PÚBLICO

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

REPÚBLICA DOMINICANA

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE REPÚBLICA DOMINICANA

(DR-L1070)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Belinda Pérez Rincón (FMM/CDR), Jefe de Equipo; Carlos Pimenta (IFD/FMM), Jefe Alterno; Leslie Harper (IFD/FMM); Louis-François Chrétien (LEG/SGO); Laurence Telson (CDH/CDH); Mario Vinicio Rodríguez y Willy Bendix (FMP/CDR); Vielka Pimentel (CID/CDR); Christian Alberto Contín (FMP/CDR); Andrés Alarcón; Gerardo Uña y Marcio Cracel (Consultores); y María del Carmen Perrier (IFD/FMM), Asistente de Proyecto.

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública

PERFIL DE PROYECTO (PP)

REPÚBLICA DOMINICANA

I. DATOS BÁSICOS

Título de proyecto:	Modernización de la Gestión Presupuestaria y Financiera de República Dominicana	
Número de proyecto:	DR-L1070	
Solicitud del Gobierno:	IDBDocs#38938186	
Equipo de Proyecto:	Belinda Pérez Rincón (FMM/CHO), Jefe de Equipo; Carlos Pimenta (IFD/FMM), Jefe Alterno; Leslie Harper (IFD/FMM); Louis-François Chrétien (LEG/SGO); Laurence Telson (ICS/CDR); Mario Vinicio Rodríguez y Willy Bendix (FMP/CDR); Vielka Pimentel (CID/CDR); Christian Alberto Contín (FMP/CDR); Andrés Alarcón; Gerardo Uña y Marcio Cracel (Consultores); y María del Carmen Perrier (IFD/FMM), Asistente de Proyecto.	
Prestatario:	República Dominicana	
Organismo Ejecutor:	Ministerio de Hacienda	
Plan de financiamiento:	BID: Capital Ordinario (CO):	US$20 millones
	Local:	US$5 millones
	Total:	US$25 millones
Salvaguardas:	Categoría: C	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL

2.1 La economía dominicana muestra signos de recuperación. En 2013, el Producto Interno Bruto (PIB) creció en 4,1%, el déficit fiscal cayó de 8% a 5% del PIB y la inflación se mantuvo entorno al 4%, por debajo de la meta proyectada. No obstante, para continuar la senda de crecimiento y revertir la trayectoria del endeudamiento público[1] es necesario mejorar y fortalecer los procesos de monitoreo y control presupuestal de la totalidad de los recursos públicos. A fines de los 90, el gobierno inició un programa de modernización de la gestión de sus finanzas públicas que incluyó: un nuevo marco legal denominado Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAFE); aprobación de la Ley de Organización del Ministerio de Hacienda (MH) que unificó bajo su responsabilidad todos los aspectos relacionados con la política y gestión de las finanzas públicas,; y, con apoyo del Proyecto Modernización de la Administración de los Recursos Públicos[2], la implantación del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) automatizando las etapas de formulación, programación y ejecución del presupuesto de las instituciones del Gobierno Central (GC). Además, se fortaleció el sistema de planificación mediante la aprobación de una Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2010-2030 y

[1] Al cierre del 2013, la deuda se ubicó cercana al 48% del PIB.

[2] 1809/OC-DR. Ver datos de cobertura del SIGEF y de la Cuenta del Tesoro en pie de página 12 de este documento.

ejercicios actualizados de planificación estratégica e institucional plurianual. Pese a estos importantes avances, los procedimientos, los sistemas de apoyo y el marco normativo todavía necesitan ser revisados y actualizados[3] para apoyar una gestión del gobierno orientada a resultados y con los niveles de eficiencia requeridos para la sostenibilidad fiscal del país.

2.2 La presente operación busca mejorar los instrumentos de planificación y gestión fiscal que posibiliten la generación de información confiable, completa y oportuna para apoyar el proceso de asignación y uso de los recursos públicos[4]. Para ello, existen importantes retos a ser enfrentados de los cuales los más importantes son:

2.3 **En cuanto a la planificación de la gestión fiscal**, ésta presenta debilidades que no permiten reflejar adecuadamente las prioridades estratégicas del gobierno en la formulación presupuestaria[5] debido principalmente a:

a. Deficiencias en el marco regulatorio que fundamenta la gestión fiscal, el cual no cuenta con la reglamentación necesaria para la implementación de un marco fiscal de mediano plazo que apoye un presupuesto plurianual. El presupuesto actual tiene un horizonte de un año, lo que imposibilita un enfoque más estratégico para la identificación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas[6].

b. La formulación y ejecución presupuestaria presenta una visión centrada en los resultados financieros, no reflejando los costos y resultados asociados[7].

2.4 **En cuanto a la gestión presupuestaria, financiera y patrimonial del sector público**, ésta presenta debilidades debido principalmente a:

a. La programación financiera está centrada en la gestión de pagos, no sirviendo como instrumento para promover un eficiente uso de los recursos públicos lo que se evidencia en que el 98% del registro de las etapas del compromiso, devengado y pagado es realizado de forma simultánea. Esto resulta de la falta de cumplimiento de las reglas que rigen estos registros[8], lo que refleja fallas de control interno y baja integración entre las áreas de presupuesto, tesorería y contabilidad[9].

---

3 En la evaluación del "PRODEV Evaluation Tool" (PET), realizada en 2012, República Dominicana alcanzó una puntuación de 2,4 en 5, demostrando que todavía existe significativo espacio para mejora (planificación estratégica, presupuesto por resultado, gestión de las finanzas públicas, gestión de proyectos y programas, y monitoreo y evaluación). En cuanto al marco legal, no se cuenta con la reglamentación y mecanismos necesarios para obligar el uso del SIGEF, ni para sancionar las unidades que hacen pagos fuera de la CT.

4 Para una discusión detallada de los beneficios de los SIAFEs ver: Khan y Pessoa (2010); Pimenta y Farías (2011); Dener, Watkins y Dorotinsky (2012); Diamond y Khemani (2005); Makon M. (2000) y Schik (1998).

5 Las instituciones públicas preparan/ actualizan todos los años sus planes estratégicos institucionales pero estos no son considerados de manera adecuada en la formulación presupuestaria.

6 Durante 2012, solo el 46,7% de las 460 líneas de acción contenidas en la END se vincularon con las políticas públicas implementadas o en implementación. Informe de Avance en la implementación de la END 2030 (09/2013).

7 No existe una completa integración entre SIGEF (presupuesto) con la planificación estratégica e inversión pública. Tampoco es posible obtener de forma oportuna el costo de la prestación de los servicios públicos.

8 Un mismo funcionario puede registrar las 3 etapas de gasto simultáneamente.

9 El tiempo promedio para que el Tesoro conozca de la realización de una adquisición es aproximadamente 3 meses.

b. El SIGEF presenta una funcionalidad limitada para atender los procesos presupuestarios y financieros debido a que: no se cuenta con un módulo de adquisición/requisición que registre el proceso de selección y contratación de proveedores cuando el evento ocurre; la contabilidad no es integralmente generada en tiempo real y solo dos de los cinco[10] principales informes de rendición de cuentas, son generados de forma automática; y el sistema no brinda apoyo para la gestión de los activos y pasivos del gobierno. Adicionalmente, el SIGEF no cuenta con interoperabilidad con algunos de los subsistemas que apoyan la ejecución presupuestaria[11]. Finalmente, todavía existe un considerable número de entidades del GC que no utilizan el SIGEF ni la Cuenta del Tesoro (CT) para ejecutar su presupuesto[12].

2.5 **En cuanto a institucionalización del SIAFE**, existe limitada coordinación entre los diversos actores[13] y sistemas que interactúan en la gestión de las finanzas públicas. Esto se debe principalmente a:

a. La ausencia de un órgano rector responsable por la coordinación y sostenibilidad del SIAFE. La actual entidad responsable por la integración y sostenibilidad de los procedimientos y sistemas tecnológicos es la Unidad de Coordinación del Proyectos (UCP)[14], la cual no cuenta con la autoridad, ni con la institucionalidad para llevar a cabo este mandato.

b. La inexistencia de una estrategia de Tecnología de la Información (TI) y de instrumentos de mitigación de riesgos que aseguren la continuidad operativa de los sistemas bajo el SIAFE[15].

c. La falta de personal con experiencia y formación a nivel del MH y de las unidades ejecutoras de gastos, para implementar un nuevo modelo de gestión de las finanzas públicas orientado a resultados.

III. OBJETIVO, DESCRIPCIÓN Y RESULTADOS ESPERADOS

3.1 **Objetivo.** El objetivo es mejorar la planificación y gestión de las finanzas públicas del GC, mediante: (i) el fortalecimiento del marco fiscal de mediano plazo, incluyendo instrumentos de identificación y monitoreo de las prioridades estratégicas del gobierno; (ii) la modernización de los procedimientos y sistemas

---

10 El Balance General y el Estado de Resultados están automatizados. El Estado de Cambio del Patrimonio, el Estado de Flujo de Efectivo y el Estado Comparativo Presupuestario Contable son generados manualmente. La gestión de activos no financieros (bienes) y financieros (inversiones de Tesorería y cuentas por cobrar) y pasivos (cuentas por pagar) tampoco están automatizados.

11 No existe integración automatizada con el Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP), con el Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE), con el sistema de compras y contrataciones públicas, con el Sistema para las Unidades Ejecutoras de Proyectos con Financiamiento Externo (UEPEX), con el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP); y con el Sistema de Gestión del Plan Nacional Plurianual del Sector Público (RUTA).

12 El SIGEF opera en 128 entidades de la administración central, 4 de seguridad social y 40 entidades autónomas descentralizadas, representando 72% del presupuesto del GC. Mientras que la CT opera en el 81% de instituciones de la administración central (104 de 128) y en 68% de instituciones descentralizadas y de la seguridad social (34 de 50).

13 Órganos rectores de los sistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público y control interno.

14 Del préstamo 1809/OC-DR.

15 Una evaluación preliminar apunta que el nivel del riesgo del ambiente tecnológico del SIAFE es al menos 60% (en una escala de 0-100%), en función que no se cuenta con un instrumento de contingencia en caso de desastres.

de apoyo a la gestión de los recursos públicos; y (iii) la institucionalización del SIAFE, a través de una mejor coordinación de los instrumentos de gestión y una mayor especialización de los recursos humanos involucrados en la gestión de los recursos públicos. El programa beneficiará al gobierno dominicano al promover una mejor gestión de los recursos públicos, posibilitando la implementación amplia de sus políticas públicas, lo que beneficiará a toda la población del país.

3.2 **Componente 1. Fortalecimiento del marco fiscal de mediano plazo.** El objetivo es posibilitar la inclusión de las prioridades estratégicas y de inversión en el presupuesto, bajo una perspectiva de mediano plazo. Se financiará: (i) diseño conceptual, desarrollo e implementación de un marco fiscal conceptual y de la reglamentación necesaria para la formulación de un presupuesto plurianual, alineados con las prioridades estratégicas del gobierno; (ii) desarrollo e implementación de una herramienta informática, integrada con el SIGEF, para apoyar la formulación, monitoreo y evaluación del presupuesto plurianual en sus dimensiones financieras y de resultados; y (iii) desarrollo e implantación de una metodología de gestión de costos públicos en sectores priorizados[16].

3.3 **Componente 2**. **Mejora de la gestión presupuestaria, financiera y patrimonial del sector público**. El objetivo es generar información oportuna y con mayor cobertura, institucional y transaccional del sector público. Se financiará: (i) la revisión y actualización del marco regulatorio y de los procedimientos de formulación, ejecución, control, y rendición de cuentas del presupuesto del GC[17]; (ii) la revisión y actualización de las funcionalidades del SIGEF, incluyendo su interoperabilidad con otros subsistemas que componen el proceso presupuestario (SIGADE, UEPEX, SASP, RUTA, SNIP y compras públicas)[18]; y (iii) la implantación del SIGEF actualizado en todas las entidades del GC, haciendo pagos a través de la CT. Además, se prevé la implementación de procedimientos automatizados para la consolidación de la información proveniente de las empresas públicas y de los gobiernos subnacionales.

3.4 **Componente 3. Consolidación de la institucionalidad del SIAFE.** El objetivo es apoyar la coordinación y sostenibilidad de los procedimientos y sistemas de las diversas entidades que integran el SIAFE. Este componente financiará: (i) el desarrollo y la implantación de una nueva estructura y procedimientos para la formalización de una unidad dentro del MH responsable de promover la coordinación y coherencia de los procesos que rigen los subsistemas que integran el SIAFE y fortalecimiento de su liderazgo en la gestión de TI; (ii) la implantación de un Plan Rector de Informática, que contemple un sistema de

---

16 Incluye un estudio de viabilidad que evaluará la capacidad institucional para generar estadísticas robustas y fiables.

17 Esto incluirá la revisión completa de los actuales procedimientos y su respectivo marco normativo, complementado por recomendaciones de mejoras, así como un plan de implementación de estas recomendaciones con su respectivo cronograma de implantación (los informes existentes serán utilizados en la revisión). El objetivo será reforzar la obligatoriedad del uso del SIGEF y de la CT.

18 Con base en la revisión de los procedimientos, se hará el mapeo de los nuevos procedimientos requeridos con las funcionalidades actuales del SIGEF, así como con los demás subsistemas de apoyo, identificando las necesidades de nuevas funcionalidades, ajustes en las existentes y las interfaces requeridas para la integración con los subsistemas.

continuidad de negocios y mitigación de desastres para el SIAFE; y (iii) el diseño y ejecución de una estrategia de sensibilización y comunicación que genere las condiciones adecuadas de cooperación entre instituciones participantes así como un programa de capacitación que involucre temas relacionados con planificación estratégica, marco fiscal de mediano plazo, presupuesto plurianual, técnica de presupuesto por programas y capacidad para diseño de un sistema de indicadores.

3.5 **Resultados esperados.** El programa promoverá la alineación entre los objetivos estratégicos del gobierno con el marco fiscal de mediano plazo y el presupuesto anual del GC, con base en los resultados. También, se propone mejorar la gestión financiera del GC, especialmente de los activos y pasivos del Estado. De manera más específica, se espera: (i) disminuir del tiempo para que el Tesoro conozca la adquisición de bienes; (ii) disminuir del tiempo para generación de los informes contable financieros; (iii) incrementar del porcentaje del gasto público del GC ejecutado bajo el SIGEF; (iv) reducir de los intereses pagados sobre el financiamiento de corto plazo de la Tesorería; (v) aumentar a 4 años del alcance del marco fiscal de mediano plazo; (vi) incrementar del número de prioridades estratégicas contempladas en el presupuesto; y (vii) disminuir del grado de riesgo del ambiente tecnológico del MH. El impacto agregado esperado es incrementar de 2,4 a 3,4 la puntuación del Sistema de Evaluación de PRODEV (SEP).

IV. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

4.1 La operación está alineada con los objetivos estratégicos del Consolidación de los Sistemas de Administración Financiera y Fortalecimiento de los Sistemas de Priorización y Planeación de la Inversión Pública incluido en la Estrategia de País con República Dominicana 2013-2016 (GN-2748). En el marco del objetivo estratégico de respaldar a países pequeños y vulnerables, el programa contribuye a la meta de desarrollo regional del GCI-9 de apoyar la mejora de los sistemas financieros públicos.

V. SALVAGUARDAS

5.1 De acuerdo con los resultados del Reporte de Filtros de Salvaguardas Socio-ambientales, se propone que la operación sea clasificada como categoría C.

VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA

6.1 El Anexo V detalla el cronograma de preparación del proyecto, las etapas de diseño, los recursos y el apoyo técnico requerido (US$77.720). Se prevé la distribución de la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD) al Comité de Revisión y Riesgo (QRR) el 4 de septiembre de 2014, la distribución del Borrador de Propuesta de Préstamo (DLP) al Comité de Políticas Operativas (OPC) el 20 de octubre de 2014, y la presentación de la operación al Directorio Ejecutivo el 3 de diciembre de 2014.

CONFIDENCIAL

[1] La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a "Información Deliberativa" contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la "Política de Acceso al Información" del Banco (Documento GN-1831-28).

SAFEGUARD SCREENING FORM

PROJECT DETAILS

IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE-PUBLIC EXPENDITURE MANAGEMENT
Type of Operation	Investment Loan
Additional Operation Details	
Country	DOMINICAN REPUBLIC
Project Status	
Investment Checklist	Generic Checklist
Team Leader	Perez Rincon, Belinda (BELINDAP@iadb.org)
Project Title	Dominican Republic Financial Management Program
Project Number	DR-L1070
Safeguard Screening Assessor(s)	Perez Rincon, Belinda (BELINDAP@iadb.org)
Assessment Date	2014-05-06

PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY

Project Category: C	**Override Rating:**	**Override Justification:**
		Comments:
Conditions/ Recommendations	• No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations. • Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3).Where relevant, these operations will establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.). • The Project Team must send the PP (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports.	

SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS

Identified Impacts/Risks	Potential Solutions

DISASTER RISK SUMMARY

Disaster Risk Category: Low

Disaster/ Recommendations	• No specific disaster risk management measures are required.

ASSESSOR DETAILS	
Name of person who completed screening:	Perez Rincon, Belinda (BELINDAP@iadb.org)
Title:	
Date:	2014-05-06

COMMENTS
No Comments

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

PROJECT DETAILS	
IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE-PUBLIC EXPENDITURE MANAGEMENT
Type of Operation	Investment Loan
Additional Operation Details	
Investment Checklist	Generic Checklist
Team Leader	Perez Rincon, Belinda (BELINDAP@iadb.org)
Project Title	Dominican Republic Financial Management Program
Project Number	DR-L1070
Safeguard Screening Assessor(s)	Perez Rincon, Belinda (BELINDAP@iadb.org)
Assessment Date	2014-05-06

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS		
Type of Operation	Loan Operation	
Safeguard Policy Items Identified (Yes)	The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	(B.01) Access to Information Policy– OP-102
	The operation is in compliance with environmental, specific women's rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
	The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
	The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
	The operation is a repeat or second phase loan.	(B.14)
	In-country systems are being used based on performed equivalency and acceptability analysis.	(B.16)
	Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	(B.17)

Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	
Recommended Action:	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.	
Additional Comments:		

ASSESSOR DETAILS

Name of person who completed screening:	Perez Rincon, Belinda (BELINDAP@iadb.org)
Title:	
Date:	2014-05-06

COMMENTS

No Comments

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL (EAS)

De acuerdo a los criterios establecidos en el *Sustainable Finance Toolkit* del Banco, el proyecto es clasificado como "C", lo que es consistente con la evaluación del equipo de proyecto por tratarse de una operación de modernización institucional de un Ministerio de Hacienda. Consecuentemente, no es necesaria la preparación de una estrategia ambiental.

ÍNDICE DE TRABAJO COMPLETADO Y PROPUESTO

Estudios	Descripción	Información esperada	Referencias electrónicas
Opciones técnicas y de diseño de proyecto	Estudio sobre una estructura institucional que garantice la continuidad del SIAFE y del SIGEF en el MH	Concluido	Idbdocs#38814751
	Modelo de proceso de la gestión financiera gubernamental de la República Dominicana	Concluido	Idbdocs#38814750
	Consultoría para la Evaluación Tecnológica y de esfuerzo para la actualización de los sistemas de gestión de las finanzas públicas de República Dominicana	En proceso	
	Consultoría para el diseño de una estrategia de desarrollo funcional del SIGEF de República Dominicana	Concluido	Idbdocs#38814733
	Consultoría para la revisión de los procesos de control interno de contratos y órdenes de pago por parte de la Contraloría General de la República Dominicana	Concluido	Idbdocs#38814726
Mecanismo de ejecución y cuestiones fiduciaria y de control	Arreglo institucional y mecanismo de ejecución. Revisión del Reglamento Operativo	Misión de Análisis	
Plan de Ejecución de Proyecto (PEP), Presupuesto Detallado y PA	Versión preliminar detallada por productos del PEP, presupuesto y PA.	En proceso	
Análisis Económico y Plan de Monitoreo y Evaluación	Realización de un análisis económico para cuantificar los beneficios del Programa y Preparación de un SM&E.	Misión de Análisis	
Análisis de Riesgo	Aplicación de la metodología del análisis de riesgo por el equipo de la Representación.	Misión de Análisis	
Marco de Resultados del Proyecto	Detalle de los resultados esperados relativos a los productos seleccionados y a las respectivas líneas de base.	En proceso	
Sistema de Monitoreo, Evaluación y Tabla de Indicadores	Elaboración del SM/A y definición del cuadro de indicadores que permitirá el monitoreo de la línea de base del Marco de Resultados.	Misión de Análisis	
Actores claves y cuestiones políticas	Preparación de minutas de convenios para viabilizar la participación de las instituciones involucradas.	Misión de Análisis	
Reconocimiento de gastos anticipados	Presentación de la relación de gastos anticipados de la contrapartida y del financiamiento.	Misión de Análisis	

CONFIDENCIAL

[1] La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a "Información Deliberativa" contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la "Política de Acceso al Información" del Banco (Documento GN-1831-28).