministerio de Hacienda que mantiene la adscripción formal al Viceministerio pero asume directamente las responsabilidades de dirección y control del avance del Programa.

El segundo hecho significativo radica en que actualmente el Director Técnico del PAFI es el responsable de la Dirección de Recursos Tecnológicos y Comunicación del Ministerio de Hacienda. Ello ha permitido una mayor coordinación entre ambas unidades, de marcada orientación tecnológica, facilitando la complementariedad y asegurando un uso eficiente de los recursos asignados a una y otra para satisfacer de mejor forma las necesidades existentes.

Ninguno de los dos cambios apuntados ha sido formalizado en algún tipo de norma emitida o promovida por el Ministerio de Hacienda, por lo que el funcionamiento de este esquema está marcado por la dinámica propia del Programa.

Otro de los aspectos importantes en el funcionamiento de la Unidad PAFI ha sido **los procesos de coordinación** que se han implantado. Como se ha apuntado anteriormente, se había previsto en la legislación el funcionamiento de un Comité Técnico Interinstitucional, encargado de garantizar este aspecto. Sin embargo, como se ha podido describir, no ha tenido una especial relevancia, sobre todo en la última operación con el BID. Recientemente, mediante la Resolución 076-2013, el Ministro de Hacienda crea el Equipo Técnico Interinstitucional, coordinado por la DIGECOG e integrado por los Órganos Rectores más el PAFI. Igualmente, según la información recabada de los actores a lo largo de este trabajo, su actividad ha sido nula en los meses que han transcurrido desde su constitución. Finalmente, la iniciativa de puesta en funcionamiento de la Mesa de Coordinación de la Política Fiscal parece ser un espacio idóneo para la coordinación entre órganos clave de la Administración Financiera. Sin embargo, en este caso el PAFI no forma parte de la misma. En resumen, no se cuenta en este momento con ningún mecanismo de coordinación formal en el SIAFE. Las relaciones se producen normalmente de forma bilateral, entre el PAFI y los distintos órganos involucrados. Solo es preciso destacar la reciente iniciativa de la Dirección Técnica del Programa de poner en marcha una **Unidad Técnica de Apoyo**, en la que dan cita de forma periódica los representantes de los órganos rectores y otras instituciones relacionadas con el SIAFE. No tiene un carácter formal, pero al menos está logrando unos niveles de relación y coordinación significativos.

Para concluir de caracterizar la estructura actual, se ha realizado un análisis de los costos que supone tanto para el financiamiento externo como para los fondos de contrapartida nacional. Hay que considerar que actualmente todo el personal que presta sus servicios en el PAFI tiene la condición de “consultoría”, aunque en algunos casos la misma se lleva prolongando desde más de 10 años. Los importes resultantes de la revisión efectuada se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 5. Resumen de costes de personal PAFI 2014

COSTO MES DE CONSULTORES DE PLANTA 2014		En RD\$	
#PAX	Áreas/consultores	BID	MH
4	Dirección Técnica	-	(4) 622.422
19	Área de Operaciones	(2) 385.000	(17) 540.200
5	Área Financiera	-	(5) 593.000
8	Área de Análisis de Negocios	(8) 1.105.000	-
6	Pruebas	(5) 566.000	(1) 82.000
6	Atención Usuarios	-	(6) 474.000
30	Desarrollo Informático	(25) 3.418.000	(5) 561.000
15	Seguridad Tecnológica e Infraestructura (*)	(9) 1.080.000	(6) 378.000
4	Planificación Estratégica	(1) 175.000	(3) 311.000
97	TOTALES	(50) 6.729.000	(47) 3.561.622
Considerando el Proyecto de Incorporar las Instituciones Descentralizadas y Autónomas:			
26	Implementación de aplicaciones	-	(26) 1.170.000
123	TOTALES 2014	6.729.000	4.731.622
NOTA: Se ofrecen entre paréntesis junto al monto el número de puestos financiados (*) Está por confirmarse la contratación de un Encargado de Seguridad, que será financiado con fondos de contrapartida nacional.			

Fuente: Elaboración Propia en base a información proporcionada por la Gerencia Operaciones PAFI

Actualmente, teniendo en cuenta todos los costos existentes, el PAFI necesita un presupuesto mensual de RD\$ 11,460,622 aproximadamente US\$ 267,772. Como se desprende de los datos, las dos fuentes de financiación del Programa comparten casi al 50% el personal de planta contratado, si exceptuamos a las personas encargadas de la implementación del SIGEF en las Instituciones Descentralizadas y Autónomas. En cuanto al presupuesto, el valor que sale de la financiación externa supone un 58,7%, mientras que la contrapartida de fondos nacionales completa el 41,3% de las necesidades de recursos para pago de personal. A nivel de áreas, tanto la dirección como los servicios relacionados con operaciones y manejo financiero, han quedado asumidos desde 2013 por el presupuesto del Ministerio de Hacienda. Se encuadran en dicha modalidad también la atención a usuarios y los apoyos que se han contratado para las funciones de planeamiento estratégico. Las áreas funcionales y tecnológicas, atendiendo al número de integrantes, son asumidas con el financiamiento BID en un 100% en el caso del análisis de negocios, un 85% en pruebas y desarrollo informático, un 60% en seguridad tecnológica e infraestructura y un 25% en el caso de planificación estratégica.

Para terminar el apunte sobre los costes, será preciso realizar una recopilación exhaustiva de los costes que posee el equipo adquirido para el funcionamiento del SIGEF. Teniendo en cuenta solo el caso del mantenimiento y soporte del ExaData-ULA⁷, adquirido en el año 2011, supone un monto de unos 500 mil US\$ al año y está cubierto por el contrato actual solo hasta la finalización del año 2014.

⁷ Infraestructura integrada de servidores, almacenamiento y motor de base de datos (Oracle), acompañada de un acuerdo de licenciamiento que garantiza por tres años todo el software Oracle que la infraestructura tecnológica del sistema pueda necesitar

3.4. Funciones actuales y tareas futuras del PAFI

La estructura anteriormente descrita está concebida para afrontar los compromisos a corto plazo, principalmente derivados del convenio de financiación BID. Según se recoge en los informes de seguimiento del programa, hasta final de 2014 se ha planificado una serie de resultados y productos que tienen que ver con cada uno de los componentes establecidos a mediados de 2010. Entre ellos se encuentran acciones relacionadas con los 5 componentes del Programa, en los que el PAFI tiene un papel sustantivo, de apoyo o asesor, según los casos. A este conjunto de acciones hay que añadir otras asociadas al mantenimiento de la infraestructura y a la atención a los usuarios del SIGEF, así como las que realiza la gerencia de operaciones, que no se consideran productos específicos. Se sintetizan en los siguientes:

Tabla 6. Plan de Acción PAFI 2014

<p>Componente: 1. Fortalecimiento MH</p> <ul style="list-style-type: none"> → Adecuación Arreglos Organizacionales de la Unidad del PAFI integrada al Ministerio de Hacienda → Equipamiento de laboratorio de capacitación en CAPGEFI → Implementación del Sistema de Gestión Administración del Ministerio de Hacienda → Adquisición de central telefónica para el Ministerio de Hacienda → Elaboración del Marco Legal y Regulatorio del Sistema Nacional de Capacitación y Certificación Hacendaria. Diseño de la Estructura de Monitoreo y Desarrollo del Modelo Funcional → Valoración de cargos de Ministerio de Hacienda, DGPLT, DGCrP, DGJP → Adecuación de los arreglos organizacionales de la TN, DIGECOG, DIGEPRES, CRÉDITO PÚBLICO Y DGCP al nuevo marco legal (leyes ajustadas a la constitución) → Implementación Sistema Informático de Administración de Recursos Humanos → Implementación Sistema Informático de Planificación y Seguimiento de Proyectos
<p>Componente: 2. SIGEF Gobierno Central</p> <ul style="list-style-type: none"> → Modelado y Documentación de los Sistemas Informáticos SIAFE utilizando Enterprise Architect → Implementación matrices contables NICSP. Proceso de capacitación. Diseño y desarrollo del plan de cuentas contables y políticas contables según NICSP → Desarrollo e implementación del módulo de recaudación directa. → Desarrollo del módulo de Monitoreo de la Inversión Pública → Definición y Establecimiento de la metodología del Presupuesto Plurianual y Orientado a Resultado (POR) → Adquisición, adaptación e implementación interinstitucional de solución de gestión de servicios TIC y asistencia al usuario. → Elaboración del reglamento de aplicación de la ley 423-06 en el ámbito de los ayuntamientos → Desarrollo web service para intercambio información de ingresos con la DGII, DGA y TSS
<p>Componente: 3. SIGEF Descentralizado</p> <ul style="list-style-type: none"> → Diseño, construcción e implementación del módulo de captura de información presupuestaria del SPNF 2014 → Desarrollo Arquitectura e implementación plataforma de DW y BI. Adquisición de software. Publicación de información consolidada en plataforma. → Desarrollo del pago electrónico en moneda extranjera en el SIGEF → Definición, desarrollo e implementación del Registro de beneficiario de pago → Implementación de 34 Inst. Descentralizadas y de la Seguridad Social → Desarrollo de interfaces para captura información SIGEF y otros sistemas 2014

- Diseño Estrategia BCP/DRP, Plan de Continuidad de Negocios y del Plan de Recuperación de Desastres
- Desarrollo e implementación reportes gerenciales de la formulación y ejecución presupuestaria histórica 2004-2012
- Consensuar la propuesta del modelo de proceso SIAFE
- Desarrollo del modelo e implementación de herramienta para programación financiera
- Desarrollo e implementación del Portal de consulta al ciudadano con la ejecución presupuestaria histórica (Data Warehouse)

Componente: 4. Sistema de Compras

- Vinculo contrato de compras con compromiso presupuestario
- Desarrollo del modelo de capacitación y acreditación por tipo de usuario y niveles
- Implementación de Unidad de Administración de Proyectos
- Estrategia en sistemas nacionales de compras públicas (SNCP) e implementación de portales
- Desarrollo e implementación Centro de Servicios
- Definición desarrollo e implantación del sistema de seguimiento y evaluación del SNCP

Componente: 5. Fortalecimiento CGR

- Capacitación de Auditores en diversas materias
- Conferencias y Congresos Internacionales
- Diagnóstico y diseño conceptual del Régimen de Carrera Especial
- Capacitación de 800 servidores públicos (incluye funcionarios Entidades y CGR) en la Guía para evaluación de efectividad del SCI

Fuente: Elaboración propia en base a Matriz de productos 2014, elaborado por la Unidad de Planificación Estratégica del PAFI. Enero 2014

En resumen, **el actual PAFI realiza funciones que tienen que ver tanto con aspectos sustantivos, como de apoyo y asesores**, y que están relacionados al mismo tiempo con los sistemas vinculados a los Sistemas basados en Tecnología de la Información (TI), especialmente el SIGEF, y con el SIAFE (en este último caso, por tanto, estrechamente vinculados a las responsabilidades del resto de Órganos Rectores y otras instituciones relacionadas). Para traducir este plan de trabajo a terminología de organización de la Administración Pública en la República Dominicana, se expone a continuación una relación de tareas en base a la funcionalidad que tienen dentro del Sistema Integrado.

a. Funciones relacionadas con el SIGEF y otros sistemas de información

Suponen el ámbito específico más claro de la actividad del PAFI. Su diseño y funcionamiento ha surgido del Programa y desde la puesta en marcha su operatividad y mantenimiento depende completamente de éste. Se pueden identificar cuatro (4) grupos de funciones:

a.1. Actualización de procesos en los distintos subsistemas

Están relacionadas con las mejoras a realizar en los procedimientos de registro y procesamiento de información en el SIGEF. Tienen un carácter sustantivo y asesor al mismo tiempo, y precisan de la coordinación con otros organismos de la Administración

Financiera ya que las modificaciones son identificadas habitualmente por los Órganos Rectores. Dan lugar a dos tipos de actividades:

a.1.1. Funcionales: el Área de Análisis de Negocios realiza la valoración de los cambios a introducir (por ejemplo, pago electrónico en moneda extranjera), junto a los analistas del Órgano rector. Se valoran las implicaciones sobre otros procesos de la administración financiera y se realiza el diseño del proceso a incluir.

a.1.2. Desarrollo Informático: Diseñado el proceso a modificar, los programadores del Área del PAFI estudian las modificaciones a realizar y elaboran el plan de trabajo. A medida que el proceso avanza se mantienen coordinaciones internas con los analistas de negocio del PAFI con participación de los especialistas del Órgano Rector correspondiente. Posteriormente pasa a la fase de prueba (testing), donde queda la aplicación lista para su puesta en producción.

a.2. Seguridad y mantenimiento de la Infraestructura tecnológica

Se trata de las actividades realizadas básicamente por el Área de Seguridad Tecnológica e Infraestructura en lo relacionado con hardware, redes, bases de datos, servidores de aplicaciones, entorno web y comunicaciones. Se trata de una labor de apoyo, muy similar a las que realizan las Unidades/Direcciones de Tecnología y Comunicaciones de los órganos de la Administración Pública. Deberían estar muy coordinadas internamente con el Área de Análisis de Negocios y de Desarrollo Informático, de forma que las modificaciones y avances que se lleven a cabo respondan a las necesidades de operatividad del SIGEF. Mantienen igualmente el control sobre el número de usuarios registrados y sobre el tipo de rol que pueden asumir en el sistema.

a.3. Atención al usuario, documentación de procesos y capacitación

El aumento del número de usuarios⁸ y la complejidad de los procesos que contiene el SIGEF ha aumentado exponencialmente la actividad en este tipo de ámbitos. Es llevada a cabo por el Área de Análisis de Negocios. Entre sus actividades están:

a.3.1. Mesa de Ayuda: Poniendo a disposición de los usuarios del Sistema un servicio de consulta permanente, tanto por vía telefónica (la mayor proporción)⁹ como presencial. La mayor parte de las consultas recibidas son por vía telefónica y una escasa proporción se atienden de forma presencial. En ocasiones, cuando la incidencia tiene implicaciones sobre la funcionalidad del sistema, es precisa la participación de un analista de negocios e incluso de un programador. Hasta el momento la mayor parte de consultas llegan a la Mesa de Ayuda, sin que en los

⁸ Actualmente hay registrados 2.471 usuarios en el SIGEF, según los datos aportados por el Área de Análisis de Negocios del PAFI.

⁹ Según datos de PAFI, un 90% de las consultas se realiza por esta vía. No existe por el momento un registro electrónico que permita contar con estadísticas exactas.

Órganos Rectores se realice una criba por parte de las personas designadas como enlaces con el PAFI.

a.3.2. Capacitación: A raíz de la incorporación de nuevos usuarios, el Área de Análisis de Negocios, apoyada en ocasiones por el personal de Desarrollo Informático, debe impartir sesiones formativas a funcionarios de los organismos encargados de la gestión financiera pública. Dichas capacitaciones se han llevado a cabo normalmente aprovechando la plataforma que genera el CAPGEFI.

a.3.3. Documentación: El conjunto de manuales de procesos han de mantenerse permanentemente actualizados, de forma que sirvan como referencia a usuarios y analistas. La documentación afecta tanto a analistas de negocio como a encargados de realizar las pruebas de las aplicaciones que finalmente llegan a ponerse en producción.

a.4. Aumento de la cobertura del SIGEF

Ha sido en los últimos años uno de los objetivos asignados directamente al equipo del PAFI. Actualmente se encuentra en pleno proceso la incorporación de 34 Instituciones Descentralizadas y Autónomas a la utilización del SIGEF. Ello ha supuesto una labor sustantiva para la Unidad, que ha combinado la participación de especialistas funcionales y de expertos en desarrollo informático para llevar a cabo el diagnóstico y el diseño y puesta en marcha de las aplicaciones necesarias.

Para llevar a cabo este conjunto de funciones ha tenido el apoyo permanente de la gerencia de operaciones y de las áreas financiera y legal.

b. Funciones relacionadas con el SIAFE

Se refiere a actividades y tareas que tienen implicaciones directas con la modernización y consolidación del SIAFE. Al no existir una entidad particular que vele por estos procesos generales en el interior del MH, el Programa ha asumido proyectos que van a más allá de sus atribuciones formales. Por ello, han tenido una estrecha relación y coordinación con el resto del Ministerio de Hacienda, y con otros Ministerios que tienen relación con la Administración Financiera del Estado. Los procesos a los que han dado lugar tienen una influencia en el SIGEF, pero no exclusivamente, por lo que se consideran aspectos que van más allá de la operatividad de la plataforma de manejo de información. Se pueden identificar dos grandes grupos de actividades:

b.1. Apoyo al fortalecimiento de capacidades

Se refieren a las asistencias técnicas y asesoramientos que el PAFI realiza a otros órganos del Ministerio de Hacienda, principalmente. Se han realizado en los últimos años como parte de los productos diseñados en el Programa financiado con fondos externos. Algunas de estas actividades ha entrado en la órbita del Programa debido a que su carácter de

Unidad Ejecutora aporta mayor flexibilidad en la adquisición de bienes y servicios, sin que por ello se pueda considerar una actividad permanente. Otras, sin embargo, han supuesto un asesoramiento directo a los procesos de modernización de Órganos Rectores fundamentales en el funcionamiento del SIAFE. Se distinguen dos bloques:

b.1.1. Desarrollo de sistemas para uso del Ministerio de Hacienda: En los últimos meses el PAFI desarrolla una labor sustantiva relacionada con la mejora de sistemas utilizados por otras áreas del propio Ministerio de Hacienda, en materias como la administración de recursos humanos, la gestión financiera o el seguimiento de la planificación estratégica y operativa. En este caso han participado como apoyo el personal de desarrollo informático, en estrecha colaboración con el personal de la Dirección de Administración de Recursos Tecnológicos y Comunicaciones (DARTC). En este sentido ha tenido especial relevancia el hecho de que sea la misma persona la que ocupe la Dirección Técnica del PAFI y de la DARTC.

b.1.2. Proveedor de Asistencia Técnica para fortalecimiento institucional: Se trata de actividades que se realizan en el marco del Programa BID, y que han conllevado dotar de medios materiales y humanos a los Órganos Rectores, a otras Direcciones del Ministerio de Hacienda, a la Contraloría General y al CAPGEFI. Ha supuesto un importante impulso en los procesos como la actualización organizativa de varias Direcciones Generales, la elaboración del Marco Legal y Regulatorio del Sistema Nacional de Capacitación y Certificación Hacendaria, o el diseño y capacitación de auditores con vistas a implantar el Sistema Nacional de Control Interno. A priori no son funciones que le corresponderían a un PAFI integrado en Hacienda, ya que el presupuesto necesario para llevarlas a cabo debería partir de los propios Órganos interesados. Sin embargo, ha supuesto un importante apoyo en esta fase.

b.2. Innovación de la Administración Financiera Integrada

En este bloque se encuentran una serie de funcionalidades fundamentales para el mejor funcionamiento del conjunto del SIAFE. Se trata de procesos sustantivos, que afectan a los procesos que han de darse en el marco de una administración financiera integrada. Han tenido en el PAFI un impulsor, si bien exceden el marco de sus atribuciones actuales. Su avance ha dependido de manera directa de la coordinación con alguno o todos los órganos Rectores, y en muchos casos con otras instituciones relevantes para el Sistema. Requieren por lo tanto de una profunda coordinación y un marco definido claramente de responsabilidades. En muchos casos dichas responsabilidades están contenidas en la normativa vigente y corresponde al PAFI solo acompañar y facilitar procesos. En otros casos, es posible un involucramiento más directo. Algunos ejemplos de estos procesos son:

- Desarrollo Arquitectura e implementación plataforma de Data Warehouse y Business Intelligence

- Desarrollo e implementación del Portal de consulta al ciudadano con la ejecución presupuestaria histórica
- Propuesta del modelo de proceso SIAFE
- Desarrollo de interfaces para captura información SIGEF y otros sistemas
- Implementación matrices contables NICSP
- Definición y Establecimiento de la metodología del Presupuesto Plurianual y Orientado a Resultado
- Desarrollo del módulo de Monitoreo de la Inversión Pública
- Diseño, implantación y seguimiento del Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP)

Como puede apreciarse, se trata de funciones que dependen de la capacidad normadora de otras instituciones o, que al menos, exigen una estrecha coordinación con las mismas para poner en marcha dichos procesos. Un caso significativo para entender la función en los procesos de innovación financiera dentro del SIAFE se encuentra en el desarrollo del SNCP. En este caso, la relación entre la DGCP y el PAFI ha sido directa desde la concepción del producto. Las Unidades de la DG han contado con el asesoramiento permanente tanto en aspectos funcionales como tecnológicos, llegando incluso a asesorar en el proceso de licitación para la compra del equipamiento necesario. De esta forma, la implantación del SNCP nacerá conectada al SIGEF de forma natural, manteniendo la integralidad de los procesos. En este caso, además, se está considerando la posibilidad de compartir espacio de Data Center, de forma que se haga más eficiente la inversión en infraestructura, mantenimiento y seguridad a medio plazo. Un resumen esquemático de las funciones y procesos que desarrolla actualmente el PAFI aparece recogido en la siguiente ilustración, diferenciando las responsabilidades sobre los Sistemas de TI y SIAFE.

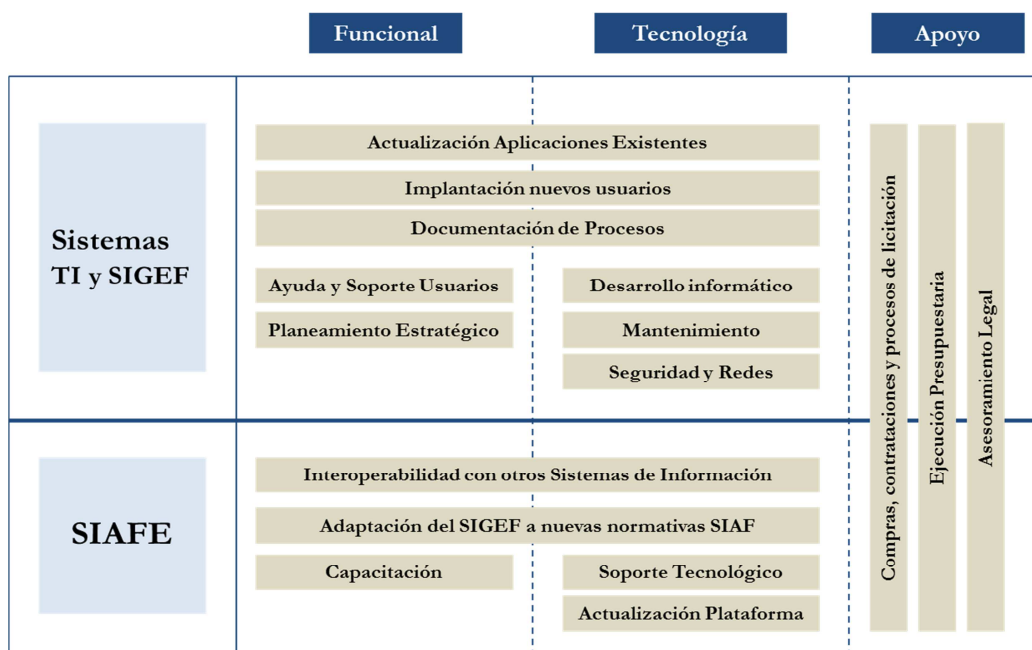


Ilustración 6. Procesos PAFI respecto a SIGEF y SIAFE

A efectos de este trabajo, es preciso acabar la descripción del PAFI analizando lo que previsiblemente será en futuro cercano. Hasta ahora se ha descrito lo que ha realizado desde el momento de su creación. Con vistas a poder definir su dimensionamiento y estructura en puntos siguientes, es fundamental aludir igualmente a los retos que tiene por delante.

En primer lugar, es preciso afirmar que tanto **el SIGEF como el SIAFE son entes en permanente evolución**. Están distantes de ser un producto acabado, aun cuando se cumplan todas las previsiones de productos y resultados descritos para el Programa con financiamiento BID que finaliza en 2014. Por lo tanto, más allá de este año se continuará precisando procesos como los apuntados en párrafos anteriores, **de carácter sustantivo y con un fuerte sentido de coordinación a lo interno del Ministerio de Hacienda** y de éste con el resto de la Administración Pública.

En segundo lugar, es fundamental para la administración financiera **garantizar la operatividad del sistema de información** que permite obtener los registros. No se puede prescindir del SIGEF como plataforma de asignación, ejecución y control del gasto y el ingreso del Estado. Por ello, su mantenimiento y actualización han de quedar encajados entre las funciones principales del Ministerio de Hacienda, responsable de su creación e implantación.

Partiendo de estas dos premisas, se pueden establecer las necesidades futuras divididas en tres grupos: las relacionadas con la actualización permanente de los procesos que gestiona el SIGEF, los que tienen que ver con su mantenimiento como sistema de información de amplio uso, y aquellos que suponen la mayor integración e innovación en el marco del SIAFE. Los aspectos que se identifican en cada uno de los tres bloques aparecen recogidos en la siguiente tabla:

Tabla 7. Retos futuros para el SIGEF y el SIAFE

Sistemas de TI y SIGEF		SIAFE
ACTUALIZACIÓN	MANTENIMIENTO	INNOVACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> ⊕ De los procesos en según las nuevas normativas en materia de presupuesto, contabilidad, tesorería, inversión pública o compras públicas. ⊕ De la documentación asociada a los procesos tanto de desarrollo como funcionales ⊕ De la arquitectura tecnológica, de forma que permita la operación con tratamiento de datos agregados y funciones cada vez más complejas 	<ul style="list-style-type: none"> ⊕ De la infraestructura, teniendo en cuenta las actualizaciones que será preciso realizar y garantizar la seguridad necesaria ⊕ De los sistemas de contingencia ante desastres, que permitan garantizar el resguardo de la data existente ⊕ De los servicios de atención al usuario y capacitación, que permitan la incorporación de nuevas instituciones 	<ul style="list-style-type: none"> ⊕ Para contar con un sistema de captura y consolidación de la información fiscal de todo el Sector Público No Financiero (SPNF) ⊕ Para asegurar la interconexión de los sistemas de información fuera del SIGEF que afectan a la Administración Financiera del Estado ⊕ Para disponer de una base de datos general de la gestión financiera pública sobre la que generar sistemas de gestión de información que ayuden a la toma de decisiones y a la medición del desempeño ⊕ Para conseguir la cobertura de todo el SPNF, consolidando a las Instituciones Descentralizadas y Autónomas y abarcando a Ayuntamientos y Empresas Públicas No Financieras ⊕ Para generar una mayor transparencia a través de la accesibilidad del ciudadano a información relevante sobre el origen y destino de los fondos públicos

La descripción realizada en los párrafos anteriores permite analizar la situación actual y los retos que tiene por delante el PAFI en el marco del Ministerio de Hacienda. La información servirá para que se pueda proponer cambios en la actual estructura interna y en el marco de relación con el resto de sistemas, si fuese necesario, estableciendo sus parámetros de funcionamiento a medio y largo plazo.

3.5. Resumen diagnóstico

Para finalizar el punto, tan solo establecer una serie de aspectos a modo de resumen diagnóstico, que ayude a fijar las ideas que serán aprovechadas en puntos posteriores.

Primero. El Programa de Administración Financiera Integrada **no ha logrado un encaje formal en la estructura del Ministerio de Hacienda**. Se han producido cambios legislativos que han modernizado la organización y funcionamiento, desde la aprobación de la Ley 494-06 y del Decreto 489-07, que no han considerado necesario integrar las funciones del PAFI en las responsabilidades del Ministerio. Ello provoca riesgos en la sostenibilidad de los logros alcanzados, en especial en cuanto a la operatividad del SIGEF, y resta consolidación al SIAFE en su conjunto.

- Segundo.** El adecuado funcionamiento del SIAFE **requiere de procesos de coordinación político – técnicos de carácter formal**. Por ello, en un inicio, el decreto 581-96 crea una Comisión Técnica Interinstitucional, encargada de dicha labor. Esta necesidad es asumida en el marco del Convenio de Financiación suscrito con el BID para la puesta en marcha del primer Programa de Administración Financiera Integrada en el año 2000, para cuyo funcionamiento se convierte en requisito previo. Más allá del préstamo el Ministerio de Hacienda crea en 2006 mediante Decreto 54-06 un Equipo de Dirección del Programa de Fortalecimiento Institucional de la en ese momento Secretaría de Estado de Finanzas, al que se añade un Equipo de Ejecución. En ambos casos se contempla una participación de los órganos relacionados con el SIAFE, asignando claramente responsabilidades, funciones y productos tanto a Hacienda como al PAFI. Sin embargo, en el momento de promulgar la Ley 05-07, que crea el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado, no se alude a ningún tipo de mecanismo de coordinación. Ello ha provocado que en alguna de las etapas por las que ha pasado el PAFI, la reforma y el fortalecimiento de Hacienda hayan encontrado disfunciones que hubiesen podido evitarse. La falta de Reglamentación de la Ley 05-07, probablemente, ha supuesto un elemento negativo.
- Tercero.** La falta de definición de responsabilidades y funciones para el PAFI, dentro de un proceso articulado de implantación del SIAFE coordinado con el conjunto de actores, lo ha llevado a **estructurarse como Programa específico**, sujeto en ocasiones excesivamente a la planificación marcada por el contrato de préstamo. Su orientación ha estado marcada por los tiempos de ejecución y por los compromisos adquiridos con el BID en cuanto a entrega de productos, aun cuando el Banco ha mostrado alta flexibilidad en todas las etapas para asociar ritmo del préstamo y posibilidades de reforma.
- Cuarto.** Esta situación ha llevado a que no exista **legitimidad por parte de ninguno de los actores** para proponer o adoptar medidas que permitan avanzar coordinadamente. La última iniciativa del Ministerio de Hacienda, consistente en crear un Equipo Técnico Interinstitucional, coordinado por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG), ha intentado paliar esta situación, sin que hasta el momento haya mostrado operatividad y resultados concretos. Por otra parte, el propio PAFI impulsa el funcionamiento de una **Unidad Técnica de Apoyo**, para realizar articulaciones con los Órganos Rectores e Instituciones relacionadas con el SIAFE. Sin embargo, la iniciativa está centrada en aquellos aspectos que afectan a su propio Plan Operativo y que tienen implicaciones funcionales o tecnológicas con dichos actores, y no en los procesos que necesita el SIAFE para continuar su proceso de modernización.
- Quinto.** El contexto anteriormente descrito ha provocado **cierto aislamiento del PAFI en relación al resto de órganos relacionados con el SIAFE**. Se ha instaurado a lo largo de su existencia (si bien en los últimos meses se ha mejorado mucho) una falta de comunicación de los planes operativos del Programa hacia el resto de actores, que ha

provocado rechazo de alguno de las iniciativas que ha tomado. La difusión de sus Planes Operativos Anuales ha quedado reducida al financiador y a la cabeza del Ministerio, de forma que se asegurasen los fondos de contrapartida necesarios. No ha existido, sin embargo, una integración de POA,s con el resto de Órganos, que hubiese permitido contar con un POA General de la modernización del SIAFE, con las lógicas beneficios para la eficacia y eficiencia de las iniciativas puestas en marcha.

- Sexto.** La estructura actual del PAFI responde a dos factores: por una parte, a las necesidades del **Plan Operativo del Convenio**, que implica la consecución de una serie de productos en cada uno de los cinco componentes descritos anteriormente en un tiempo determinado; por otra parte, a la **inercia de más de 10 años de funcionamiento**, en los que situaciones transitorias han terminado por convertirse en permanentes. Estas dos circunstancias hacen que se cuente con un equipo de personas contratadas como consultores, pero que en la práctica funcionan como personal de planta de una dependencia del Ministerio. Ello impide delimitar actividad permanente, asociada a procesos que garanticen la operatividad del SIGEF, de otras que suponen proyectos concretos, que tienen duración limitada y productos específicos. A esto hay que asociar el hecho de que cuente con una unidad ejecutora de fondos externos, fuera de la Dirección Administrativo Financiera del Ministerio de Hacienda, encargada de gestionar los fondos de forma independiente.
- Séptimo.** Los **perfiles profesionales con que cuenta el PAFI reúnen altas cualificaciones**, lo que permite contar con una importante capacidad técnica instalada. Tanto en aspectos funcionales como tecnológicos (programación e infraestructura), el Programa acumula un grupo especialmente cualificado, con experiencia en todo el ciclo del SIAFE, que ha vivido y participado en muchos casos en todo el proceso de modernización de la administración financiera. Se trata de un activo fundamental que debe ser valorado y al que hay que buscar encaje en la Carrera Administrativa Especial de Finanzas Públicas, algo que por el momento no ha sido estudiado. Al respecto, deben valer las experiencias de otras instituciones que en circunstancias similares (como el caso de la DGII) han encontrado fórmulas para reconocer cualificación y desempeño sin transgredir los límites de la legislación vigente¹⁰.
- Octavo.** La **repercusión en costes que implica la incorporación plena del PAFI a Hacienda** no ha sido analizada hasta el momento. Hay que considerar en los mismos tanto los costos salariales, como el mantenimiento y actualización de la infraestructura tecnológica existente. En el primero de los casos, la condición de “consultores” que tiene el personal que trabaja en el Programa les hace estar por encima de los niveles de retribución propios del Ministerio, y acordes a Ley. Por ello, será preciso establecer las categorías profesionales de acuerdo a la cualificación y experiencia, en coordinación con la Dirección de Recursos Humanos. En este análisis será preciso tener en cuenta estándares del sector privado junto a las disposiciones legales, de forma que se consiga

¹⁰ Como por ejemplo la recientemente aprobada Ley No. 105-13 sobre Regulación Salarial del Estado Dominicano.

mantener a aquellos profesionales que son fundamentales para el manejo de los procesos SIGEF/SIAFE.

- Noveno.** Actualmente **existe una oportunidad de realizar el encaje** institucional definitivo del PAFI en el Ministerio de Hacienda. Se están produciendo reformas en lo que respecta a la Administración Pública en general del Estado Dominicano, que implicarán cambios en la estructura del Ministerio. Esta coyuntura debe servir para la formalización de los procesos de modernización y coordinación del SIAFE, y para la absorción de las capacidades del Programa en favor de las responsabilidades y los objetivos estratégicos que tiene asignado el Ministerio.

4. MACROPROCESOS VINCULADOS A LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA INTEGRADA

Los puntos anteriores han permitido describir y analizar la evolución que ha seguido el Ministerio de Hacienda en general en los últimos años, y la que ha tenido el PAFI de manera particular. Junto a ello se ha profundizado en la estructura y retos del Programa, teniendo en cuenta las funciones que realiza actualmente y las que se necesitan seguir realizando en el futuro. Para entender la aportación que se pretende realizar, algunas consideraciones previas.

4.1. Consideraciones previas

En primer lugar, partiendo de la visión anterior, se pretende en este apartado delimitar cuales son los macroprocesos fundamentales de la Administración Financiera Integrada que es preciso

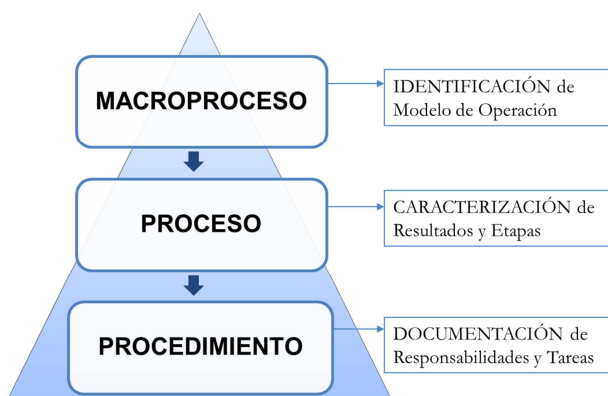


Ilustración 7. Marco de identificación de Macroprocesos SIAFE

mantener. Se trata de aspectos que son cruciales para la consolidación y funcionamiento del SIAFE y del SIGEF. Se tendrán en cuenta aquellos que guardan relación con las actividades del PAFI y que no interfieren con las competencias que los Órganos Rectores y otras instituciones tienen atribuidas por Ley. Son, por lo tanto, aspectos que el Sistema en su conjunto necesita, y que bien han sido realizadas por el PAFI desde su creación, o bien no han sido asignadas a ninguna entidad pública con capacidades suficientes.

A efectos de este trabajo, como se muestra en la ilustración, se describirán los grandes Macroprocesos. Implica por tanto la identificación de los modelos de operación para garantizar la modernización del Sistema y su funcionamiento adecuado. Para cada uno de ellos existen procesos específicos, y en cada caso se podrían descomponer en procedimientos más detallados. En algunos casos de la exposición se harán alusión a ellos, pero no es objeto del presente informe descender a tal nivel de detalle. Lo que se pretende es la identificación de aspectos a realizar en favor del SIAFE/SIGEF, en los que se pueda determinar la naturaleza de los mismos.

En segundo lugar, teniendo en cuenta el tipo de análisis a realizar se debe considerar también la clasificación según su naturaleza de las unidades organizativas¹¹ existentes en la Administración Pública Dominicana. Ayudará a determinar el tipo de estructura que es necesaria, y la ubicación funcional y jerárquica que debe tener. En concreto, se consideran tres tipos:

Sustantivas: aquellas cuyas funciones contribuyen directamente al cumplimiento de los objetivos organizacionales, su trabajo se relaciona directamente con la producción de los bienes o servicios.

De apoyo: aquellas cuyas funciones están orientadas a la prestación de servicios a las demás unidades para su funcionamiento.

Asesoras: aquellas que cumplen funciones de carácter consultivo y no ejercen autoridad lineal sobre las demás unidades. Tienen como objetivo apoyar el proceso de toma de decisiones de los altos directivos.

En tercer lugar, se trabajarán los macroprocesos teniendo en cuenta el conjunto de actores que intervienen. Se considerarán tanto instituciones como espacios de coordinación formalizados. Concretamente se consideran 4: el espacio de coordinación para la toma de decisiones conjuntas con implicaciones sobre la normativa existente; los espacios que permiten la decisión mancomunada de aspectos técnicos que afectan al conjunto de participantes; la institución encargada de asumir competencias en las materias identificadas en cada uno de los macroprocesos (en este caso el actual PAFI); el resto de instituciones involucradas en el macroproceso o afectadas directamente por el mismo (en este caso, los Órganos Rectores del SIAFE y el resto de Instituciones que la Ley 05-07 considera que forman parte del mismo).

En cuarto y último lugar, se tendrá en cuenta en la definición de los macroprocesos la serie de etapas que han de cumplirse para llegar a alcanzar los objetivos previstos. Específicamente se describen cada uno de ellos en función de quién los identifica, quién toma la decisión de continuar el proceso, quién lo ejecuta, quién es el encargado de dar seguimiento y quién se encargará posteriormente de las labores de mantenimiento.

Con estos parámetros se realizan a continuación la descripción de los principales macroprocesos que afectarían a la Unidad PAFI integrada en el Ministerio de Hacienda.

¹¹ Extraído de “guía para el análisis y diseño de estructuras organizativas del Ministerio de Hacienda”. Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional. Ministerio de Hacienda. 2011

4.2. Descripción de principales macroprocesos

Con vistas a la definición de competencias de la nueva Unidad funcional, y teniendo en cuentas las necesidades identificadas, se pueden identificar nueve (9) modelos de operación: cinco relacionados con el funcionamiento de los Sistemas de TI (incluyendo especialmente al SIGEF) y cuatro con la modernización del SIAFE. Dentro de cada grupo existen dos de carácter sustantivo (producción de bienes y servicios), y dos/tres con características de apoyo (prestación de servicios para el buen funcionamiento del conjunto del sistema). Un resumen de los mismos, previo a la descripción de cada uno de ellos, se muestra en la siguiente ilustración.

Ilustración 8. Macroprocesos SIAFE

	Sistemas TI y SIGEF	SIAFE
SUSTANTIVOS	Actualización de aplicaciones existentes	Diseño, Implementación y mantenimiento de modelos conceptuales y de procesos
	Desarrollo de nuevas aplicaciones	Diseño y mantenimiento de Interconexión con sistemas de información
DE APOYO	Mantenimiento, estandarización y Seguridad Tecnológica	Planificación y Programación de la modernización del SIAFE
	Soporte, documentación y capacitación	Gestión de datos que permitan la Transparencia de la información fiscal
	Actualización de la arquitectura del sistema	

Se ha tenido en cuenta la actividad realizada en los últimos años y aquellas funciones que siendo fundamentales para el SIAFE, no han tenido una institución responsable en los últimos años. Ello no indica que no se hayan realizado avances, principalmente con el financiamiento del Convenio suscrito con el BID. Sin embargo, son macroprocesos que se han generado de manera espontánea, han carecido de formalización y no existen planes de sostenibilidad a partir de 2014, una vez concluya el PAFI II. Por lo tanto, se considera necesario tenerlas en cuenta a la hora de diseñar la estructura, dimensión y jerarquía de la nueva Unidad que se forme.

Se hace una descripción de los 9 casos a continuación.

MACROPROCESO 1. Actualización de aplicaciones existentes. (SUSTANTIVO)

Relacionado con los Sistemas de TI en general y con el SIGEF en particular, contiene los procesos y procedimientos que tiene que ver con la actualización permanente de las aplicaciones con las que actualmente cuenta la plataforma. Se trata de asegurar la correspondencia de la operatividad del Sistema de Información en relación a los cambios y modificaciones normativas realizadas por los Órganos Rectores del SIAFE dentro de sus atribuciones legales. Referido, por lo tanto, a los sub sistemas de contabilidad, presupuesto, crédito público, compras públicas y tesorería, en lo que al SIGEF se refiere. El alcance de dichas modificaciones no implica variaciones en el conjunto del Sistema, sino solo en un proceso específico de uno de los sub sistemas. Precisaré de un intercambio de información entre la Unidad y el Órgano Rector, sea cual sea el mecanismo por el cual se haya identificado la mejora.

MACROPROCESO 1. SIGEF: ACTUALIZACIÓN DE APLICACIONES EXISTENTES

	IDENTIFICACIÓN	DECISIÓN	EJECUCIÓN	SEGUIMIENTO	MANTENIMIENTO
Decisión POLÍTICA					
Coordinación TÉCNICA					
Responsable MACROPROCESO	Niveles de consulta recibidos aconsejan revisión de los parámetros iniciales	Se determina proceso a realizar y equipo de trabajo que se encargará de hacerlo	Unidad asigna recursos propios y establece apoyos necesarios de otras instituciones		Asume la obligación de mantener procesos actualizados
Instituciones Involucradas	Cambios normativos o mejoras en el sistema requieren cambios funcionales		Asigna recursos en caso de que se haya considerado necesario	El Órgano Rector del subsistema monitorea avances y valida resultados alcanzados	

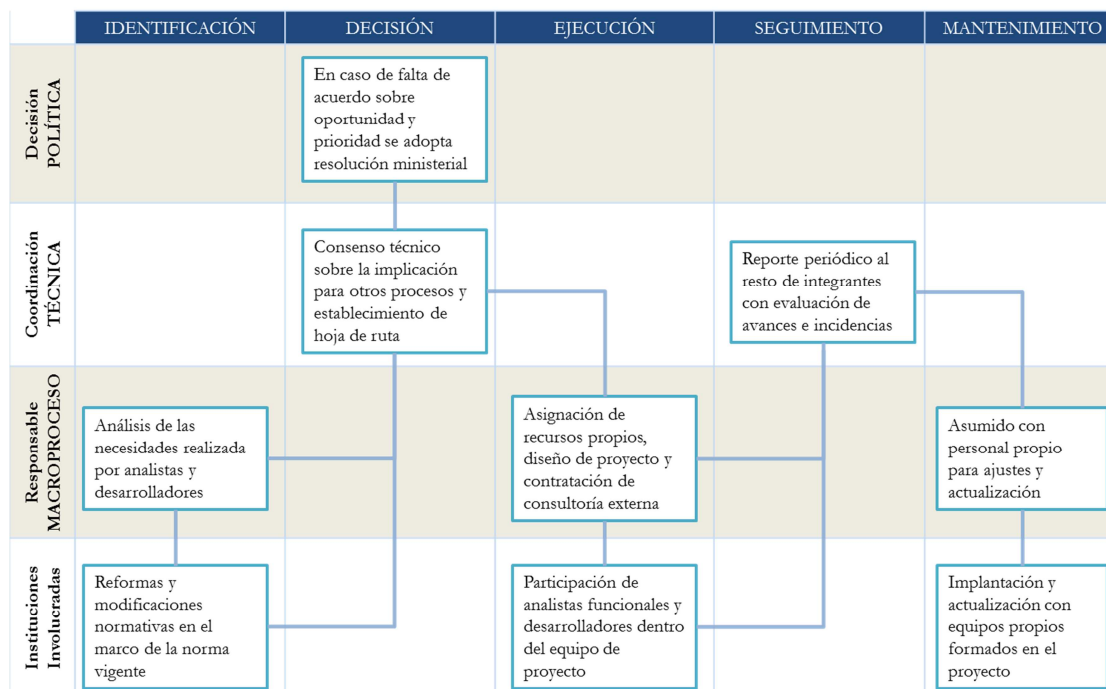
Algunos ejemplos de este tipo de necesidades se encuentran en los ajustes a reportes y salidas del sistema, para la definición, desarrollo e implementación del Registro de beneficiario de pago, para la asociación de la compra o contratación pública al compromiso presupuestario o para la generación de pagos electrónicos en moneda extranjera. Una definición más específica de sus procesos, procedimientos y productos se muestra en la siguiente tabla.

PROCESO	PROCEDIMIENTO	ENTREGABLES
Selección de actualizaciones del SIGEF	Recepción de demandas por parte de Órganos pertenecientes al SIGEF/SIAFE (en especial Órganos Rectores) Análisis de oportunidad y análisis técnico Consulta con Órganos afectados por la actualización	Plan de Trabajo Semestral relacionado con actualización SIGEF Documento de valoración de las alternativas de actualización
Desarrollo funcional e informático	Análisis funcional e informático de las actualizaciones a realizar Conformación de equipo de trabajo Supervisión de los avances por parte de la coordinación de área Prueba / Testing de nuevas aplicaciones Puesta en producción	Reportes de seguimiento de la coordinación de área Informe de Pruebas Documentación técnica necesaria para la puesta en producción
Documentación de la actualización	Asignación de responsabilidades en el equipo de la Unidad Identificación de cambios sobre documentación existente Elaboración de documentos técnicos y de soporte de usuario	Documentación Funcional e Informática sobre actualización
Soporte y capacitación a usuarios	Adiestramiento de personal perteneciente a Mesa de Ayuda Planificación de reuniones con enlaces en Órganos Rectores Planificación con CAPGEFI cursos necesarios	Modificaciones a los Manuales de Usuario Propuesta curso para CAPGEFI

MACROPROCESO 2. Desarrollo de nuevas aplicaciones (SUSTANTIVO)

El segundo de los macroprocesos está definido por la necesidad de incorporar nuevas aplicaciones al SIGEF o incluso con la creación de nuevos sistemas de información para cubrir las necesidades de la administración financiera. Los cambios en la normativa que generan los órganos rectores, a fin de cumplir con sus Planes Operativos y con los resultados esperados en el Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Hacienda, implican innovaciones que tienen repercusión sobre el conjunto del Sistema. En estos casos el responsable del macroproceso mantiene una relación estrecha desde el inicio con el organismo promotor del cambio. Es posible que el desarrollo a realizar parta directamente del responsable, tras un análisis de necesidades y posibilidades del sistema. En todo caso, en ambas situaciones, será preciso consensuar la medida con el resto de órganos primero a nivel técnico (implicando a analistas funcionales y responsables de desarrollo informático), valorando las implicaciones para la operatividad general. En caso de que surjan discrepancias en relación a la necesidad o prioridad de desarrollar los cambios, el asunto deberá ser trasladado a una instancia superior, de forma que la decisión que se adopte sea de obligado cumplimiento. Los avances e incidencias que se vayan produciendo serán reportados periódicamente a la instancia de coordinación técnica. En cuanto al mantenimiento posterior, es aconsejable que sea realizado por el propio órgano promotor de la medida.

MACROPROCESO 2. DESARROLLO DE NUEVAS APLICACIONES



Existen numerosos ejemplos referidos a este tipo de macroprocesos. Algunos finalizados, como el caso del diseño e implantación de la Cuenta Única del Tesoro, otros promovidos por el actual PAFI, como es la creación del Data Warehouse o las aplicaciones de inteligencia de negocios. Junto a ellos, las nuevas aplicaciones para el presupuesto plurianual o la implantación de las NICSP. El detalle general de procesos, procedimientos y productos es el siguiente:

PROCESO	PROCEDIMIENTO	ENTREGABLES
Modelado del negocio e implicaciones sobre conjunto del Sistema de Información Integrado	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de grupo de trabajo conformado por analistas funcionales e informáticos Realización de sesiones de trabajo internas Presentación de propuestas a la Dirección Aprobación del inicio del proceso 	<ul style="list-style-type: none"> Documento justificativo de la necesidad de introducir nuevas aplicaciones Análisis de sensibilidad para el conjunto del SIAFE
Priorización de nuevas aplicaciones a introducir	<ul style="list-style-type: none"> Elaboración de documento final de identificación y justificación de la nueva aplicación Realización de consultas con Órganos Rectores Convocatoria de reunión del Comité Técnico SIAFE Realización de reunión, discusión y adopción de decisiones 	<ul style="list-style-type: none"> Documento de análisis y justificación Acta de Comité Técnico Propuesta de proyecto / producto a incluir en el POA de la unidad
Diseño del proceso de construcción de las nuevas aplicaciones	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de los recursos disponibles y necesarios para el desarrollo Asignación de cometidos y funciones según departamentos Presupuestación y programación del desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> Plan de Trabajo que incluya recursos humanos, materiales, presupuesto y calendario de desarrollo
Construcción de la nueva aplicación	<ul style="list-style-type: none"> Adquisición / contratación de recursos externos en caso necesario Puesta en marcha del Plan de trabajo Seguimiento por parte de Unidad de Proyecto Consultas y reuniones de seguimiento con Órganos rectores involucrados 	<ul style="list-style-type: none"> Términos de referencia para contratación/adquisición Plan de Trabajo definitivo Informes de seguimiento
Proceso de Prueba de la nueva aplicación	<ul style="list-style-type: none"> Definición del Plan de pruebas Asignación de recursos para prueba Seguimiento por parte de jefe de proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> Plan de Pruebas Informes de seguimiento
Documentación de la actualización	<ul style="list-style-type: none"> Asignación de responsabilidades en el equipo de la Unidad Identificación de cambios sobre documentación existente Elaboración de documentos técnicos y de soporte de usuario 	<ul style="list-style-type: none"> Documentación Funcional e Informática sobre actualización
Despliegue e implantación de la nueva aplicación	<ul style="list-style-type: none"> Diseño de la acción de despliegue Realización de capacitaciones internas Elaboración de materiales para usuarios Organizar el dictado capacitación usuario final Seguimiento de implantación y ajustes necesarios 	<ul style="list-style-type: none"> Materiales de capacitación Manual de Usuario Memoria de capacitaciones realizadas Informes de seguimiento

MACROPROCESO 3. Mantenimiento, estandarización y Seguridad Tecnológica (DE APOYO)

El tercer macroproceso está vinculado directamente con los servicios de tecnología y comunicaciones. Se orienta a un doble objetivo: por una parte, asegurar la operación a través del SIGEF y el resto de Sistemas TI, tanto en lo referente a seguridad, bases de datos, administración, redes, etc. Para ello se tendrá en cuenta igualmente los procesos de resguardo de datos y la posibilidad de contar con un site alterno que garantice el respaldo de los datos en caso de contingencias mayores o desastres. El responsable del macroproceso tendrá la obligación de presentar sus planes al resto de órganos, y elevar a decisión política en aquellos casos en los que sea necesaria una inversión importante o se proponga un cambio de proveedores. En segundo lugar, el objetivo de estandarizar los procesos en el conjunto del Ministerio de Hacienda. Hasta el momento no se ha llevado a cabo un proceso similar, aunque forma parte de las funciones que debe cumplir la Dirección de Administración de Recursos Tecnológicos y Comunicaciones.

MACROPROCESO 3. MANTENIMIENTO, ESTANDARIZACIÓN Y SEGURIDAD TECNOLÓGICA

	IDENTIFICACIÓN	DECISIÓN	EJECUCIÓN	SEGUIMIENTO	MANTENIMIENTO
Decisión POLÍTICA		Elevación de decisiones que impliquen el cambio de sistemas/licencias o inversiones significativas			
Coordinación TÉCNICA		Presentación de las consideraciones del informe a equipos de tecnología, con vistas a asegurar coordinación		Reporte periódico por parte de los ejecutores, presentando avances y revisiones del plan de acción	
Responsable MACROPROCESO	Elaboración de un Plan de Mantenimiento y estandarización de sistemas, que incluya aspectos de seguridad		En relación al SIGEF y a aquellos sistemas conexos que usen los servicios de Data Center y aplicaciones		
Instituciones Involucradas			Plan de acción para la estandarización y la adopción de mecanismos de mantenimiento similares		

Los procesos que contendría el macroproceso requieren una diferenciación de enfoque respecto a la Dirección de Administración de Recursos Tecnológicos del Ministerio. Aunque será objeto de tratamiento de nuevo en capítulos siguientes, debe quedar de manifiesto que los procesos relacionados con la tecnología que llevaría a cabo la nueva Unidad estarían referidos a sistemas de

uso nacional, o bien que responsan a políticas y estrategias relacionadas con los objetivos a cumplir por el Ministerio de Hacienda. Ello elimina de sus funciones las labores propias de mantenimiento y dotación de medios tecnológicos para llevar a cabo la gestión de los asuntos internos (como las comunicaciones, la administración financiera o la gestión de recursos humanos, por ejemplo) de las diferentes Unidades que forman el Ministerio. Con este enfoque, los procesos que se asignaría a este macroproceso son los siguientes:

PROCESO	PROCEDIMIENTO	ENTREGABLES
Asegurar y gestionar todas las actividades relacionadas con la operación y administración de la infraestructura tecnológica (servidores, bases de datos, redes, entre otros), así como el aseguramiento de la continuidad de las operaciones.	<p>Evaluación inicial de seguridad</p> <p>Desarrollo de documentación para los siguientes elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Políticas: que garanticen el uso apropiado de los recursos de los Sistemas TI. 2. Controles: que describan los mecanismos prácticos de monitoreo. 3. Métricas: característica cualitativa y/o cuantitativa de seguimiento a los controles, 4. Procedimientos guías que permiten a las diferentes unidades operar los servicios de los Sistemas de TI. 	<p>Estrategia y Plan de Acción para el manejo de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Servidores - Bases de Datos - Redes - Aplicaciones - Almacenamiento <p>Protocolo de control de acceso a usuarios</p>
Definir los estándares informáticos necesarios para facilitar el desarrollo, la transportabilidad, usabilidad, accesibilidad e interoperabilidad de los sistemas.	<p>Análisis de situación en conjunto con las Unidades de Tecnología del Ministerio de Hacienda</p> <p>Elaboración de una propuesta inicial de homogeneización</p> <p>Realizar la planificación estratégica y presupuestaria de las soluciones de Tecnologías de la información y Comunicación del Ministerio de Hacienda</p> <p>Colaboración en la realización e inversiones y gestión del cambio con Unidades Ministerio de Hacienda</p>	<p>Diagnóstico de situación sobre sistemas utilizados en el Ministerio de Hacienda</p> <p>Propuesta de estandarización de sistemas</p> <p>Plan estratégico del uso de la tecnología de la información y la comunicación en el Ministerio de Hacienda</p>
Diseñar los planes de contingencia y definir políticas de respaldo a la base de datos del organismo gubernamental para afrontar casos de emergencias.	<p>Establecimiento de un equipo de trabajo a lo interno de la Unidad</p> <p>Análisis de alternativas en función de necesidades y costos viables</p> <p>Elaboración de propuesta para cubrir necesidades de las unidades del Ministerio de Hacienda</p> <p>Implementación y seguimiento</p>	<p>Plan de Contingencias</p> <p>Diseño de servicios de creación y mantenimiento de un site alternativo para la base de datos</p>
Administrar y gestionar Centro de Datos del Ministerio de Hacienda y monitorear el óptimo estado de los sistemas y plataformas alojadas.	<p>Análisis de necesidades relacionadas con el SIGEF y el resto de plataformas tecnológicas utilizadas por las Unidades del Ministerio de Hacienda</p> <p>Elaboración de propuesta de uso y revisión en función de cambios</p> <p>Mantenimiento de Data Center</p>	<p>Plan de mantenimiento de los servicios que asegure la operatividad de los sistemas del ministerio de Hacienda en uno o varios Data Center</p>

MACROPROCESO 4. Documentación, soporte al usuario y capacitación (DE APOYO).

Se trata de un aspecto fundamental para el funcionamiento del SIGEF y del resto de Sistemas TI, como parte sustancial del SIAFE. Está bajo la responsabilidad directa de una Unidad, que se encargará de recopilar las demandas provenientes de los usuarios (en este caso van más allá de los órganos rectores del sistema integrado) en relación a soporte para su correcta utilización, tanto para ser atendidas en un formato de mesa de ayuda, como de acciones de formación y capacitación. De la misma manera incluye la identificación de carencias en cuanto a documentación tanto a nivel de usuario como a nivel de desarrollo de los distintos módulos que componen el SIGEF. Se considera necesaria la participación activa de los órganos rectores en relación a atención a usuarios y documentación, y principalmente la del CAPGEFI en cuanto a oferta formativa.

MACROPROCESO 4. SIGEF: DOCUMENTACIÓN, SOPORTE USUARIO Y CAPACITACIÓN

	IDENTIFICACIÓN	DECISIÓN	EJECUCIÓN	SEGUIMIENTO	MANTENIMIENTO
Decisión POLÍTICA					
Coordinación TÉCNICA					
Responsable MACROPROCESO		Análisis de las demandas existentes y establecimiento de plan de acción anual, en conjunto con otras unidades	En lo relacionado con el soporte al usuario y documentación, colaborando en labores formativas	Elaboración de estadísticas en materia de formación y atención. Difusión de documentos y manuales del SIGEF	Periódico por parte de la unidad responsable creada para ello, con apoyo de órganos rectores y CAPGEFI
Instituciones Involucradas	Identificación de las necesidades en los tres ámbitos, que es trasladada al responsable del macroproceso		CAPGEFI en materia formativa, órganos en atención a usuario y en labores de documentación		

En el caso de la atención a usuarios, el actual PAFI atiende del orden de 2.000 consultas al año¹², principalmente vía telefónica. Se han impartido numerosos cursos de formación a usuarios del sistema en cursos organizados por CAPGEFI. El proceso de documentación se encuentra

¹² Dato proporcionado por la responsable de la mesa Ayuda del PAFI, referido al año 2013. Se trata de una estimación ante la falta de datos contrastables producto de estadísticas internas.

retrasado, precisándose la actualización y elaboración de productos para las nuevas funcionalidades del sistema.

PROCESO	PROCEDIMIENTO	ENTREGABLES
Llevar a cabo el soporte y atención al usuario de forma permanente	Elaboración de un Plan de Acción de atención al usuario Análisis de capacidades y funcionamiento de la Mesa de Ayuda Dotación de medios tecnológicos para el monitoreo de las consultas Diseño de procedimientos on line y virtuales de atención	Plan de servicios al usuario Estadísticas periódicas de ayuda realizada
Elaboración y actualización de la documentación técnica referida a los sistemas gestionados por la Unidad	Revisión del estado actual de la documentación sobre sistemas Creación de grupo de trabajo que integre especialistas funcionales, mesa de ayuda y desarrolladores Elaboración de documentos y manuales actualizados	Documentación Técnica Manuales de Usuario
Asegurar la oferta formativa necesaria para garantizar la operatividad de los sistemas	Elaboración del Plan de Formación anual junto a CAPGEFI Designar personas de la Unidad que participarán como formadores Realización de formaciones puntuales y permanente	Plan de Formación

MACROPROCESO 5. Actualización de la Arquitectura del Sistema – Framework (DE APOYO).

Con vistas a asegurar el funcionamiento de nuevas aplicaciones que se deben desarrollar a corto plazo (gestores de procesos y sistema de información gerencial) y la entrada de mayor cantidad de datos y usuarios, se debe llevar a cabo la revisión de la plataforma de programación (framework). Por el momento se ha trabajado en base al paradigma de Gestión por Procesos (BPM, Business Process Management, por sus siglas en inglés) y arquitectura orientada a servicios (SOA, Service-Oriented Architecture por sus siglas en inglés). Bajo estos parámetros, toda la funcionalidad desarrollada constituye un servicio, para ser consumida por el propio eSIGEF y por sistemas autorizados de otras Instituciones.

MACROPROCESO 5. SIGEF: ACTUALIZACIÓN DE LA PLATAFORMA DEL SISTEMA (FRAMEWORK)

	IDENTIFICACIÓN	DECISIÓN	EJECUCIÓN	SEGUIMIENTO	MANTENIMIENTO
Decisión POLÍTICA					
Coordinación TÉCNICA		Presentación de propuestas, decisión a nivel de responsables de tecnología y plan de acción conjunto		Reporte de avances para consideraciones de los responsables de tecnología y orientaciones en caso necesario	
Responsable MACROPROCESO	Elaboración de una propuesta fundamentada en el análisis de lo existente y en las alternativas más eficientes		Dedicación de recursos propios y externos en clave de proyecto, asegurando plazos y operatividad		A cargo de la unidad, destinando un recursos humanos permanentes a esta función
Instituciones Involucradas			Posibilidad de incorporar recursos de las unidades de tecnología de órganos rectores		

El nuevo eSIGEF es un proceso que aún no está planificado y que requerirá un profundo estudio para no perder operatividad. Tanto la migración como el periodo transitorio que será preciso adoptar son un factor de riesgo para la continuidad del servicio. Mediante solicitudes claras y una mayor comunicación con el resto del Ministerio podría realizar un importante aporte a este proceso. Los procesos y procedimientos identificados son los siguientes:

PROCESO	PROCEDIMIENTO	ENTREGABLES
Desarrollo de un marco de trabajo para analistas y programadores adaptado a la mayor complejidad del sistema	<p>Programación y desarrollo de la plataforma</p> <p>Análisis permanente de las prestaciones de la plataforma</p> <p>Adaptación de sus condiciones para asegurar integridad y seguridad</p> <p>Adecuación de capacidades en la unidad (técnicas y tecnológicas) a las nuevas necesidades</p> <p>Formación interna y externa a programadores y gestores de plataformas de información</p>	<p>Documentación básica de la Plataforma</p> <p>Plan de riesgos, migración y mantenimiento</p>
Provisión de componentes de integración que permitan conectar a través de diferentes tecnologías con los diferentes sistemas de información del Ministerio de Hacienda.	<p>Estudio de alternativas de integración de sistemas</p> <p>Plan de acción para la adaptación a la nueva plataforma</p> <p>Realización de ajustes en el desarrollo de módulos actuales</p> <p>Diseño de procesos para la generación de nuevas funcionalidades</p>	<p>Plan de mantenimiento de la integración de sistemas de información</p>
Actualizar y mantener la plataforma atendiendo a las demandas del conjunto del sistema	<p>Revisión permanente de prestaciones y riesgos</p> <p>Recepción y gestión de demandas de usuarios y analistas</p> <p>Desarrollo de ámbitos funcionales que garanticen la operatividad integrada</p>	<p>Manual de procesos de gestión de la plataforma</p>

MACROPROCESO 6. Diseño, implementación y mantenimiento de modelos conceptuales y de procesos (SUSTATIVO)

Hasta el momento, el SIAFE ha logrado desarrollarse de manera evidente. Ha conseguido grandes avances en relación al registro de la ejecución presupuestaria de todo el Gobierno Central. Por otra parte, se han implantado sistemas conexos para el manejo de la administración tributaria o de la deuda pública, que recogen información sustancial sobre la gestión financiera del sector público. Sin embargo, aún no se ha alcanzado una integralidad, entendida ésta como la posibilidad de agregar información de diferentes fuentes y bases de datos, para automatizar la generación de reportes periódicos y desagregados. Dicha información es necesaria para llevar una contabilidad analítica, un control efectivo de la ejecución presupuestaria, una medición del desempeño institucional y una generación de estados financieros para el conjunto del SPNF y para cada una de las instituciones que lo componen. El diseño de una herramienta de este tipo implica un profundo conocimiento de las formas y formatos en los que se genera la información financiera en el país.

Por otra parte, el SIAFE mantiene el reto de implementar, en primer lugar, el SIGEF en todas las instituciones SPNF sobre una tecnología WEB y operando con nuevas y mejores funcionalidades. Este es uno de los resultados previstos en el Objetivo Estratégico 2 del Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Hacienda para el periodo 2011-2015. Actualmente, solo el Gobierno Central ejecuta el presupuesto a través del sistema. Se acaba de poner en marcha la implantación en unas 34 Instituciones Descentralizadas y Autónomas, las cuales se espera llegar a consolidar a lo largo del año 2014. Tras esta ampliación, el reto está en conseguir que las 55 Instituciones que tienen esta naturaleza integren sus registros en el SIGEF. Junto a ello, está pendiente aún diseñar el proceso y ponerlo en práctica para los Municipios y para la Empresas Públicas No Financieras. Solo de esta forma se conseguirá una imagen fiel de la situación del conjunto del SPNF.

Hasta el momento el PAFI ha diseñado un sistema de captura de información. Tenía el objetivo de recabar, procesar y presentar información de la ejecución financiera del presupuesto y de la contabilidad gubernamental, ampliando así la cobertura del SIGEF al sector descentralizado. El módulo no supone una herramienta para la ejecución del gasto, tal y como es ahora el SIGEF. Cada Institución podrá realizar sus operaciones en el sistema que utilice habitualmente, y la captura se realizará de manera mensual recabando la información contable que deben producir bajo parámetros homogéneos con el resto del SPNF. Sin embargo, esta aplicación no se encuentra finalizada y no está prevista su continuidad a corto plazo.

Acometer procesos de este tipo requiere de una coordinación única que consiga diseñar un plan de trabajo y movilizar recursos para alcanzar unas metas tan ambiciosas.

MACROPROCESO 6. SIAFE: DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y MANTENIMIENTO DE MODELOS CONCEPTUALES Y DE PROCESOS

	IDENTIFICACIÓN	DECISIÓN	EJECUCIÓN	SEGUIMIENTO	MANTENIMIENTO
Decisión POLÍTICA		Conocimiento de autoridades con vistas a la formalización del proceso con normativa de cumplimiento general			
Coordinación TÉCNICA		Presentación de propuestas, decisión de responsables de tecnología y analistas, junto plan de acción conjunto		Reporte de avances para consideraciones de los responsables de tecnología y analistas y recepción de orientaciones	
Responsable MACROPROCESO	Elaboración de una propuesta fundamentada en el análisis de lo existente y en las alternativas más eficientes		Dedicación de recursos propios y externos en clave de proyecto, asegurando plazos y operatividad		A cargo de la unidad, destinando un recursos humanos permanentes a esta función
Instituciones Involucradas			Posibilidad de incorporar recursos de las unidades de tecnología y funcionales de órganos rectores		

En resumen, el reto actual está en definir un verdadero modelo de procesos para el SIAFE que integre los actuales y futuros módulos bajo un esquema de servicios. Ello, unido a las mejoras referidas a integración de información y utilización de ésta con un enfoque de inteligencia de negocios, supondrá un cambio sustancial en el actual modo de operar del conjunto del sistema. Se han trazado de inicio los siguientes procesos y procedimientos asociados a este macroproceso.

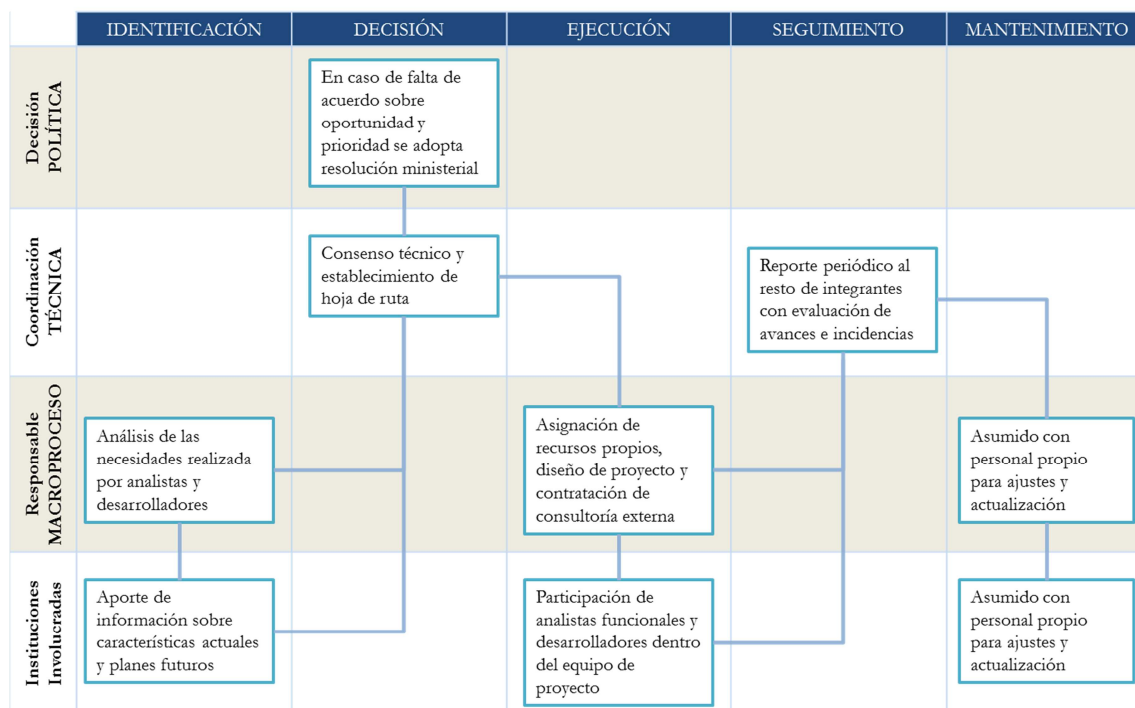
PROCESO	PROCEDIMIENTO	ENTREGABLES
Generación y actualización del enfoque de procesos (SOA) en la Administración Financiera	Establecimiento de grupos de trabajo Elaboración de Propuestas desde la Unidad Revisión y análisis contando con recursos internos y externos Adopción de decisiones políticas	Manual de Procesos de la Administración Financiera Integrada
Ampliación del número de procesos que se integran en el marco del SIAFE	Selección de instituciones que forman parte del SNFP y no están integradas en el SIAFE Elaboración de Plan de Implantación Desarrollo de sistemas y acompañamiento institucional	Plan de aumento de la cobertura de instituciones y procesos relacionados con la administración financiera Informes de monitoreo de cumplimiento de metas

<p>Desarrollo y establecimiento de procesos de consolidación de la información fiscal</p>	<p>Diseño de mecanismo de captura y consolidación de información financiera Desarrollo de módulos de captura adaptados a las necesidades Implementación de las conexiones y procesos en el SPNF Mantenimiento y respaldo de información</p>	<p>Documento marco conceptual de los procedimientos de consolidación Manual de consolidación de la información fiscal Plan de Acción</p>
<p>Generación de funcionalidades de gerencia e inteligencia de negocios para explotación de información</p>	<p>Identificación de necesidades de manejo gerencial de la información fiscal del Estado Desarrollo de la arquitectura funcional Protocolos de seguridad y roles de usuario Diseño de reportes y salidas tipo</p>	<p>Documentación Técnica sobre nuevos módulos Manual de uso y consultas de la información financiera</p>
<p>Creación y mantenimiento de un repositorio de información fiscal (DataWarehouse)</p>	<p>Estudio de situación de las características de la información que generan el sistema Integración y depuración de información de una o más fuentes distintas Diseño de tipos de consultas y viabilidad de respuesta</p>	<p>Documentación Técnica sobre estructura de la BBDD general SIAFE Plan de implantación</p>
<p>Propuesta y análisis de iniciativas de mejora para la gestión integrada de las finanzas públicas</p>	<p>Análisis permanente de la interoperabilidad e integración de los procesos de la Administración Financiera Formulación de planes y propuestas Revisión conjunta con el resto de Órganos del SIAFE</p>	<p>Informes de Análisis de propuestas surgidas de los Órganos Rectores Plan Operativo Anual Informe de valoración de riesgos Plan Financiero</p>

MACROPROCESO 7. Diseño y mantenimiento de interconexión con sistemas de información (SUSTANTIVO)

El proceso modernizador de las finanzas públicas ha generado, junto al SIGEF, un conjunto de sistemas de información bajo rectoría de diferentes órganos de la Administración Pública. Se encuentran así los sistemas vinculados a la recaudación (en impuesto internos y aduanas), el Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP), el SIGADE, el SNIP o el recientemente diseñado Sistema Nacional de Compras y Contrataciones (SNCC), entre otros muchos. Hasta el momento no se ha conseguido con igual grado de eficacia conectar automáticamente la información de dichas plataformas. Se siguen utilizando en ocasiones medios electrónicos para hacer llegar la información a los encargados de gestionar procesos fundamentales de las finanzas públicas. En los últimos meses se han producido avances en la materia, a impulso principalmente del PAFI, aunque aún no se puede considerar que exista un sistema integrado de datos. Sin pretender afectar a los procesos internos de cada institución, es prioritario generar interfaces ágiles y efectivos para contar con la data y permitir así la integralidad en la toma de decisiones.

MACROPROCESO 9. SIAFE: INTERCONEXIÓN DE SISTEMAS RELACIONADOS

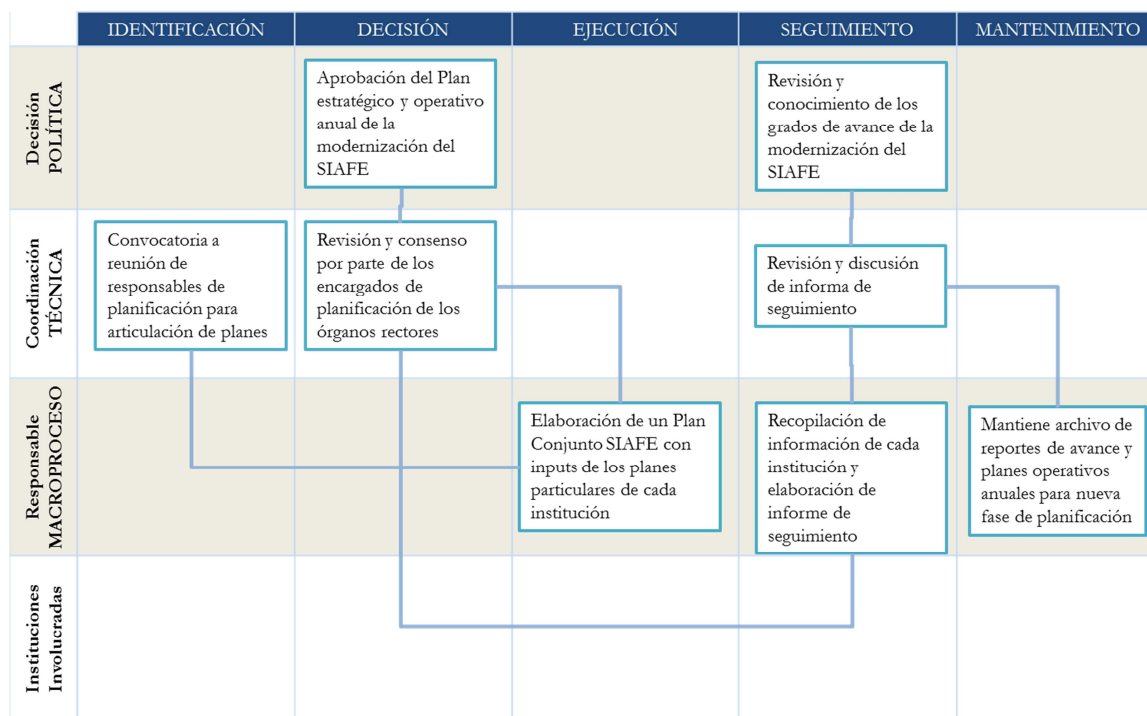


PROCESO	PROCEDIMIENTO	ENTREGABLES
Establecimiento de conexiones estables y permanentes con los sistemas que forman el SIAFE	<p>Diagnóstico de situación del funcionamiento y compatibilidad de sistemas conexos</p> <p>Identificación de mejoras de hardware y software necesario</p> <p>Desarrollo de aplicaciones de entorno, conexión y transferencia de datos</p>	<p>Documento de Diagnóstico</p> <p>Propuesta de intervención</p> <p>Documentación técnica de las interconexiones</p>
Mantenimiento de las interconexiones y análisis de mejoras a introducir en los sistemas de información	<p>Análisis de redes y bases de datos</p> <p>Establecimiento de procedimientos de depuración y actualización de la información</p> <p>Revisión periódica conjunta del funcionamiento de las interconexiones</p>	<p>Manual de Procedimientos</p> <p>Protocolo de uso según roles</p> <p>Manual de funcionamiento y utilización</p> <p>Informes de Monitoreo y seguimiento</p>
Desarrollo de aplicaciones de uso y seguridad de la información intercambiada	<p>Definición de protocolos de seguridad</p> <p>Elaboración de procesos de homogeneización y vinculación de información según procesos SIAFE</p> <p>Diseño y desarrollo de aplicativos específicos</p>	<p>Protocolo de seguridad global</p> <p>Manual de depuración</p> <p>Informes de seguimiento</p> <p>Documentación técnicas de nuevas aplicaciones</p>

MACROPROCESO 8. Planificación y programación de la modernización del SIAFE (DE APOYO)

La inexistencia de un Plan Operativo General del proceso de modernización de las Finanzas Públicas en el país ha supuesto un freno para el normal avance del proceso. La planificación particular de cada órgano rector del SIAFE, sin que se hayan dado las articulaciones necesarias, han provocado en ocasiones disfunciones e ineficiencias en el funcionamiento del Sistema, y el hecho de que no haya conseguido integrarse de forma específica. En esta línea ha estado funcionando el propio PAFI en los últimos años, en los cuales ha difundido de manera muy puntual sus programaciones al resto de organismos. Ello ha provocado descoordinación y dispersión de esfuerzos en pro de conseguir los objetivos institucionales del MH. Se precisa, por lo tanto, de un esfuerzo conjunto de planificación que permita tener una imagen de los resultados y productos que se alcanzarán en un periodo de tiempo. Asegura igualmente la asignación de responsabilidades y de recursos, permitiendo economías de escala y aprovechamiento de los esfuerzos presupuestarios que se realizan en el conjunto del Ministerio de Hacienda. En este sentido tiene especial relevancia la identificación, negociación y aplicación de recursos externos. Las próximas posibilidades que se presenten deberían estar asociadas a una política institucional consolidada alrededor de la consolidación del SIAFE, y no solo como programas específicos de avance en una materia determinada.

MACROPROCESO 8. SIAFE: PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN CONJUNTA



El objetivo final es conseguir una planificación estratégica en el marco del SIAFE, que permita una Programación Operativa Anual que contenga presupuesto, resultados medibles y productos a generar en el periodo. Además, que esté claramente coordinada y alineada con los Planes Operativos de los Órganos Rectores, y con los Planes Estratégicos Institucionales del propio Ministerio de Hacienda. Por todo ello, como se reseñará más adelante, la participación activa en este proceso de la Dirección de Planificación y Desarrollo Organizacional del MH es fundamental.

PROCESO	PROCEDIMIENTO	ENTREGABLES
Elaboración de un Plan Plurianual del SIAFE	Definición Productos del SIAFE para ser incorporados en Plan Plurianual del MH.	Relación de Productos y Medidas de Políticas Propuestas
Elaboración de los Planes Estratégicos del SIAFE y sus consiguientes Planes Operativos	Elaboración de Diagnóstico Elaboración de propuesta de Plan Estratégico Socialización de la propuesta Elaboración de POA especificando recursos, resultados y responsabilidades	Plan Estratégico SIAFE Mediano Plazo con Políticas, Objetivos, Prioridades, Estrategias, Estrategias Financiamiento y Responsabilidades Memoria del Proceso Matriz Plan Operativo Anual Ayudas Memoria.
Formulación de Proyectos específicos	Identificación de objetivos y metas a cumplir Formulación técnica participativa Programación y análisis de viabilidad	Lista de Chequeo Perfil Básico del Proyecto Resumen Ejecutivo Anexos, soportes
Planificación Financiera y gestión de recursos externos	Análisis de recursos necesarios Revisión de presupuesto MH y alternativas de financiamiento externo Elaboración de propuestas de convenio Negociación con fuentes potenciales de recursos	Plan Financiero (fondos específicos y recursos de los órganos del sistema) Carpeta documentación Mesa de Donantes. Ayudas Memoria. Convenios, acuerdos.
Monitoreo y Evaluación	Monitoreo y Evaluación de los Planes Operativos Anuales. Validación Monitoreo Consolidación Informes de Monitoreo y Evaluación	Reporte de Monitoreo por cada Unidad Organizativa y Dirección General. Informes de Monitoreo. Reporte de Monitoreo Resultados

MACROPROCESO 9. Gestión de datos que permitan la transparencia de la información fiscal (DE APOYO)

Según aparece recogido en el objetivo estratégico 2 del PEI del Ministerio de Hacienda 2011-2015, se precisa mantener la disciplina fiscal mediante el fortalecimiento de una gestión financiera gubernamental integrada con mecanismos explícitos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas que eleve la efectividad de los sistemas administrativos vinculados con la gestión de las finanzas públicas. Para ello plantea fortalecer, integrar y ampliar la cobertura de los sistemas de información y operación de la administración financiera estatal y consolidar los mecanismos de monitoreo y evaluación sobre la base de un sistema estandarizado y unificado de información fiscal que promueva la transparencia y el acceso ciudadano a la información. Este objetivo aún o ha sido cumplido, por lo que se requieren los esfuerzos necesarios para alcanzar una solución efectiva en un corto plazo de tiempo.

MACROPROCESO 9. SIAFE: GESTIÓN DE DATOS QUE PERMITAN LA TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN FISCAL

	IDENTIFICACIÓN	DECISIÓN	EJECUCIÓN	SEGUIMIENTO	MANTENIMIENTO
Decisión POLÍTICA		Conocimiento de autoridades con vistas a la formalización del proceso con normativa de cumplimiento general			
Coordinación TÉCNICA		Presentación de propuestas, decisión de responsables de tecnología y analistas, junto plan de acción conjunto		Reporte de avances para consideraciones de los responsables de tecnología y analistas y recepción de orientaciones	
Responsable MACROPROCESO	Elaboración de una propuesta fundamentada en el análisis de lo existente y en las alternativas más eficientes		Dedicación de recursos propios y externos en clave de proyecto, asegurando plazos y operatividad		A cargo de la unidad, destinando un recursos humanos permanentes a esta función
Instituciones Involucradas			Posibilidad de incorporar recursos de las unidades de tecnología de órganos rectores		

En este caso específico es preciso contar con la participación de la Oficina Presidencial de Tecnologías de la Información y la Comunicación (OPTIC), que viene trabajando en los últimos meses en una estandarización de portales de acceso ciudadano.

PROCESO	PROCEDIMIENTO	ENTREGABLES
Provisión de información periódica sobre aspectos de la gestión fiscal y presupuestaria	Establecimiento de necesidades con órganos de análisis de política fiscal Diseño de reportes y mecanismo de consulta	Informes Periódicos de información fiscal y presupuestaria
Mantenimiento de portales de acceso ciudadano	Elaboración de protocolos de seguridad y acceso Diseño de plan de mantenimiento	Informes y estadísticas de uso y accesibilidad

5. ESTRUCTURA BÁSICA DEL PAFI INTEGRADO EN EL MINISTERIO DE HACIENDA

El objetivo de los puntos anteriores es llegar con la suficiente información a esta propuesta. Se ha optado por establecer una serie de alternativas, hasta tres, que permitan un análisis de viabilidad y la selección de una de ellas. De la opción seleccionada se procederá a desarrollar funciones, responsabilidades, recursos y medidas a adoptar de orden legal y organizativo.

5.1. Terminología a utilizar

Antes de comenzar, es preciso asegurar el uso correcto de la terminología en materia de organización. Para ello se ha acudido nuevamente a la “Guía para el análisis y diseño de estructuras organizativas del Ministerio de Hacienda”, elaborada por la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional en el año 2011. En dicho documento se establecen algunos parámetros que es preciso tener en cuenta:

- a) Consideraciones para el diseño organizacional: Se establece que se tenderá a establecer estructuras organizativas que tiendan a la flexibilidad y horizontalidad, evitando complejizar la estructura organizativa lo más posible y racionalizando los niveles jerárquicos al mínimo para favorecer la coordinación, comunicación y control. Es aconsejable igualmente diseminar unidades conforme lo exija la satisfacción de las necesidades de la organización, la base legal, las necesidades de clientes o beneficiarios, dependiendo del caso. Finalmente, la concentración de funciones no necesariamente implicará un incremento en los niveles jerárquicos.
- b) Niveles Jerárquicos (Decreto No. 586-96): Se deben considerar los siguientes:

Viceministerio: Actúa bajo la subordinación y dependencia del Ministro correspondiente, creada también por Ley, con las funciones que ésta le atribuya.

Dirección General: Constituye el quinto nivel jerárquico de la Administración Pública. Tiene la atribución de adoptar resoluciones por sí misma. A pesar de sus amplias facultades está bajo la jerarquía del Presidente de la República o del Ministerio respectivo.

Dirección de Área: Le corresponde el cuarto nivel jerárquico, subordinada a un Ministerio a una Dirección General, sus funciones son generalmente de tipo sustantiva y para áreas específicas.

Departamento: Unidad del nivel de dirección intermedia o de supervisión de operaciones, subordinada generalmente a una Dirección General o de Área, aunque pudiera aparecer también subordinada a un Ministerio en casos excepcionales. Su creación obedece a una división del trabajo por funciones, por producto, territorio, clientes, procesos, etc...

División: Unidad de nivel jerárquico inmediatamente menor al departamento, es responsable de la ejecución de actividades específicas relacionadas con las actividades bajo la responsabilidad de un Departamento, bajo el cual está subordinada.

Sección: Unidad a la cual le corresponde el nivel jerárquico mínimo, su integración en la estructura organizativa se ha considerado conveniente sólo en las unidades de apoyo que están en un proceso de redefinición y realizan labores rutinarias, repetitivas y que demandan la supervisión directa de un cargo diferente a Encargado de Departamento o de División.

- c) Comités y Comisiones: ante las necesidades expresadas en puntos anteriores, es preciso considerar que:

Comité: son instancias y mecanismos de coordinación interna considerados como instancias deliberativas que tienen por objetivo conocer y decidir sobre asuntos específicos que requieren decisiones mancomunadas. Las decisiones de los comités son plasmadas en un acta. Los comités no formarán parte de la estructura organizativa formal de la institución, por lo tanto su creación, transformación no necesariamente deberá estar sustentada en una resolución. Pueden ser creados por el Ministro de Hacienda o el Director General correspondiente, mediante una comunicación.

Comisión: Se crearán para el tratamiento de asuntos de competencia compartida entre distintas unidades funcionales, que no pudieran resolverse a través de gestiones directas. Cuando tengan una duración mayor a un mes y menor a un año, su creación y organización se realizará mediante comunicación del Sr. Ministro; cuando tengan una duración que exceda ese período se realizará mediante Resolución.

5.2. Experiencias internacionales similares

Para construir las propuestas de encaje institucional también se ha acudido a la experiencia internacional. La intención es conocer como han organizado otros países de similares características los servicios prestados por una Unidad como el PAFI. No se pretende con ello repetir esquemas, pero si utilizar las lecciones aprendidas como referencia.

Se han tenido en cuenta tres casos: el de ECUADOR, el de EL SALVADOR y el de CHILE, debido a las similitudes con el caso de República Dominicana y al hecho de que se han adoptado alternativas diferentes y a priori igualmente efectivas. Una breve reseña de cada uno de ellos se muestra a continuación.

a) ECUADOR

Según se establece en el CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS (2010), El Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP) comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público, deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas establecidas en esta Ley. La rectoría del SINFIP corresponde a la Presidenta o Presidente de la República, quien la ejercerá a través del Ministerio a cargo de las finanzas públicas, que será el ente rector del SINFIP.

Se entiende por componentes del SINFIP, a cada conjunto de procesos necesarios para la organización y gestión del mismo. Los componentes son: política y programación fiscal, ingresos, presupuesto, endeudamiento público, contabilidad gubernamental y tesorería. Respecto a la coordinación, los componentes del Sistema actuarán en forma coordinada y establecerán los canales de articulación entre sí con la finalidad de garantizar el funcionamiento integrado del Sistema.

El Ministro de Finanzas, mediante Acuerdo Ministerial número 444 de 27 de diciembre de 2007 dispuso el uso de la herramienta informática e-SIGEF, con el carácter de obligatorio, en las entidades, organismos, fondos y proyectos del sector público, para lo cual se debieron reorganizar y racionalizar sus procesos de administración financiera en concordancia con lo establecido en los Principios del Sistema de Administración Financiera, dejándose insubsistente la anterior herramienta informática denominada SIGEF.

Debía iniciar sus operaciones en el ejercicio fiscal 2008, para lo cual se inició un proceso de fortalecimiento de las instituciones del ámbito del Gobierno Central, emprendiéndose en un proceso de capacitación a los funcionarios de las Unidades de Administración Financiera UDAF's y de las Unidades Ejecutoras UE's.

En relación a la estructura del Ministerio de Finanzas, se organiza según cuatro tipos de procesos: gobernantes, agregadores de valor, habilitantes de asesoría y habilitantes de apoyo. Dentro de los agregadores de valor se encuentran organizadas en línea la Subsecretaría de política fiscal,

Subsecretaría de presupuesto, Subsecretaría de financiamiento público, Subsecretaría del tesoro nacional, Subsecretaría de innovación de las finanzas públicas, Subsecretaría de relaciones fiscales y la Subsecretaría de contabilidad gubernamental.

La Subsecretaría de Innovación de las Finanzas Públicas tiene como misión innovar de manera permanente los conceptos, metodologías, procesos, tecnologías y servicios inherentes al Sistema Nacional de las Finanzas Públicas, para contribuir a una mayor eficiencia y efectividad en la gestión de las finanzas públicas. Entre sus atribuciones está:

1. Impulsar e implantar las iniciativas de innovación y modernización del Sistema Nacional de las Finanzas Públicas.
2. Promover que la innovación conceptual de las finanzas públicas vaya alineada a las nuevas tecnologías de información;
3. Planificar, definir estrategias, administrar y optimizar el Sistema de Administración Financiera y todas sus aplicaciones;
4. Planificar, promover, supervisar y ejecutar la entrega eficiente de los servicios que el Sistema Nacional de las Finanzas Públicas que ofrece a los usuarios internos y externos;
5. Establecer relaciones estratégicas con otras entidades públicas para integrar procesos comunes;
6. Proveer a los funcionarios públicos capacitación y asistencia técnica, conceptual y operativa en finanzas públicas y en el uso del Sistema de Administración Financiera y todas sus aplicaciones;
7. Gestionar el portafolio de proyectos de la subsecretaría y su ejecución;
8. Realizar análisis y planificación de gestión de riesgos y seguridad de la información;
9. Administrar el sistema oficial de la información de las finanzas públicas y su amplia difusión.
10. Las demás previstas en las leyes y reglamentos que rigen la materia; y, las que le delegue la autoridad.



Está formada por tres direcciones: de Innovación Conceptual y Normativas, de Sistemas de Información de las Finanzas Públicas y el Centro de Servicios. Junto a esta estructura, en el marco de los procesos habilitantes de asesoría se encuentra la coordinación general de gestión estratégica institucional, a la que pertenece la Dirección de Tecnologías y Comunicación. La misión de esta última es gestionar el sistema de tecnologías de información y comunicaciones para garantizar la integridad de la información y el desarrollo, mantenimiento y disponibilidad de los servicios y equipamiento tecnológico.

b) EL SALVADOR

La Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (Decreto N° 516, de 1996), establece en su artículo primero el Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI), que comprende los Subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad Gubernamental. La cobertura institucional alcanza a (art. 2) "... todas las dependencias centralizadas y descentralizadas del gobierno de la República, las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo, inclusive la Comisión ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa, y el Instituto Salvadoreño del Seguro Social; y las entidades e instituciones que se costeen con fondos públicos o que reciban subvención o subsidio del Estado". Cada una de estas entidades posee una unidad financiera institucional responsable de su gestión financiera, incluyendo todo aquello relacionado con las áreas de presupuesto, tesorería y contabilidad gubernamental (art. 16).

La coordinación del SAFI corresponde al Ministerio de Hacienda (Decreto N° 517). Tiene como atribuciones la dirección y coordinación de las finanzas públicas, la propuesta de las políticas financiera y presupuestaria, asegurar el equilibrio de las finanzas públicas, y dirigir, supervisar y coordinar los subsistemas del SAFI. Su estructura se divide en dos Viceministerios, de Ingresos y de Hacienda, compuesto cada uno de ellos por las siguientes unidades:

Viceministerio de Ingresos	Viceministerio de Hacienda
<ul style="list-style-type: none"> → La Dirección General del Presupuesto (DGP). Coordina y lidera la formulación del presupuesto anual y norma, planifica, asesora, dirige, da seguimiento y evalúa el proceso presupuestario del Gobierno central → La Dirección General de Tesorería (DGT). Centraliza los fondos públicos y transfiere los recursos necesarios a las tesorerías institucionales → La Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y la Dirección General de Aduanas (DGA); Administran la gestión de ingresos; 	<ul style="list-style-type: none"> → La Dirección General de Inversión y Crédito Público (DGICP). Formula las políticas de inversión y endeudamiento público, evalúa las operaciones de endeudamiento, administra la deuda, y programa y supervisa la inversión pública → La Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG). Norma los procedimientos contables y elabora el Informe de la Gestión Financiera del Estado → La Dirección Nacional de Administración Financiera (DINAFI). Coordina la integración de la GFP en torno al SAFI

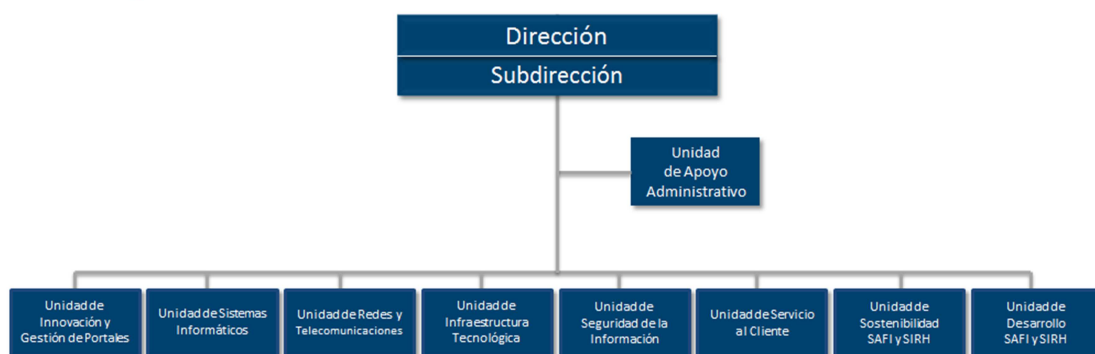
La Gestión Financiera que se realiza en el marco del SAFI aplica principios de centralización normativa y descentralización operativa, basados en la integración de funciones, procedimientos, registros e información de ingresos y gastos públicos, ejecutados mediante sistemas informáticos. La centralización normativa le compete al MH y la descentralización operativa implica que la responsabilidad de las operaciones financieras recae en las unidades ejecutoras¹³.

Según el Reglamento Ley SAFI (1996), en su artículo 10, las Direcciones Generales de Presupuesto, Tesorería, Inversión y Crédito Público y Contabilidad Gubernamental del Ministerio de Hacienda, son los organismos normativos a los cuales compete la responsabilidad de conducir la centralización normativa de los Subsistemas de Presupuesto, de Tesorería, de Inversión y Crédito Público y de

¹³ Sacado del PEFA (2013)

Contabilidad Gubernamental respectivamente. Las cuatro Direcciones, bajo la Presidencia del Ministro de Hacienda y contando como unidad de apoyo con la Dirección Nacional de Administración Financiera, forman el **Comité de Administración Financiera como el ente de decisiones integradas del SAFI**, responsable de velar por la coordinación e integración de los Subsistemas y de las Instituciones del Sector Público no Financiero.

Estructura organizativa Dirección Nacional de Administración Financiera e Innovación



En cuanto a la estructura de la DINAFI, tiene como misión Dirigir las funciones relacionadas con la Administración Financiera del Estado y velar por el funcionamiento eficaz de los Sistemas de Administración Financiera Integrada (SAFI) y el de Recursos Humanos (SIRH); conducir los proyectos e iniciativas de innovación del Ministerio de Hacienda; normar y dirigir el desarrollo y la plataforma tecnológica de los servicios informáticos del Ministerio de Hacienda; velar por el funcionamiento del Portal Institucional (intranet/internet) del Ministerio de Hacienda y el Portal de Transparencia Fiscal. Dirigir y coordinar la implantación del Sistema de Gestión de la Seguridad de la Información del Ministerio; en el marco de la normativa legal vigente, a fin de asegurar el buen funcionamiento de los Sistemas de Administración Financiera Integrada, de Recursos Humanos y de Seguridad de la Información. Sus atribuciones y funciones son las siguientes:

1. Velar por la integración de los Subsistemas Componentes del SAFI
2. Velar por la visión estratégica de los proyectos e iniciativas de innovación del Ministerio de Hacienda en materia de Administración Financiera, Compras Públicas, Administración Tributaria y Aduanera y Recursos Humanos.
3. Normar las políticas y asegurar las buenas prácticas para el funcionamiento del portal institucional (intranet/internet) del Ministerio de Hacienda y el Portal de Transparencia Fiscal.
4. Normar el desarrollo y la plataforma tecnológica de los servicios Informáticos del Ministerio de Hacienda; así como supervisar la implantación y mantenimiento de los mismos.
5. Normar la implantación del Sistema de Gestión de Seguridad de la Información en el Ministerio de Hacienda.

6. Presentar las propuestas de disposiciones normativas de las Direcciones Generales que conforman el SAFI.
7. Velar por el fortalecimiento y capacitación de los responsables de las áreas financieras y de recursos humanos en materia relacionada con la Administración Financiera y el Sistema de Información de Recursos Humanos (SIRH).
8. Brindar asesoría técnica al Despacho Ministerial.
9. Cumplir la política y objetivos de la Calidad.
10. Cumplir la política y los objetivos de la seguridad.

Por último, reseñar que la Dirección Nacional convive con la Unidad de Informática, situada en la Dirección General de Administración, que posee atribuciones en relación a desarrollo de software y mantenimiento de sistemas. Igualmente, con las divisiones de informática de los órganos integrados en el SAFI.

c) CHILE

La administración financiera del Estado, está regulada por el Decreto Ley 1.263, su fecha de publicación es el 1975, su última modificación fue dictada por la Ley 19701 en el año 2000. En este cuerpo legal se define la Administración Financiera del Estado como el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado. La administración financiera incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos. Dichas funciones están desarrolladas por tres Organismos Independientes: para la primera función se crea la Dirección de Presupuestos, para la contabilidad y fiscalización, la Contraloría General, y para la Administración de fondos el Ministerio de Hacienda. Los tres actúan coordinadamente pero son organismos independientes.

En su artículo 2º de la mencionada Ley se describe los servicios e instituciones que comprenden la administración financiera del Estado, los cuales para estos efectos se entenderán por sector público. Abarca según el mismo a todas las entidades que forman el Sector Público No Financiero. El artículo 11 excluyó a las empresas del Estado y todas aquéllas en que el Estado, sus instituciones o empresas tengan aporte de capital igual o superior al 50% de la aplicación de la Ley 1.263. La excepción a esto corresponde a las empresas que dependan o se relacionen con el Ejecutivo a través del Ministerio de Defensa Nacional.

El Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado SIGFE es el sistema integrado de información financiera para el Sector Público que se ha desarrollado e implementado en Chile a partir del año 2001 (2001 – 2007: SIGFE I y 2008 – a la fecha: SIGFE 2.0).

Está conformado por:

– SIGFE Transaccional (172 de las 202 Inst. del GC, a Junio de 2013)

– SIGFE Agregación (Todas las Inst. del GC: canal a través del cual se captura/recibe la información contable, que luego alimenta los sistemas de la CGR y la DIPRES)

El núcleo del sistema es la Contabilidad y la Ejecución Presupuestaria. Refleja íntegramente las Normas y Procedimientos contables y presupuestarios que para el sector público establece la CGR y la Dirección de Presupuesto. Los organismos rectores del SIGFE son, por tanto:

- DIPRES: formulación, seguimiento y evaluación del presupuesto.
- Contraloría General de la República: centralización de la contabilidad del estado, fiscalización administrativa y financiera del sector público.

La Dirección de Presupuestos, en conformidad a lo mandado en el Decreto Ley N°1.263 Orgánico de la Administración Financiera del Estado, es el ente encargado de gestionar el SIGFE. Dado que este sistema agrupa a las instituciones transaccionales y homologadas del gobierno central, la DIPRES ha desarrollado una funcionalidad a través del aplicativo de SIGFE Agregación, de forma tal que todas las reparticiones obtengan, desde dicha aplicación, los estados financieros mencionados precedentemente.

Para su actualización actúan coordinadamente la Contraloría General y la División de Tecnologías de la Información, perteneciente a la Dirección de Presupuestos. Concretamente el Área Servicio al Cliente donde existe una unidad Soporte Aplicaciones.

En el organigrama de DIPRES, la función de mantenimiento y actualización del SIGFE queda de la siguiente manera:



Funciones de la División de Tecnologías de la Información

Su objetivo es proponer, implementar y mantener los sistemas de información necesarios para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la institución, en el contexto del proceso de modernización de la gestión de las finanzas públicas del Estado, contribuyendo desde la perspectiva tecnológica al logro de los objetivos de la política fiscal del Gobierno.

Entre las principales funciones de esta División, destacan:

- Definir los recursos tecnológicos necesarios para facilitar la misión de la Dirección de Presupuestos.
- Realizar el soporte, mantenimiento y desarrollo de los sistemas tecnológicos de la información de DIPRES.
- Propiciar que el recurso tecnológico se constituya en una capacidad institucional, al servicio de los objetivos estratégicos y de las directrices de la autoridad superior.
- Modelar los procesos de la gestión financiera e implementar los sistemas de información necesarios para apoyar su ejecución en los distintos niveles jerárquicos de la administración del Estado.
- Planificar, programar y administrar los recursos humanos y materiales necesarios para el cumplimiento de los compromisos de la División, en el contexto de los objetivos superiores de la institución.
- Representar a la institución en las instancias de coordinación tecnológica del Gobierno.
- Elaborar, ejecutar y coordinar las actividades relativas al Sistema Gobierno Electrónico del Programa de Mejoramiento de la Gestión.

5.3. Justificación de la Unidad Organizativa

La creación de una nueva Unidad en el Ministerio de Hacienda responde, en primer lugar, a las **necesidades intrínsecas del manejo del SIGEF**. En estos momentos, la Administración Financiera del Estado depende en buena medida de este sistema y la tendencia es a que siga aumentando con la incorporación de nuevas instituciones que forman parte del Sector Público o Financiero. Las características del Sistema, desarrollado in house, implican garantizar un equipo permanente de profesionales dedicados a **mantener su operatividad**.

Por otra parte, el sistema no solo precisa de mantenimiento. También está sujeto a **continuas actualizaciones y desarrollos**, fruto de los procesos de modernización de las finanzas públicas. Para atender estas labores no solo es necesario contar con analistas de sistemas y programadores, sino que también se requiere de analistas de negocio que entiendan el funcionamiento de los procesos que conlleva la integración de la gestión de las finanzas públicas.

La situación que se ha manifestado hasta el momento, en la que se asumían estas funciones por una Unidad Ejecutora de un Programa con financiamiento externo, no garantiza la sostenibilidad del modelo que se ha implantado. Se precisa de una **unidad organizativa integrada en el equipo del Ministerio**, dotada de recursos humanos, financieros y materiales, con **responsabilidades específicas para dar cobertura a las necesidades identificadas**. Este esquema ya está implantado así en otras instituciones que manejan sus propios sistemas de información, como es el caso de la Dirección General de Impuestos Internos, o del propio Ministerio de Administración

Pública. En este momento, además, se presenta una coyuntura que exige la toma de decisiones ya que el financiamiento provisto por el BID en 2010 llega a su plazo final de ejecución en diciembre de 2014.

En segundo lugar, **el SIAFE necesita de nuevos impulsos para terminar de consolidarse**. La falta de instancias de **coordinación formales para la decisión política y la articulación técnica**¹⁴, ha dejado un vacío que repercute en el avance efectivo de los planes de implantación de nuevas aplicaciones, en el uso adecuado de los recursos que poseen las distintas Direcciones Generales para modernizar y reformar sus ámbitos de competencia, y para contar con una visión de conjunto de los logros alcanzados y los retos por alcanzar en el proceso.

En tercer lugar, existe la **necesidad de realizar tareas comunes al conjunto del Sistema**, que faciliten su operatividad y aseguren su funcionamiento de manera continuada. Aspectos como los procesos de documentación, la creación de espacios alternos para el resguardo de los datos, o la estandarización tecnológica que asegure la compatibilidad entre los diferentes sistemas que maneja el Ministerio de Hacienda, son tareas que no se llevan a cabo con regularidad.

Tanto el segundo aspecto como el tercero podrían ser llevados a cabo por Unidades ya existentes. Hay capacidades en algunas Direcciones Generales para guiar estos procesos, más aún si incorporan al personal que ya posee experiencia en los procesos de la Administración Financiera que ha desarrollado el PAFI en los últimos años. Sin embargo, se considera que la carga de trabajo de cada una de ellas, enfocada a velar por el funcionamiento y la reforma de los sub sistemas que forman el SIAFE, no garantizaría una buena coordinación general. Por ello, la solución de crear un órgano específico, que permita mediar entre las posiciones y enfoques de los rectores del sistema, se presenta como una mejor opción a corto y medio plazo. Junto a ello, la responsabilidad directa que confiere la Ley 05-07 al Ministro de Hacienda, para velar y garantizar la implantación y sostenimiento del SIAFE hace que se necesite generar la capacidad al nivel adecuado y con la visión global de los procesos que precisa un sistema integrado de estas características.

En esta línea, y como resumen, la nueva unidad cumple una función clave de **asistencia técnica permanente al máximo responsable del Ministerio de Hacienda**, de forma que pueda ejercer su dirección sobre las iniciativas y procesos vinculados al SIAFE, entre los que se incluye el mantenimiento y actualización del SIGEF.

5.4. Organigrama Básico de la Unidad según funciones

La nueva Unidad Organizativa ha de tener una estructura que atienda a los macroprocesos que se le asignan, tanto para los sistemas de información y el SIGEF, como para el SIAFE. Debe de ser, además, **apta para el mantenimiento e impulso de las relaciones horizontales y verticales** que se definen en los macroprocesos necesarios para llevar a cabo el desarrollo y mantenimiento de ambos sistemas. Por las características que se han apuntado en el diagnóstico organizativo realizado,

¹⁴ Exceptuamos en este caso al Equipo Técnico Interinstitucional creado por Resolución 076-2013 dado que su aporte al proceso ha sido prácticamente nulo.

ha de poder **desarrollar procesos de alcance sustantivo y de apoyo. No se trata, por lo tanto, de una Unidad de Tecnología de la Información exclusivamente.** Si bien se trata de un aspecto medular en su contribución al buen funcionamiento de los sistemas, los aspectos normativos, la definición de procesos, la formación de usuarios y la documentación de las nuevas aplicaciones tienen también un espacio fundamental en las responsabilidades que deben asociarse a la nueva Unidad.

Finalmente, la Unidad ha de reconocer la normativa vigente en relación a estructura de unidades de tecnología y comunicaciones, según las guías emitidas por la Dirección de Planificación y Desarrollo organizativo, los criterios para la definición de los niveles jerárquicos establecidos atendiendo al Clasificador de Unidades del Ministerio de Administración Pública (MAP) y por la Oficina Presidencial de Tecnologías de la Información y la Comunicación (OPTIC). Con ello se evitará complejizar la estructura organizativa racionalizando los niveles jerárquicos al mínimo para favorecer la coordinación, comunicación y control y disseminando unidades conforme lo exija la satisfacción de las necesidades de la organización, la base legal, las necesidades de clientes o beneficiarios, dependiendo del caso.

Con estos parámetros, se aporta un esquema de estructura básica de la Unidad en la siguiente ilustración.

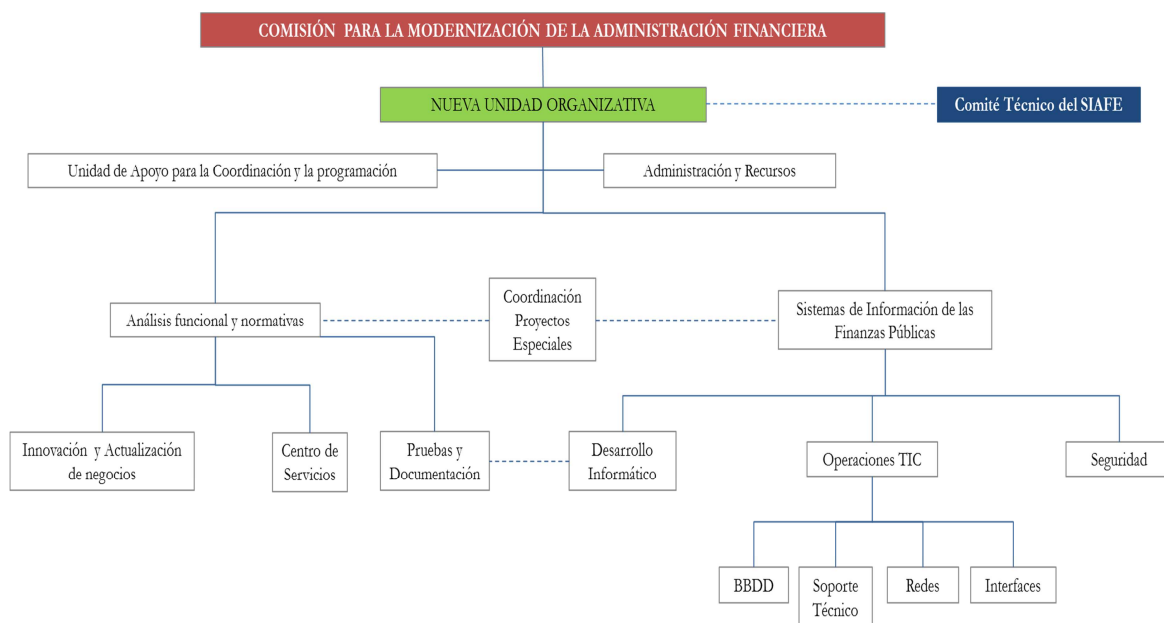


Ilustración 9. Propuesta de estructura y espacios de coordinación

Sobre la propuesta, es conveniente realizar una serie de comentarios:

- a) No se ha asignado un nivel jerárquico en el momento de hacer esta propuesta, ya que dependerá de donde quede finalmente encajada en el organigrama del Ministerio de Hacienda.
- b) **Concentra su actividad en los 9 macroprocesos descritos** en el apartado 4 de este informe, los cuales se pueden asignar a cada grupo para definir sus funciones y responsabilidades.
- c) Muestra la **desaparición de los servicios de apoyo que actualmente prestan las Áreas de Gerencia de Operaciones y Área Financiera**. Dichos servicios, en una Unidad integrada en el MH, pasarían a ser desempeñados por una unidad similar a las que se encuentran en otras dependencias de dicho Órgano. Según el nivel jerárquico que adopte finalmente la Unidad, se le asignaría el estatus de Dirección o de División de carácter administrativo, según Resolución del MAP. En todo caso, a la hora de realizar el plan de implantación, se deberían tener en cuenta las capacidades profesionales acumuladas en relación a gestión de procesos de licitación, que deberían ser aprovechadas por las unidades del Viceministerio Técnico – Administrativo, sobre todo en lo relacionado con adquisiciones y licitaciones públicas utilizando financiación propia o proveniente de organismos de desarrollo internacionales.
- d) De igual manera, según se establece en las atribuciones, funciones y modelos establecidos para las unidades de Planificación y Desarrollo de los ministerios (Resolución 14-2013 del MAP y MEPyD), y con el fin de racionalizar las estructuras organizativas, se considera oportuno **dotar de las capacidades necesarias a la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional (DPDI) del MH para que lleve a cabo las labores de planificación y programación descritas en los macroprocesos para el SIGEF y sobre todo para el SIAFE**. Esta función requerirá el fortalecimiento de dicha Dirección dado el carácter altamente técnico de las funciones a realizar, y la dedicación que implica la constante coordinación con el resto de Órganos Rectores y Ministerios. Igualmente, **será necesario contar con apoyo especializado** en esta materia en la nueva Unidad de manera que se asegure la coordinación e intercambio de información con la DPDI de forma constante y oportuna, la relación con el resto de Órganos y Entidades y la elaboración ajustada en tiempo y forma de los Planes, programas e informes de seguimiento respectivos.
- e) En cuanto a la dimensión en número de personal y categoría profesional de éstas, **se prevé una reducción de profesionales de planta** que será definido en el punto correspondiente de este informe, una vez determinada la alternativa de encaje institucional más adecuada. En cualquier caso, las funciones a desempeñar, y sobre todo los proyectos concretos que se le asignen por parte del Ministro de Hacienda para el avance y consolidación del SIAFE llegarán a requerir la contratación de especialistas externos para el desarrollo de proyectos específicos.

- f) Se identifica un **área de “proyectos especiales” vinculada a la dirección de la nueva Unidad**. Se considera necesaria a corto plazo en base a los procesos actualmente en marcha y que no lograrán ser concluidos al finalizar 2014. A largo plazo, se estima que deberá desarrollar nuevos procesos atendiendo a las necesidades que presenta el SIGEF y el SIAFE. Poseerá una **coordinación permanente tanto con el área de Análisis Funcional como de Sistemas de Información**, dado que ambos participan activamente en la definición de las innovaciones que precisa el sistema integrado. Será, por otra parte, donde se integren los especialistas externos que se precise contratar según las necesidades. Se trataría de una unidad permanente, tal y como prevé la Resolución del MAP 51-2013 que aprueba los Modelos de estructura Organizativa de las Unidades de Tecnología de la Información y la Comunicación, que responsabiliza a estas unidades de todas las actividades relacionadas con la administración y coordinación de la implementación de proyectos TIC. Una vez se comiencen los procesos de elaboración de Planes Operativos se espera que dichos proyectos sean definidos y se establezca que parte puede ser asumida por los Departamentos de la nueva Unidad y hasta qué punto es necesario el apoyo de consultores externos.
- g) La incorporación de esta nueva Unidad a la estructura del Ministerio de Hacienda provoca la **revisión de las funciones relacionadas con las TIC en el dicho organismo**. La capacidad que se prevé instalar, proveniente del actual PAFI, permite la centralización de labores de homogeneización y soporte de los procesos internos del MH, mejorando así la coherencia y la eficiencia. Dicha posibilidad implicará **cambios principalmente en relación a la Dirección de Recursos Tecnológicos y Comunicaciones**, pero igualmente en las unidades de tecnología que actualmente mantienen la Dirección General de Crédito Público, la DG de Jubilaciones y Pensiones y la DG de Casinos y Juegos de Azar. De producirse esta fusión de competencias, manteniendo el soporte de procesos específicos en cada caso, la función de estandarización y supervisión de las adquisiciones de hardware y software para la sede central del MH deberían quedar bajo tuición de la nueva Unidad Organizativa propuesta en este informe.
- h) **Se fusionan las áreas de Infraestructura y Desarrollo**, bajo una única coordinación, manteniendo a lo interno las responsabilidades propias de cada área.
- i) Se considera necesario contar con una **unidad específica para la realización de pruebas y, sobre todo, para la elaboración de documentación técnica**. Debido a que ambas funciones deben contar con la participación y aporte de especialistas funcionales e informáticos, dependerá jerárquicamente de ambos espacios de coordinación.
- j) Finalmente, se ha considerado necesario la creación de una **Unidad de Apoyo a la Dirección para asistir a ésta en sus responsabilidades sobre planificación, programación y coordinación** con otros organismos. Si bien la responsabilidad recae sobre la DPDI, como ha quedado apuntado en el apartado c), la especialización del tema requiere un seguimiento y contribución directa por parte de la nueva Unidad. Por otra parte, el peso de las labores de coordinación y articulación con otros actores precisará de responsables directos que aseguren su buen funcionamiento.

En relación a este último punto, y como nuevamente ha quedado justificado en el diagnóstico, la funcionalidad de la nueva Unidad ha de contar con espacios de coordinación formalizados en el marco del MH. De esta forma se podrán llevar a cabo las responsabilidades asignadas y que emanan de los macroporcesos identificados. Por ello, se considera necesario incluir en la propuesta la creación de dos ámbitos específicos:

Una Comisión para la Modernización de la Administración Financiera. Se trata de un espacio de coordinación permanente (al menos de una duración superior a un año, que tendrá que ser ratificado por Resolución o Decreto. Sus funciones están relacionadas con la toma de decisiones sobre aspectos clave que atañen a la modernización del SIAFE, y que corresponde refrendar al Ministro de Hacienda. Para ello se genera el intercambio y se promueve la coordinación entre órganos e instituciones vinculados al sistema.

Un Comité Técnico del SIAFE, que esté asociado a la actividad de la nueva Unidad Organizativa. No posee un carácter formal, pero si supone un ámbito para el tratamiento de temas de interés mutuo al conjunto de instituciones. Actualmente funciona una estructura similar en el PAFI, denominada Unidad Técnica de Apoyo. Se trata por tanto de mantener una iniciativa que está provocando beneficios identificables.

6. ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN

6.1. Identificación de opciones

Para definir el esquema de integración se han tenido en cuenta las medidas recientemente adoptadas en el Ministerio de Hacienda para adaptar la estructura a las disposiciones del MAP. Han implicado la creación de tres nuevos Viceministerios, haciendo uso de la posibilidad que genera la reforma de la normativa. Dichas medidas no han sido todavía formalmente aprobadas. Ello provoca al mismo tiempo una restricción, ya que se está realizando una propuesta sobre un esquema que no está formalizado, y una oportunidad, teniendo en cuenta que la revisión actual permite aprovechar los procesos de cambio legislativo para asegurar el encaje de la nueva Unidad Organizativa.

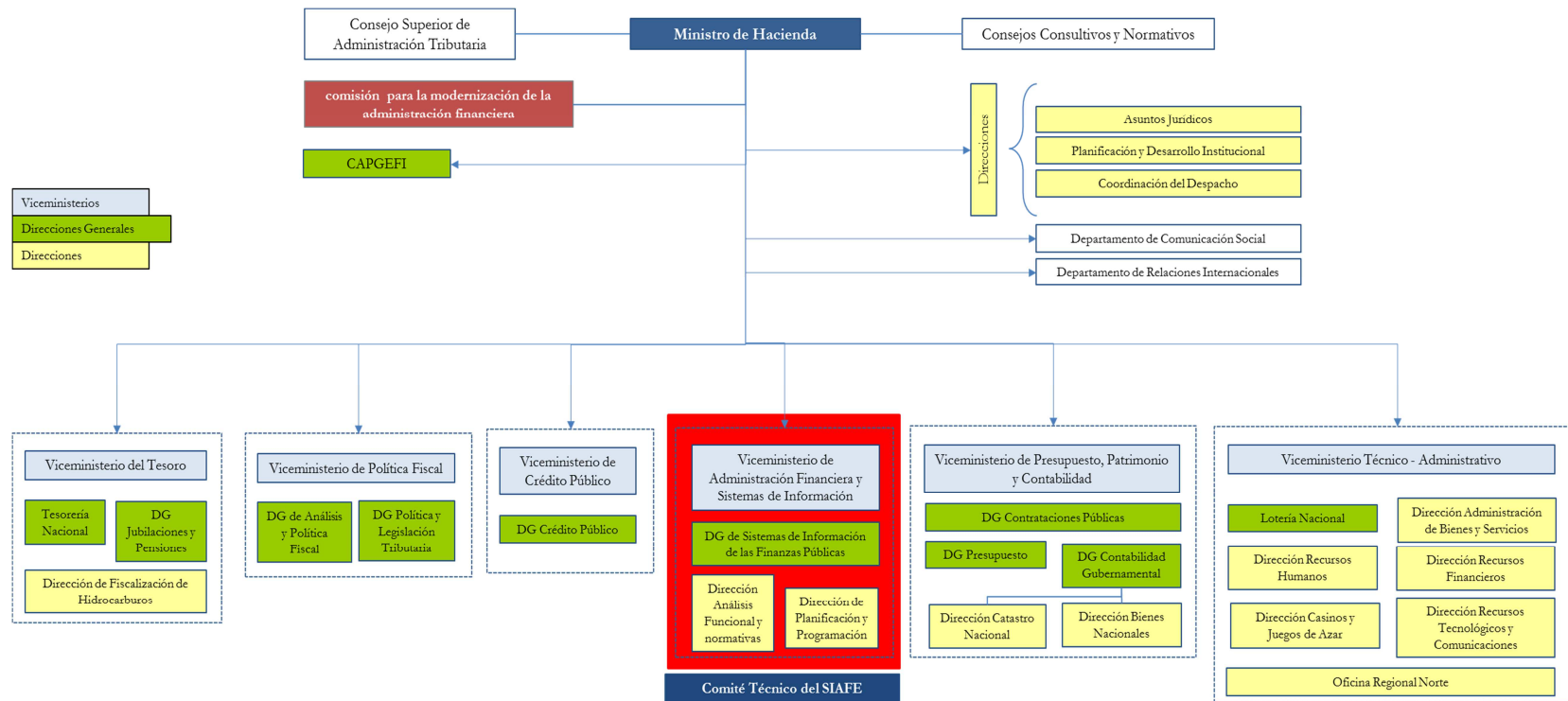
A efectos de ubicación final, se han considerado tres alternativas. Se espera analizar las mismas con vistas a valorar la conveniencia de implantar cada una de ellas, teniendo en cuenta aspectos normativos, procedimentales y presupuestarios. En cualquier caso, el peso de las responsabilidades de la nueva Unidad aconsejan asignarle un nivel jerárquico alto, como mínimo de Dirección General, teniendo en cuenta que contiene funciones sustantivas que afectan de forma general al conjunto de la Administración Financiera del Estado.

Sea cual sea la decisión adoptada, será necesario realizar una revisión y modificación de la siguiente normativa: Ley No. 494-06, del 27 de diciembre del 2006, de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda, hoy Ministerio de Hacienda y el Decreto No. 489-07, del 30 de agosto del 2007, aprueba el Reglamento Orgánico Funcional de la Secretaría de Estado de Hacienda, hoy Ministerio de Hacienda, Resolución 01-2010 del MH que aprueba el manual de descripción de puestos de las Direcciones y Viceministerios y la Resolución nº 076-2013 que crea el Equipo Técnico Interinstitucional del Ministerio de Hacienda.

Las tres alternativas son las siguientes:

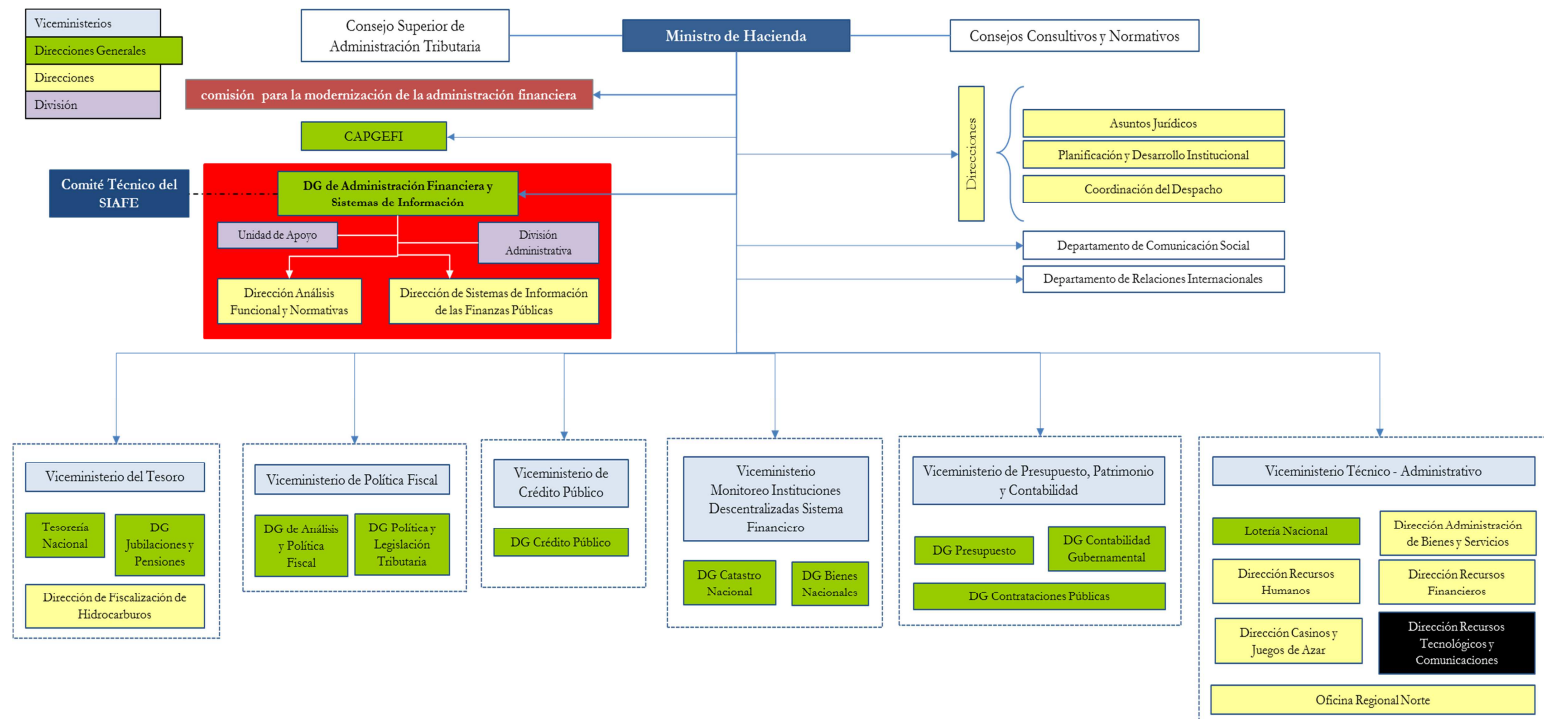
OPCIÓN 1: Creación del VICEMINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN

La propuesta coloca en línea la coordinación del SIAFE y la modernización del SIGEF con el resto de áreas sustantivas. La dependencia es directa del Ministro, al tratarse de un aspecto estratégico para el ciclo hacendario. Se aprovecha uno de los Viceministerios recientemente propuestos, el de Monitoreo Instituciones Descentralizadas del Sistema Financiero, y se trasladan sus competencias al Viceministerio del Tesoro. Las dos Direcciones Generales, Catastro y Bienes Nacionales, pasan a ser Direcciones dependientes de la DIGECO. En este esquema se crean tres unidades: la Dirección General de Sistemas de Información de las Finanzas Públicas, la Dirección de Análisis Funcional y Normativas y la Dirección de Planificación y Programación del SIAFE. Los espacios de Coordinación pasan a formar parte de las iniciativas reconocidas por el Ministerio de Hacienda.



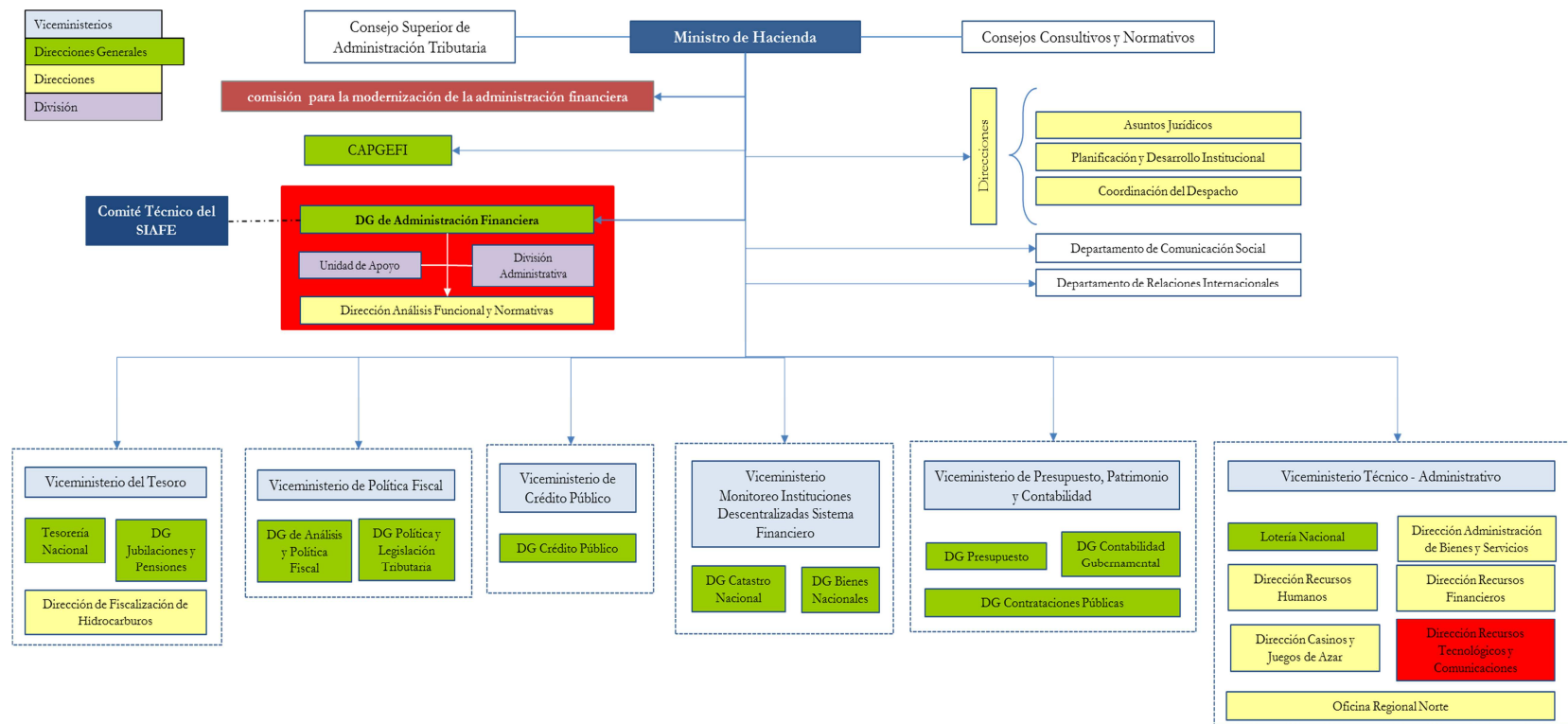
OPCIÓN 2: Creación de la DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN

La propuesta implica dejar la estructura de Viceministerios como está actualmente, a la espera que se generen las rectificaciones y aprobaciones pertinentes, y crear una nueva Dirección General dependiente directamente del Ministro de Hacienda. Las unidades asociadas serían dos Direcciones: de Análisis Funcional y Normativas y de Sistemas de Información de las Finanzas Públicas. Se crea igualmente una Unidad de Apoyo de la Dirección General para asistir a ésta en los procesos de coordinación y seguimiento. Contiene un área de servicios generales para el manejo de la administración de la Unidad, coordinada con las Direcciones pertenecientes la Viceministerio Técnico Administrativo. Se mantiene igualmente la creación de dos espacios de coordinación, uno presidido por el Ministro y otro a iniciativa de la propia Dirección General. Implica la centralización de las funciones relacionadas con el mantenimiento y mejora de los servicios tecnológicos y comunicaciones en la sede central del MH, por lo que absorbe a la actual Dirección de Administración de Recursos Tecnológicos y de Comunicaciones.



OPCIÓN 3: Creación de la DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

La propuesta rescata parámetros de la Opción 2, ya que mantiene intacta la actual estructura de Viceministerios y sus correspondientes Direcciones asociadas. Crea una nueva Dirección General vinculada directamente al Ministro, agrupando exclusivamente la Dirección de Análisis Funcional y Normativas, y la Unidad de Apoyo con rango de Departamento. Las funciones relacionadas con los sistemas de información pasarían a ser competencia de una Dirección de Administración de Recursos Tecnológicos y Comunicación, para lo cual sería necesaria la reestructuración y fortalecimiento de ésta.



6.2. Análisis de las alternativas

Las tres alternativas apuntadas en el apartado anterior se consideran factibles, si bien cada una de ellas conlleva una viabilidad diferente. Con vistas a realizar una valoración de las mismas, se han tenido en cuenta seis (6) criterios de evaluación, que son los siguientes:

- 1°. Grado de alineamiento con las políticas internas del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Administración Pública
- 2°. Naturaleza de los macroprocesos encomendados a la nueva Unidad
- 3°. Homogeneización de niveles jerárquicos respecto a las unidades con las que es preciso llevar a cabo procesos de coordinación y colaboración
- 4°. Grado de interferencia con los marcos funcionales de otras Unidades de igual o menor jerarquía
- 5°. Nivel de viabilidad legal para su puesta en marcha a corto plazo
- 6°. Criterio de eficiencia en el manejo de los recursos económicos.

Teniendo en cuenta estos criterios, se pueden llegar a una serie de conclusiones. Las mismas provienen del análisis de cada uno en las tres opciones diseñadas. A continuación se presenta una matriz resumen que muestra el grado de coincidencia expresado en valor o comentario:

Tabla 8. Análisis de las Alternativas de encaje institucional

	Alineamiento	Naturaleza	Homogeneidad	Interferencia	Viabilidad	Eficiencia
OPCIÓN 1	ALTO: refleja la normativa de MAP sobre jerarquías en Ministerios y la posición que han de adoptar la DG	MEDIO: las funciones sustantivas y de apoyo no siempre son compatibles con responsabilidad política	MEDIO: en el organigrama vigente supone elevar el rango a una función de coordinación y apoyo al conjunto del sistema	ALTA: Implica la modificación de un mayor reformador que se encuentra en proceso de aprobación, aunque sean factibles los cambios	MEDIA: Su consolidación depende de la modificación y aprobación de varias normas básicas del MH y proyectos del MAP	MEDIA: La estructura de Viceministerio supone un costo elevado por categorías y cargos asociados
OPCIÓN 2	MEDIA: Implica crear estructura dependiente del Ministro sin cobertura de un Viceministerio	ALTO: Las DG tienen como objetivo asumir responsabilidad sustantiva y de apoyo	ALTO: Supone la creación de una unidad al mismo nivel que sus principales interlocutores y con similar estructura	BAJA: No afecta al proceso de reforma, sino que lo complementa y aprovecha que está en marcha	ALTA: solo implica la aprobación vía reglamento, a la espera de que se produzca una modificación de la Ley del MH	ALTA: La flexibilidad de necesidad de recursos frente a opciones jerárquicas. Integra servicios de TIC
OPCIÓN 3	MEDIA: Implica crear estructura dependiente del Ministro sin cobertura de un Viceministerio	ALTO: Las DG tienen como objetivo asumir responsabilidad sustantiva y de apoyo	ALTO: Supone la creación de una unidad al mismo nivel que sus principales interlocutores y con similar estructura	ALTA: Da lugar a modificaciones internas en cuanto a competencias, estructura y recursos	MEDIA: se crea con la misma viabilidad que la opción 2 pero conlleva otras modificaciones de decretos internos	ALTA: La flexibilidad de necesidad de recursos frente a opciones jerárquicas

El análisis anterior permite ir definiendo la opción más adecuada en las actuales circunstancias. Fruto de la valoración de los criterios, se pueden alcanzar una serie de conclusiones:

- a) La Unidad posee una fuerte naturaleza sustantiva, junto a responsabilidades en materia de apoyo a procesos fundamentales para la operatividad y funcionamiento de toda la Administración Financiera del Sector Público. Por ello, resulta aconsejable mantener su funcionamiento centrado en dicho cometido, y alejado lo más posible de decisiones de tipo político.
- b) Para la adopción de decisiones de contenido político y estratégico se crean espacios de decisión al más alto nivel dentro del Ministerio de Hacienda, en los que está involucrado directamente el máximo responsable del mismo.
- c) La Unidad posee un fuerte carácter transversal sobre procesos que afectan al conjunto del Ministerio en coordinación con el resto de áreas. Da lugar igualmente a relaciones con otros Ministerios y que afectan al cumplimiento de sus propias funciones. Por ello, se considera preciso que se encuentre cercana a la decisión de la cabeza del sector, sin que existan intermediaciones jerárquicas internas.
- d) Es preciso buscar un nivel de viabilización legal lo más ágil posible, al mismo tiempo que rotunda y sostenible. Tratar en estos momentos de esperar a que se produzcan reformas estructurales en las normas que organizan el Ministerio de Hacienda podría llegar a retrasar el proceso. Por ello, se busca un procedimiento que con la más alta ratificación posible (Decreto), permita comenzar a funcionar a la espera de que se produzcan cambios mayores. Precisamente en esta línea, la opción apuntada permite reforzar el proceso de reforma, complementándolo, y no forzando a que se adopten decisiones basadas en visiones parciales de los objetivos generales.
- e) Finalmente, se espera que la nueva Unidad venga a cubrir ámbitos de las responsabilidades del Ministerio que están sustentadas actualmente en unidades temporales. Por ello, es necesario mantener una naturaleza bien definida y no pretender realizar uniones artificiales con otros servicios del propio Ministerio. Sin embargo, en aras de la racionalidad en el uso de los recursos se integran los procesos de mantenimiento tecnológico relacionados con sistemas de uso interno, con aquellos que tienen implicaciones generales para todo el sector público. En esa lógica, se considera unir en una misma Unidad las responsabilidades referidas a la tecnología, absorbiendo la Dirección de Sistemas de Información de las Finanzas Públicas la necesaria homogeneización de servicios TIC en la sede central del Ministerio de Hacienda. Esta medida implicará la desaparición de la Dirección de Administración de Recursos Tecnológicos y Comunicaciones, actualmente dentro del Viceministerio Técnico - Administrativo.

Basado en estos parámetros, la valoración concluye que la opción más idónea en estos momentos es la segunda, que implica la creación de una nueva DIRECCIÓN GENERAL dependiente del Ministro de Hacienda. De la misma se acotarán detalles en puntos posteriores.

6.3. Implicaciones legales para la creación de la nueva Unidad

Como ha sido apuntado anteriormente, se espera que la creación de la nueva Dirección General se pueda realizar a corto plazo y con la mayor consolidación legal posible. Independientemente de ello, sea cual sea la decisión adoptada, será necesario realizar una revisión y modificación de la siguiente normativa: Ley No. 494-06, del 27 de diciembre del 2006, de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda, hoy Ministerio de Hacienda y el Decreto No. 489-07, del 30 de agosto del 2007, aprueba el Reglamento Orgánico Funcional de la Secretaría de Estado de Hacienda, hoy Ministerio de Hacienda, Resolución 01-2010 del MH que aprueba el manual de descripción de puestos de las Direcciones y Viceministerios y la Resolución n° 076-2013 que crea el Equipo Técnico Interinstitucional del Ministerio de Hacienda. Varios de estos procesos ya se encuentran en marcha y excede de la capacidad de esta consultoría determinar en qué sentido concluirán y en qué momento habrá una decisión adoptada al respecto.

Por ello, se considera necesaria la elaboración de un Decreto con carácter de PUENTE entre el momento actual y la reforma definitiva de la norma que organiza el funcionamiento del Ministerio de Hacienda. Dicha norma debería ser aprobada por el Ministerio de Administración Pública, dando validez a un cambio de estructura en el MH no solo a nivel de una nueva Unidad, sino en relación a la eliminación de una de las Direcciones existentes actualmente en el Viceministerio Técnico – Administrativo.

A parte de ello, deberá considerar la siguiente base legal, con vistas a asegurar la correspondencia en cuanto a funcionamiento y organización al interior del Ministerio y en relación al marco de relacionamiento de sus Unidades con el resto del Sector Público:

- Ley No. 5-07, de 5 de enero de 2007, del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado.
- Ley No. 498-06 del 28 de diciembre del 2006, de Planificación e Inversión Pública
- Ley No. 496-06 del 28 de diciembre del 2006, de Economía, Planificación y Desarrollo.
- Ley No. 494-06, del 27 de diciembre de 2006, de Organización del Ministerio de Hacienda.
- Ley No. 423-06, del 17 de noviembre del 2006, Orgánica de Presupuesto para el Sector Público.
- Ley No. 340-06, del 18 de agosto del 2006, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, y su Modificación.
- Ley No.6-06, del 20 de enero del 2006, de Crédito Público.
- Ley No.567-05, del 30 diciembre del 2005, de Tesorería Nacional.

- Ley No.126-01, del 26 de junio del 2001, sobre la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.
- Decreto No. 489-07, del 30 de agosto de 2007, que aprueba el Reglamento Orgánico Funcional del Ministerio de Hacienda.
- Reglamento No. 492-07 del 30 de agosto del 2007, de Aplicación de la Ley Orgánica de Presupuesto.

7. MARCO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA NUEVA UNIDAD

Como punto final, una vez definida la estructura básica de la nueva Unidad en base a sus macroprocesos fundamentales, e identificada la opción de encaje en la estructura del Ministerio de Hacienda más apropiada, se presenta un marco de organización y funciones siguiendo los lineamientos de los Manuales de organización y Funciones (MOF) de otras unidades similares.

7.1. Objetivos

El objetivo de la Dirección General de Administración Financiera y Sistemas de Información se formula como Gestionar las fases del proceso de reforma del Sistema de Administración Financiera Integrada del Estado, realizando para ello funciones de apoyo al Ministro de Hacienda que garanticen el cumplimiento de los objetivos institucionales que se haya marcado. Para ello desarrollará normativas y disposiciones que supongan garantía de operatividad e innovación en el manejo, control y seguimiento de las finanzas públicas, en estrecha coordinación con el resto de Órganos Rectores que componen el sistema.

7.2. Atribuciones

Se consideran atribuciones de la nueva unidad las siguientes (entre otras):

- ⊕ Participar en la formulación del proceso de reforma de la administración financiera
- ⊕ Asumir las funciones de Secretaría Técnica de los Comités y Comisiones creadas para la coordinación e impulso de la consolidación en el marco del SIAFE.
- ⊕ Dictar normas e instructivos técnicos, procedimientos y metodologías en lo referido al manejo de los sistemas de información que forman parte de la actividad del Ministerio de Hacienda
- ⊕ Coordinar acciones con el conjunto de Órganos Rectores de forma que se asegure la coherencia, el funcionamiento y el avance de la gestión integrada de las finanzas públicas
- ⊕ Analizar y emitir recomendaciones en los proyectos de actualización y mejora que realicen los Órganos Rectores y que afecten de forma directa o indirecta al funcionamiento del SIAFE como sistema integrado

- ⊕ Analizar de forma permanente las necesidades de los sistemas y proponer mejoras y medidas para alcanzar un grado mayor de efectividad
- ⊕ Preparar una planificación única de las acciones a desarrollar para mejorar el funcionamiento conjunto de los procesos financieros del Estado
- ⊕ Generar y poner en marcha proyecto de desarrollo tecnológico y funcional que redunden sobre la eficacia del control y seguimiento de los gastos e ingresos del Estado
- ⊕ Mantener actualizada la información fiscal de las instituciones que forman parte del Sector Público No Financiero.
- ⊕ Garantizar el óptimo funcionamiento y la seguridad del Sistema Integrado de Gestión Financiera y de los sistemas de información que forman parte del Ministerio de Hacienda.
- ⊕ Facilitar la comunicación entre sistemas de información, posibilitando una disponibilidad global y ordenada de los datos de la Hacienda Pública
- ⊕ Asesorar a los Órganos y Organismos del Estado en la instalación y manejo de sistemas de información basados en tecnología de la información.
- ⊕ Promover mediante la emisión de recomendaciones e instructivos la estandarización de la tecnología en el Ministerio de Hacienda, facilitando el manejo integrado y garantizando la interconexión entre distintas bases de datos
- ⊕ Elaborar y mantener actualizada la documentación técnica que sustenta el funcionamiento del SIGEF y los sistemas de información que forman parte del Ministerio de Hacienda
- ⊕ Prestar soporte a los usuarios del SIGEF y los sistemas de información que forman parte del Ministerio de Hacienda
- ⊕ Elaborar y publicar los informes periódicos y anuales de los avances realizados en la implantación y consolidación del SIAFE.
- ⊕ Contribuir a la sostenibilidad de las reformas con la elaboración de planes de actuación y planes de financiación que puedan servir de base para la justificación del presupuesto requerido y para la búsqueda de fuentes alternas de recursos
- ⊕ Asesorar al Ministro de Hacienda sobre cualquier tema referido al SIAFE y a los procesos tecnológicos que conlleva que le sea requerido.
- ⊕ Desarrollar, a través del Centro de Capacitación en Políticas y Gestión Fiscal, la capacitación (CAPGEFI) programada a nivel de todas las instituciones y organismos involucrados en el manejo financiero del Estado.

7.3. Estructura orgánica

La estructura Escalar de la Unidad quedaría definida por:

DIRECCIÓN GENERAL

(Departamento) Unidad de Apoyo de la Dirección General

Dirección de Análisis Funcional y Normativas

Departamento de Innovación y Actualización de negocios

Departamento de Centro de Servicios

Departamento de Pruebas y Documentación

Dirección de Sistemas de Información de las Finanzas Públicas

Departamento de Desarrollo Informático

Departamento de Operaciones TIC

División de Bases de Datos

División de Aplicaciones

División de Redes

División de Interfaces

Departamento de Seguridad

División de Proyectos Especiales

División Administrativa

7.4. Descripción de las Unidades Organizativas

En el punto se describen las características principales de cada una de las unidades organizativas que forman la nueva Dirección General. Se trasladan básicamente las responsabilidades identificadas en el análisis de macro-procesos y procedimientos realizadas en este documento, teniendo en cuenta la estructura básica asignada.

Como podrá comprobarse, no se ha llegado a nivel de cada una de las sub-estructuras escalares dentro de cada unidad organizativa, ni a la definición específica de los puestos.

Unidad: Unidad de Apoyo de la Dirección General

Naturaleza: De Apoyo

Relaciones:

De Dependencia: De la Dirección General

De Coordinación:

Interna: Con todas las unidades organizativas de la DAFSI.

Con la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional

Externa: Con el conjunto de Órganos Rectores que forman parte del SIAFE

Objetivo

Prestar asistencia a la Dirección General en el marco de sus responsabilidades para planificar, programar y dar seguimiento a los productos, resultados y objetivos relacionados con la consolidación y mejora del funcionamiento del SIAFE. Asumirá las labores de organización y monitoreo permanente de los acuerdos alcanzados en el Comité Técnico del SIAFE. Asesorará y prestará apoyo en todas aquellas áreas en las que la Dirección General tenga competencias y requiera apoyo técnico. Mantendrá una estrecha coordinación con la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional del MH, a la cual servirá de enlace y con la cual colaborará para el mejor desempeño de las funciones que ésta tiene asignadas.

Funciones Principales

- Aportar información y colaborar con la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional del MH en la elaboración del Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo Anual (POA) en lo que a la actividad de la Dirección General se refiere, así como establecer un marco de seguimiento a las metas asignadas a la misma.
- Coordinar y asesorar con cada una de las unidades de la Dirección General para la elaboración del POA, a fin de que estén alineados a la estrategia institucional.
- Realizar Ejercicios Prospectivos sobre los logros y metas que la Dirección General deberá alcanzar en el mediano y corto plazo.
- Coordinar la formulación del presupuesto de la Dirección General y en la definición de la estructura programática del presupuesto.
- Participar en la identificación y formulación de proyectos de inversión en coordinación con los demás departamentos de la DAFSI
- Proponer mejoras a los procesos de planificación, en los procesos de desarrollo funcional-informático y en la arquitectura informática, en función de los cambios y las mejores prácticas de cada disciplina.
- Prestar apoyo a la DPDI en relación a la negociación, seguimiento y evaluación de los programas, proyectos y acciones de cooperación internacional que acoja el MH, así como velar por su correcta ejecución una vez puestos en marcha.
- Promover acompañar en los procesos de cambio que requiera la Dirección General.
- Elaborar propuestas de rediseño organizacional y de reingeniería de procesos, tendentes a optimizar la gestión de la Dirección General.
- Elaborar y presentar propuestas de manuales de organización y funciones y manuales de procedimientos a la DPDI, así como actualizar los mismos.
- Promover y mantener una política y cultura de mejoramiento continuo de los procesos por delegación de la Dirección General.
- Elaborar el plan de gestión de calidad de la Dirección General.
- Establecer mecanismos de seguimiento e información de los resultados de la gestión de las diferentes unidades organizacionales.
- Apoyar la organización, levantar acta y dar seguimiento a las reuniones de las Comisiones y Comités de Coordinación en el marco del SIAFE.
- Asistir a la Dirección Técnica en la elaboración de informes y presentaciones que permitan comunicar el avance del proyecto a los distintos niveles de la organización.

Unidad: Dirección de Análisis Funcional y Normativas

Naturaleza: Sustantiva y de Apoyo

Estructura Organizativa:

Departamento de Innovación y Actualización de negocios

Departamento de Centro de Servicios

Departamento de Pruebas y Documentación

Relaciones:

De Dependencia: De la Dirección General

De Coordinación:

Interna: Con todas las unidades organizativas de la DAFSL.

Externa: Con el conjunto de Órganos Rectores que forman parte del SIAFE

Con el conjunto de Órganos, Organismos e Instituciones que utilizan los sistemas de información del Ministerio de Finanzas

Objetivo

Contribuir a que la operatividad de los sistemas de información relacionados con el SIAFE reflejen las bases de la normativa vigente desde un punto de vista funcional. Propondrá y revisará iniciativas de modificación y tendrá la competencia de realizar propuestas a través de la Dirección General en el marco de los mecanismos de coordinación que mantiene el Ministerio de Hacienda, o directamente en las relaciones que establezca con los Órganos Rectores en presentación del Director General. Asegurará el soporte permanente a los usuarios de los diferentes sistemas y colaborará con la Dirección de Sistemas de Información en la elaboración de Guías, manuales e información técnica.

Funciones Principales

- Proponer y analizar modificaciones legales concernientes al SIAFE, asistiendo a la Dirección General en el marco de las iniciativas de actualización o modificación de normas, procedimientos e instrucciones relacionadas con los sistemas de información
- Recibir y registrar las consultas de los usuarios

- Orientar al usuario en el uso de las aplicaciones, en la ejecución de sus transacciones. Tramitar la consulta cuando requiere la intervención de un especialista, indicando la prioridad.
- Dar seguimiento detallado al estado de situación de cada requerimiento.
- Remitir a los usuarios los avisos periódicos que considere pertinentes, previa consulta al área correspondiente
- Participar en los cursos de capacitación sobre los sistemas que opera.
- Llevar a cabo el proceso de capacitación de usuarios.
- Colaborar con los especialistas funcionales en la elaboración de las Guías de Capacitación para los usuarios.
- Asistir a los usuarios en el proceso de Aprobación y Aceptación de las funcionalidades disponibles y las nuevas a implantar.
- Participar en la definición de requerimientos funcionales relacionados con los proyectos planificados, cuando se baja a un mayor detalle,
- Participar en la verificación y validación de los documentos que reflejan la definición de los requerimientos, basado en el esquema de Gestión por Procesos.
- Participar en la capacitación del usuario en los siguientes aspectos: guías de capacitación, contenido de la capacitación, control de la participación de los usuarios
- Analizar las mejoras y problemas que surgen de la capacitación y soporte a usuarios – pre y post implantación - a fin de producir los reportes al área de desarrollo para su planificación
- Planificar y participar en la prueba de aceptación del producto
- Formalizar el fin de la implantación obteniendo la aceptación del usuario
- Coordinar las tareas y definir las pautas de trabajo para el equipo que integra el
- Centro de Atención a Usuarios de forma tal de optimizar los tiempos de respuesta y mejorar la calidad de atención
- Elaborar cuadros estadísticos producidos a partir de la información contenida en la base de datos de problemas registrados en el Centro.
- Presentar a los encargados de áreas del Programa, los indicadores obtenidos de los cuadros estadísticos, sobre requerimientos recibidos, aportando sugerencias tendentes a corregir los problemas.
- Elaborar informes de avance y de situaciones particulares.
- Definir las actividades, metodologías o procedimientos que contribuyan a la actualización continua de la documentación técnica funcional de los procesos.

- Asesorar a las instancias pertinentes en materia de organización, métodos, políticas y procedimientos.
- Elaborar propuestas que conlleven al mejoramiento de procesos y procedimientos con base en la planificación de los diferentes proyectos de desarrollo y/o réplicas del Sistema Integrado.
- Analizar datos e indicadores de gestión, en el proceso de gestión del cambio y mejoramiento continuo.
- Administrar y controlar la documentación y actualización de los procesos y subprocesos del SIGEF y sus réplicas.
- Preparar informes sobre los hallazgos y/o debilidades que pueda detectar en el proceso de documentación y presentarlos a la Coordinación General del Programa y a los equipos de consultores funcionales e informáticos.
- Participar en el desarrollo y establecimiento del sistema de control de calidad, en la elaboración de Guías de Buenas Prácticas y listas de chequeos o de comprobación.
- Preparar y ejecutar cursos de socialización de los productos creados y brindar soporte y capacitación a los equipos de proyecto.
- Analizar con los Consultores Funcionales especializados, definiciones que mantengan la integridad del sistema, para los procesos que afecten diferentes subsistemas.
- Asesorar a la Dirección General y a los Órganos Rectores, en temas relacionados con los procesos que se ejecutan para la Gestión Presupuestaria y Financiera del Estado
- Establecer una buena comunicación con los Órganos Rectores y las contrapartes de los mismos, en la captación de requerimientos y solución a las situaciones que se presenten, por delegación de la Dirección General.

Unidad: Dirección de Sistemas de Información de las Finanzas Públicas

Naturaleza: Sustantiva y de Apoyo

Estructura Organizativa:

Departamento de Desarrollo Informático

Departamento de Operaciones TIC

 División de Bases de Datos

 División de Aplicaciones

 División de Redes

 División de Interfaces

Departamento de Seguridad

Relaciones:

De Dependencia: De la Dirección General

De Coordinación:

 Interna: Con las Unidades de Tecnología de los Órganos Rectores SIAFE
 Con Dirección de Administración de Recursos Tecnológicos MH
 Con el resto de Unidades organizativas de la DAFSI

 Externa Con la Oficina de Presidencia para las TIC

Objetivo

Desarrollar y dar mantenimiento al conjunto de aplicaciones e infraestructura que forman los sistemas de información del Ministerio de Hacienda, basados en tecnología de la información y la comunicación. Proveerá de servicios de acompañamiento a las iniciativas de mejora que adopten los órganos que forman parte del SIAFE y elaborará propuestas para la estandarización de soluciones que mejoren la operatividad y efectividad de los sistemas.

Funciones Principales

- Desarrollar y administrar aplicaciones tecnológicas asegurando la calidad de la información que se tramita y genera.
- Colaborar con la integración de componentes o subsistemas.
- Desarrollar nuevas funcionalidades informáticas que aporten a la consecución de los objetivos de los módulos o subsistemas encomendados
- Verificar y atender la disponibilidad de los diferentes ambientes del SIGEF
- Participar de entrenamientos sobre nuevas funcionalidades desarrolladas, así como en cursos de capacitación y actualización informática.
- Asistir a reuniones para la definición de nuevos requerimientos de mantenimiento.
- Participar en reuniones con funcionales y técnicos, según sea requerido.
- Diseñar y gestionar las páginas web de los diversos portales WEB con los que cuente el Ministerio de Hacienda cubriendo los portales de acceso al ciudadano, el portal de compras y contrataciones, portal de consultas gerenciales del DataWarehouse, así como la presentación gráfica de los mismos.
- Definir requerimientos para los componentes funcionales de la arquitectura del sistema (componente de Seguridad, Reportes, etc.)
- Generar la documentación de implantación en colaboración con el analista funcional: Alcance, Estrategias de migración, Aceptación, Riesgos y Salida Controlada.
- Contribuir a la especificación detallada, programación, pruebas e implantación de los sistemas de información del Ministerio de Hacienda a su cargo, incluido especialmente el SIGEF, utilizando las metodologías y plataformas informáticas definidas en el marco del SIAFE.
- Definir y mantener el código fuente de uno o varios componentes, garantizando que cada componente implementa la funcionalidad correcta guiándose para ello en la documentación generada en las etapas de análisis y diseño.
- Diseño lógico de los subsistemas que conforman el SIGEF y desarrollo de la documentación de diseño técnico y las guías de uso del sistema que amplían las especificaciones de las definiciones funcionales.
- Planificar, elaborar y coordinar la especificación de los requerimientos a los sistemas y define, en colaboración con los funcionales y coordinadores, las necesidades de información del sistema.
- Definir y mantener el modelo relacional de base de datos, creando los mecanismos y estrategias para que el almacenamiento y búsqueda de información se realice conforme a los criterios de rendimiento del sistema.
- Proveer una plataforma de desarrollo que simplifique la construcción, que maximice la productividad, y permita garantizar los atributos de calidad.

- Participar en reuniones de Coordinación Técnica, confeccionando la agenda a presentar e informes correspondientes, instalación, mantenimiento, afinamiento y documentación de los sistemas operativos y software básico instalados en los equipos servidores que sustentan el SIGEF y el resto de sistemas de información bajo su mandato.
- Implantación y mantenimiento de la red de los sistemas de información del Ministerio de Hacienda, incluyendo redes locales en entidades rectoras, entidades de gestión y red WAN para comunicación entre las entidades del sistema.
- Definir la estrategia de hardware y software que acompañe los objetivos del Ministerio de Hacienda, proponiendo estándares generales en coordinación con la Dirección de Administración de Recursos Tecnológicos y Comunicaciones.

Unidad: División Administrativa

Naturaleza: De Apoyo

Relaciones:

De Dependencia: De la Dirección General

De Coordinación:

Interna: Con la Dirección de Administración de Bienes y Servicios del MH

Con la Dirección de Recursos Financieros del MH.

Externa: Con el Ministerio de Administración Pública

Con la Contraloría General de la República

Con la Dirección General de Presupuestos

Con la Dirección General de Contabilidad Gubernamental

Con la Tesorería Nacional

Objetivo:

Procesar las operaciones administrativas y financieras y de recursos humanos de la institución, velando por el cumplimiento de las políticas, normas y procedimientos establecidos y garantizando el uso de los recursos físicos y financieros con eficacia eficiencia y economía.

Funciones Principales

- Coordinar el funcionamiento de la institución mediante la prestación de servicios básicos requeridos en particular en lo referente a registros contables, almacén y suministro, correspondencia y archivo, mayordomía, transportación, y seguridad.
- Implementar acciones tendentes a optimizar los recursos administrativos y financieros
- Coordinar e implementar las acciones tendentes a optimizar los recursos financieros, humanos, materiales y tecnológicos disponibles para ofrecer un buen servicio en la institución.
- Coordinar y supervisar las labores de construcción, reparación y mantenimiento de equipos que se realicen en la institución.
- Velar por el buen estado, limpieza y seguridad de las áreas físicas, equipos y mobiliarios de la institución.

- Velar por la debida recepción, guarda y suministro de materiales y equipos dentro de la institución.
- Asegurar que haya un adecuado control de la correspondencia interna y externa, velando por el cuidado y mantenimiento de los archivos.
- Autorizar la recepción de los bienes, así como su distribución a las unidades administrativas correspondientes, previa verificación de las especificaciones y cantidades indicadas.
- Velar porque se mantengan actualizados los registros y controles de los cheques expedidos y compromisos pendientes de pago de la institución.
- Verificar que los documentos soporte de los cheques y libramientos a ser tramitados, cumplan con las normas establecidas.
- Revisar y tramitar las nóminas de pago del personal y solicitar las asignaciones correspondientes.
- Contribuir a la preparación del presupuesto de ingresos y egresos de la institución.
- Recomendar transferencias de fondos entre los diversos capítulos del presupuesto.

7.5. Marco Financiero

Para terminar el análisis de la alternativa propuesta, se incluye una revisión de necesidades financieras para el funcionamiento de la nueva Unidad. El epígrafe incluye solamente los costes del personal fijo, para lo cual se ha tenido en cuenta las denominaciones de puestos utilizadas en la planilla del Ministerio de Hacienda, y se han revisado las planillas salariales de DIGEPRES, DIGECO, DGCP y Tesorería.

Con dichos datos, y haciendo una estimación de personas necesarias según la plantilla actual con que cuenta el PAFI (81 en estos momentos, según se refleja en la Tabla número 5 de la página 27 del presente informe), combinado con la propuesta de estructura orgánica realizada en puntos anteriores, los datos obtenidos son los siguientes:

Tabla 9. Estimación de Coste del personal Fijo de la DAFSI

TOTAL DAFSI	70		5.935.000
Dirección General	5		475.000
Director General	1	250.000	250.000
Asistente Dirección	1	110.000	90.000
Apoyo	3	45.000	135.000
Dirección de Análisis Funcional y Normativas	22		1.895.000
Director/a	1	175.000	175.000
Apoyo	0	45.000	0
Dpto. Innovación y Actualización de Negocios	9		730.000
Encargado	1	150.000	150.000
Analista	4	90.000	360.000
Técnico	4	55.000	220.000
Departamento Centro de Servicios	7		550.000
Encargado	1	150.000	150.000
Analista	2	90.000	180.000
Técnico	4	55.000	220.000
Departamento Documentación y Pruebas	5		440.000
Encargado	1	150.000	150.000
Analista	2	90.000	180.000
Técnico	2	55.000	110.000

ESTUDIO SOBRE UNA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL QUE GARANTICE LA CONTINUIDAD
DEL SIAFE Y DEL SIGEF EN EL MINISTERIO DE HACIENDA

Dirección Sistemas Información de Finanzas Públicas	40		3.325.000
Director/a	1	175.000	175.000
Apoyo	1	45.000	45.000
Departamento Desarrollo Informático	12		985.000
Encargado	1	150.000	150.000
Analista	3	90.000	270.000
Técnico	3	55.000	165.000
Departamento Operaciones TIC	20		1.625.000
Encargado	1	150.000	150.000
Analista	0	90.000	0
Técnico	0	55.000	0
División Bases de Datos	4		310.000
Encargado	1	110.000	110.000
Analistas	1	90.000	90.000
Técnicos	2	55.000	110.000
División Soporte Técnico	6		420.000
Encargado	1	110.000	110.000
Analistas	1	90.000	90.000
Técnicos	4	55.000	220.000
División Redes	5		400.000
Encargado	1	110.000	110.000
Analistas	2	90.000	180.000
Técnicos	2	55.000	110.000
División Interfaces	4		345.000
Encargado	1	110.000	110.000
Analistas	2	90.000	180.000
Técnicos	1	55.000	55.000
Departamento Seguridad	6		495.000
Encargado	1	150.000	150.000
Analista	2	90.000	180.000
Técnico	3	55.000	165.000
División de Proyectos Especiales	5		400.000
Encargado	1	110.000	110.000
Analistas	2	90.000	180.000
Técnicos	2	55.000	110.000
División Administrativa	3		220.000
Encargado	1	110.000	110.000
Técnico	2	55.000	110.000

En relación a los datos anteriores, corroborar que no significan los costes totales de la Unidad. Los elementos que faltaría considerar son los siguientes:

- No se han tenido en cuenta la existencia de Asesores ni Consultores puntuales para el desarrollo de determinados proyectos que, dada la complejidad de las funciones que tiene encomendada la Unidad, es muy posible que sea necesario considerar.
- No se ha podido realizar una estimación de los gastos corrientes que serán necesarios para el funcionamiento básico (desplazamientos, suministros, material fungible, etc.) al no tener referencia de lo que consumen instituciones de similar tamaño
- No se tienen en cuenta la necesidad de realizar inversiones en infraestructura física y, sobre todo, en infraestructura tecnológica para poder alcanzar los objetivos esperados. Este dato debería provenir de la primera planificación estratégica y operativa que lleve a cabo la nueva Unidad.
- Existe un componente de gasto importante relacionado con el mantenimiento y actualización de licencias y equipos.
- A los costes de personal hay que añadir las ventajas que implica la Resolución N° 005-2014 que establece las compensaciones económicas a los empleados del Ministerio de Hacienda.
- Finalmente, no se han considerado las posibles excepciones a la Ley N° 105-13 sobre Regulación Salarial del estado Dominicano, G.O. N° 10722 del 8 de Agosto de 2013, tal y como se ha producido en otras Unidades de similar orientación estratégica y capacidades técnicas.

En definitiva, se trata de un dato inicial que pretende servir para iniciar un proceso de ajuste mucho más específico una vez que se adopten las decisiones pertinentes sobre esta propuesta de encaje institucional del PAFI en el Ministerio de Hacienda.

NORMATIVA CONSULTADA

Decreto No. 489-07, del 30 de agosto del 2007, aprueba el Reglamento Orgánico Funcional de la Secretaría de Estado de Hacienda, hoy Ministerio de Hacienda.

Decreto No. 524-09, del 21 de julio del 2009, que aprueba el Reglamento de Reclutamiento y Selección de personal en la Administración Pública.

Decreto No. 527-09, del 21 de julio del 2009, sobre Reglamento de Aplicación Estructura Organizativa, Cargos y Política Salarial.

Decreto No. 586-96, del 19 de noviembre de 1996, que define las Estructuras Básicas de las Secretarías de Estado.

Decreto No. 709-07, del 26 de diciembre de 2007, que instruye a toda la administración pública a cumplir con las normas y estándares tecnológicos para el desarrollo de los portales gubernamentales, conectividad interinstitucional, interoperabilidad tecnológica, de seguridad, auditoría e integridad electrónica, digitalización de documentos así como cualquier otra normativa que sea redactada, aprobada y coordinada por la oficina presidencial de tecnologías de la información y comunicación, en materia de tecnología de la información y comunicación y gobierno electrónico.

Decreto No. 710-11, del 15 de noviembre del 2011, que establece el Estatuto de la Carrera Administrativa Especial de Finanzas Públicas.

Decreto Núm. 581-96, de fecha 19 de noviembre del 1996, que crea e integra la Comisión Técnica Internacional encargada de elaborar las propuestas de reformas y modernización financiera de la República Dominicana.

Decreto Núm. 9-04 que crea el Sistema Integrado de Gestión Financiera como un sistema de gestión, administración y control de los recursos públicos de aplicación obligatoria en el Gobierno Central.

GUÍA para el análisis y diseño de estructuras organizativas del ministerio de hacienda elaborado por la Dirección de Planificación y Desarrollo Organizacional del Ministerio de Hacienda

Ley No. 105-13 sobre Regulación Salarial del Estado dominicano. G. O. No. 10722 del 8 de agosto de 2013.

Ley No. 247-12, del 9 de agosto del 2012, Ley Orgánica de la Administración Pública.

Ley No. 494-06, del 27 de diciembre del 2006, de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda, hoy Ministerio de Hacienda.

Resolución 01-2010 del MH que aprueba el manual de descripción de puestos de las Direcciones y Viceministerios

Resolución 351-09 del MH que aprueba la estructura de Unidades Asesoras y de Apoyo del Ministro de Hacienda

Resolución 51-2013 del MAP que aprueba los modelos de estructura organizativa de las Unidades de

Tecnología de la Información y Comunicación (TIC)

Resolución n° 076-2013 que crea el Equipo Técnico Interinstitucional del Ministerio de Hacienda

Resolución n° 171-2013 que crea la Mesa de Coordinación de Política Fiscal

Resolución n° 54-06 que aprueba el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Estado de Finanzas