

Programa Múltiple de la CE BENEFICIARIOS CONTRATO MARCO

Elaboración de un informe de gasto público y de rendición de cuentas en medición desempeño PEFA

Informe Final

30/11/2010



Este proyecto ha sido financiado por
la Unión Europea



Un proyecto ejecutado por



Informe Final

Proyecto No. 2010/239004/1

Elaborado por
Jorge A. Shepherd
Gustavo Saldarriaga

Elaboración de un informe de gasto público y de rendición de cuentas en medición desempeño PEFA

Presentado por
ACE, International Consultants (España)



En consorcio con:

FIIAPP (España)



Este proyecto ha sido ejecutado por el contratista del Lote 11 del Contrato Marco de la Unión Europea: **ACE, International Consultants S.L.**, en colaboración con FIIAPP. Los contenidos expresados en el informe no reflejan obligatoriamente la opinión de la Comisión Europea

Índice

RESUMEN EJECUTIVO	6
1. DIAGNÓSTICO INTEGRADO DEL DESEMPEÑO DEL SISTEMA DE GFP	6
2. FORTALEZAS Y DEBILIDADES Y SU IMPACTO EN EL SISTEMA DE GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	16
3. AGENDA DE REFORMAS EN EL SISTEMA DE GFP	17
CAPÍTULO I – INTRODUCCIÓN	19
1.1 OBJETIVOS DEL INFORME DE DESEMPEÑO DEL SISTEMA DE GFP	19
1.2 PROCESO DE PREPARACIÓN DEL INFORME PEFA	19
1.3 METODOLOGÍA PARA LA PREPARACIÓN DEL INFORME	20
1.4 ESTRUCTURA Y ALCANCE DEL INFORME	21
CAPÍTULO II – ANTECEDENTES DEL PAÍS	21
2.1 DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL	21
2.2 CONSECUENCIAS DE LAS REFORMAS Y LA NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA	22
2.3 ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO	24
2.4 DESCRIPCIÓN DE LOS RESULTADOS PRESUPUESTARIOS	24
2.5 MARCO LEGAL	26
2.6 MARCO INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA	27
CAPÍTULO III – DESEMPEÑO DE LOS SISTEMAS, PROCESOS E INSTITUCIONES	30
3.1 CREDIBILIDAD DEL PRESUPUESTO	30
3.2 UNIVERSALIDAD Y TRANSPARENCIA	34
3.3 PRESUPUESTACIÓN BASADA EN POLÍTICAS	42
3.4 CERTEZA Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA	45
3.5 CONTABILIDAD, REGISTRO E INFORMES	62
3.6 ESCRUTINIO LEGISLATIVO DE LOS INFORMES DE LOS AUDITORES EXTERNOS	68
3.7 PRÁCTICAS DE DONANTES	72
CAPÍTULO IV. REFORMA DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	76
4.1 PROCESOS Y SISTEMAS ACTUALMENTE EN OPERACIÓN	77
4.2 DEFICIENCIAS Y RETOS EN EL SISTEMA DE GFP	79
4.3 INICIATIVAS RECIENTES Y ACUERDOS DE ASISTENCIA TÉCNICA EN CAMINO	80
ANEXOS	84
ANEXO 1 APÉNDICE ESTADÍSTICO	84
ANEXO 2. INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LA GFP EN LA REPÚBLICA DOMINICANA, 2007 Y 2010	85
ANEXO 3. COMPARACIÓN DE LOS RESULTADOS EN PEFA 2007 Y PEFA 2010	89
ANEXO 4. DOCUMENTOS ANALIZADOS	97
ANEXO 5. LISTA DE PERSONAS CONSULTADAS	101
ANEXO 6. COMENTARIOS DEL SECRETARIADO PEFA AL PRIMER INFORME	105
ANEXO 7. COMENTARIOS DEL SECRETARIADO PEFA AL SEGUNDO INFORME	116

El informe fue elaborado por Jorge A. Shepherd, Jefe de Misión y Gustavo Saldarriaga, Consultor. Un primer borrador fue preparado por Germán Úrrea, Jefe de Misión, Gonzalo Espitía y Gustavo Saldarriaga.

El Vice ministerio del Tesoro y la Dirección General de Política y Legislación Tributaria del Ministerio de Hacienda coordinaron la Misión en representación del Gobierno Dominicano. La Misión agradece la valiosa participación y el suministro de información por parte del Ministerio de Hacienda y sus diferentes Direcciones, la Dirección General de Impuestos Internos, la Dirección General de Aduanas, la Dirección General de Compras y Contrataciones, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, el Ministerio de Administración Pública, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, la Contraloría General de la República, la Cámara de Cuentas y el Congreso de la República. Valiosa fue también la participación por parte del Centro de Estudios Bonó, en representación de la sociedad civil.

MONEDAS EQUIVALENTES

Unidad Monetaria = Peso dominicano (RD\$)
US\$ 1= RD\$ 36.60

AÑO FISCAL DEL GOBIERNO

Enero 1 a Diciembre 31

Abreviaturas y Acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AFP	Administración Financiera Pública
AIDCO	Oficina de Cooperación de la Unión Europea
AOD	Ayuda Oficial para el Desarrollo
BANRESERVAS	Banco de Reservas de la República Dominicana
BC	Banco Central de la República Dominicana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CC	Cámara de Cuentas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina –Naciones Unidas
CFAA	<i>Country Financial Accountability Assessment</i>
CC	Cámara de Cuentas
CND	Consejo Nacional de Desarrollo
COFOG	Clasificación de las Cuentas del Gobierno
CP	Dirección General de Crédito Público
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DAF	Dirección Administrativa Financiera
DGA	Dirección General de Aduanas
DGCP	Dirección General de Contrataciones Públicas
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
DIGECOOM	Dirección General de la Cooperación Multilateral
DIGECOG	Dirección General de Contabilidad Gubernamental
DIGEPRES	Dirección General de Presupuesto
DGPLT	Dirección General de Política y Legislación Tributaria
DUE	Delegación de la Unión Europea
EFP	Estadísticas de las Finanzas Públicas
END	Estrategia Nacional de Desarrollo
EP	Empresas Públicas
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional
GFP	Gestión de las Finanzas Públicas
INB	Ingreso Nacional Bruto
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
ITBIS	Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados - TVA
LMD	Liga Municipal Dominicana
MAP	Ministerio de Administración Pública

MDO	Ministerios, Departamentos y Organismos
MEFP	Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas
MEPYD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
MH	Ministerio de Hacienda
OMC	Oficina Mundial de Comercio
ONAP	Oficina Nacional de Administración y Personal
ONAPLAN	Oficina Nacional de Planificación
ONAPRES	Oficina Nacional de Presupuesto
ONFED	Ordenador Nacional de los Fondos Europeo de Desarrollo
OPA	Organismos Públicos Autónomos
PARAP	Programa de Apoyo a la Reforma de la Administración Pública
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PIB	Producto Interno Bruto
PNPSP	Plan Nacional Plurianual del Sector Público
RD-CAFTA	Asociación Centroamericana y Dominicana de Libre Comercio
SASP	Sistema de Administración de Servidores Públicos
SIGA	Sistema Integrado de Gestión Aduanal
SIGADE	Sistema de Gestión y Administración de Deuda
SIGEF	Sistema Integrado de Gestión Financiera
SN	Gobiernos Subnacionales
SINACI	Sistema Nacional de Control Interno
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TN	Tesorería Nacional
UAI	Unidad de Auditoría Interna
UAPF	Unidad de Análisis y Política Fiscal
UE	Unión Europea
USAID	United States Agency for international Development

Resumen Ejecutivo

El gobierno dominicano acordó la realización de un diagnóstico del desempeño del sistema de gestión de las finanzas públicas utilizando la metodología de medición PEFA a cargo de expertos independientes. El objetivo fue medir el desempeño en los últimos tres años de los diferentes procesos y estructuras que conforman el sistema de GFP de tal forma de poder efectuar ajustes en el proceso de reformas institucionales, legales y normativas en forma integrada y ordenada entre los actores relevantes del gobierno. El diagnóstico cubre solamente el Gobierno Central conformado por 22 ministerios y otras agencias nacionales y poderes independientes del estado.

1. Diagnóstico integrado del desempeño del sistema de GFP

El diagnóstico del desempeño del sistema de gestión de las finanzas públicas (GFP) comprendió el período 2007-2009 en su mayor parte y los inicios del ciclo presupuestal 2010 en otras y está basado en evidencia y entrevistas con varios actores clave del gobierno y la sociedad civil. Los resultados del diagnóstico se resumen en una matriz con indicadores en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Resumen del diagnóstico

Indicadores de desempeño		Método calificac.	Dimensión				Calificación global
			i.	ii.	iii.	iv.	
A. Resultado de la GFP: Credibilidad del Presupuesto							
ID-1	Resultados del gasto agregado comparados con el presupuesto original aprobado	M1	C				C
ID-2	Desviaciones del gasto presupuestario comparadas con el presupuesto aprobado	M1	C				C
ID-3	Desviaciones de los ingresos totales comparadas con el presupuesto original	M1	B				B
ID-4	Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gasto	M1	A	B			B+
B. Características clave de todas la etapas: Alcance y transparencia							
ID-5	Clasificación del presupuesto	M1	B				B
ID-6	Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	M1	C				C
ID-7	Magnitud de las operaciones del gobierno incluidas en informes presupuestales	M1	B	B			B
ID-8	Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	M2	A	D	D		C
ID-9	Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público	M1	B	D			D+
ID-10	Acceso del público de la información clave	M1	B				B
C. Ciclo presupuestario							
C(i) Presupuestación basada en políticas							
ID-11	Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	M2	C	B	B		B
ID-12	Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación	M2	C	A	D	C	C+
C(ii) Predictability and Control in Budget Execution							
ID-13	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	M2	A	A	A		A
ID-14	Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	M2	B	A	B		B+
ID-15	Eficacia en materia de recaudación de impuestos	M1	A	A	A		A
ID-16	Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	M1	B	B	C		C+
ID-17	Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	M2	B	B	A		B+
ID-18	Eficacia de controles de la nómina	M1	C	B	B	C	C+
ID-19	Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones	M2	D	D	NS		D
ID-20	Eficacia de controles de gasto no salarial	M1	C	C	C		C
ID-21	Eficacia de la auditoría interna	M1	C	C	D		D+

Indicadores de desempeño		Método calificac.	Dimensión				Calificación global
			i.	ii.	iii.	iv.	
C (iii): Contabilidad, registros e informes							
ID-22	Oportunidad y periodicidad de conciliación de cuentas	M2	B	B			B
ID-23	Información sobre recursos recibidos por unidades de prestación de servicios	M1	C				C
ID-24	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	M1	C	A	B		C+
ID-25	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	M1	C	A	C		C+
C(iv) Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos							
ID-26	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	M1	C	A	D		D+
ID-27	Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual	M1	C	D	D	B	D+
ID-28	Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos	M1	D	D	D		D
D. Prácticas de donantes							
D-1	Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	M1	D	D			D
D-2	Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas	M1	D	D			D
D-3	Presupuestación de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales	M1	C				C

A continuación se presenta un breve resumen de las conclusiones más importantes del diagnóstico.

Credibilidad del presupuesto.

Las tormentas tropicales Noel y Olga y los shocks externos en los precios internacionales de los productos primarios así como la adopción de políticas de gasto anticíclicas tuvieron implicancias en el gasto primario de los últimos tres años. Las primeras resultaron en medidas urgentes cuyo objeto fue atenuar el impacto de estos eventos en los grupos más vulnerables de la población sin afectar seriamente la estabilidad y la disciplina fiscal. Estas resultaron en excesos moderados en el gasto primario durante este período—la ejecución presupuestal se excedió en 12.9% en el 2007, en 14.7% en el 2008, y 19.6% en el 2009. Los excesos variaron significativamente entre aquellos ministerios con mayor ponderación en el presupuesto—estos, en promedio, resultaron en una caída de la varianza en la composición de gasto equivalente al 5.9% y 2.3% en los años 2008 y 2009, del 19.6% en el 2007.

Ocasionados por los efectos de la crisis internacional en las exportaciones y las ventas internas, los ingresos domésticos recaudados bajaron progresivamente con respecto a lo presupuestado durante los años 2007, 2008 y 2009. No obstante el bajo desempeño ocasionado por circunstancias largamente imprevistas en el año 2009, éste había sido precedido por recaudaciones con resultados satisfactorios. Las recaudaciones representaron una desviación con respecto al presupuesto del 10%, 0.5% y -9.1% en los tres años, respectivamente.

Respecto al total de los atrasos en los pagos aprobados el nivel se mantuvo en un nivel promedio bajo, promediando menos del 1% en los últimos tres años. Significativa fue la caída del saldo en los atrasos en el 2009 del 1.3% del total del gasto, por debajo del 5% en el 2008.

En comparación con el período anterior (2004-2006), el desempeño y la credibilidad de la política presupuestal de los últimos tres años ha ganado mayor trascendencia. Esto se debe en gran medida a las reglas presupuestales y el régimen disciplinario en el uso de los recursos públicos establecidas en la Ley Orgánica del Presupuesto en circunstancias largamente adversas. Dos de los cuatro indicadores se mantuvieron sin cambio en tanto que el exceso del crecimiento en el gasto primario agregado (ID-1) se controló de manera más efectiva desde el 2007. El

desempeño de la recaudación tributaria fue igual de satisfactorio en el período 2007-2009 excepto que en el 2009 hubo una caída moderada como resultado de una fuerte caída en las ventas domésticas y las exportaciones.

	Indicadores de alto nivel	PEFA 2007	PEFA 2010
ID-1	Resultados del gasto agregado comparados con el presupuesto original aprobado	D	C
ID-2	Desviaciones del gasto presupuestario comparadas con el presupuesto aprobado	C	C
ID-3	Desviaciones de los ingresos totales comparadas con el presupuesto original	A	B
ID-4	Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gasto	B+	B+
	(i) Saldo de los atrasos en los pagos presupuestados (como porcentaje del gasto total anual) y la variación de los atrasos	A	A
	(ii) Disponibilidad de datos para el seguimiento del saldo de los atrasos de los pagos de gastos	B	B

Universalidad y transparencia

La información de ingresos y gastos del gobierno es uniforme y se registra electrónicamente en la contabilidad presupuestal de acuerdo a una clasificación económica, administrativa y funcional compatible con estándares internacionales. Esta clasificación, compatible con el manual de estadísticas fiscales 2001, no ha variado desde el último informe PEFA de 2007. No obstante cabe señalar que, dada la naturaleza del sistema de contabilidad basada estrictamente en los movimientos de caja, una gran parte de la clasificación presupuestaria no es aplicada por el momento según las normas contables financieras internacionales para los fines requeridos en la preparación de estados financieros y los balances de la situación patrimonial en su totalidad para actualizar automáticamente la situación financiera o patrimonial neta del gobierno y los saldos en las cuentas de activos y pasivos. Algunos de estos saldos, por ejemplo, los saldos de los activos financieros y de la deuda pública, no aparecen en la documentación presupuestal que se presenta anualmente al Congreso Nacional y a la ciudadanía.

Las operaciones reportadas en los informes de ejecución presupuestal no cuentan con todos los ingresos y gastos del gobierno. En contraposición de lo exigido por ley, una parte de los gastos del gobierno no es reportada durante la etapa de implementación del presupuesto por algunas de las instituciones que conforman el gobierno y, no obstante sus niveles son insignificantes, están violando los principios de universalidad e integridad en el presupuesto. Estos gastos son financiados con ingresos propios no previstos en el presupuesto y reportados recién al cierre del ejercicio fiscal y sus niveles se duplicaron en casi el 4% del gasto total en los últimos tres años. Por otro lado, la información de préstamos externos cubre la totalidad de ingresos y gastos, mientras que aquella referida a las donaciones cubre el 60% del total.

Las relaciones fiscales intergubernamentales se mantienen con niveles bajos de transparencia lo cual afecta también el monitoreo del riesgo fiscal y el contenido y la calidad de la información que emite el Gobierno Central. Un hecho resaltante en las relaciones intergubernamentales es que, no obstante el acuerdo de una regla clara de distribución de las transferencias corrientes a los municipios, el Ministerio de Hacienda no les informa con la misma claridad y anticipación acerca de los cambios en esta fuente importante de recursos y sus motivos. Como resultado de ello, los municipios han tenido serias dificultades en poder elaborar oportunamente sus presupuestos y ajustar sus planes operativos todo lo cual ha hecho difícil consolidar los datos fiscales anualmente. Por otro lado, a pesar de la existencia de una ley de acceso a la información fiscal ésta no ha facilitado aún la emisión de varios reportes claves requeridos por la ciudadanía en general.

En comparación con el período 2004-2006, el presente diagnóstico observa un avance positivo en el registro centralizado de los proyectos financiados con préstamos y donaciones externas y en el monitoreo de la situación financiera de las empresas públicas por parte del Ministerio de Hacienda. Se advierte, por otro lado, el deterioro en la calidad de previsibilidad y el planeamiento financiero efectuado por los ayuntamientos hecho que ha ganado notoriedad en el marco del plan anticíclico.

	Indicadores de alto nivel	PEFA 2007	PEFA 2010
ID-5	Clasificación del presupuesto	B	B
ID-6	Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	C	C
ID-7	Magnitud de las operaciones del gobierno incluidas en informes presupuestales	C+	B
	(i) El nivel de gasto extra-presupuestario (libre de proyectos financiados por donantes) que no se declara, es decir, que no figura en los informes fiscales	A	B
	(ii) Información sobre ingresos y gastos referentes a proyectos financiados por donantes que se incluyen en informes fiscales	C	B
ID-8	Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	B+	C
	(i) Sistemas transparentes y basados en normas en la asignación horizontal, entre gobiernos locales, de las transferencias incondicionales y condicionales del Gobierno Central	B	A
	(ii) Puntual suministro de información confiable a gobiernos locales sobre las asignaciones que les hará el Gobierno Central para el próximo ejercicio	A	D
	iii) Medida en que se recogen y dan a conocer datos fiscales consolidados (por lo menos sobre ingresos y gastos) referentes al Gobierno Central, por categorías sectoriales	A	D
ID-9	Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público	D+	D+
	(i) Medida en que el Gobierno Central realiza el seguimiento de los organismos gubernamentales autónomos y las empresas públicas	C	B
	(ii) Medida en que el Gobierno Central realiza el seguimiento de la posición fiscal de los gobiernos locales	D	D
ID-10	Acceso del público de la información clave	B	B

Presupuestación basada en políticas

El presupuesto anual es formulado ordenadamente pero no cuenta con un nivel suficientemente alto de participación por parte de las instituciones de línea sectorial y de los representantes de la ciudadanía. El calendario presupuestal no es muy específico en la determinación de espacios dedicados a la socialización de las políticas de gasto público y los cambios en los techos de gasto y la negociación de la propuesta presupuestal con los encargados financieros de las diferentes instituciones del gobierno previo a la aprobación por parte del Consejo de Gobierno. Por lo general, la DIGEPRES ha solicitado a las instituciones elaborar y presentar sus proyectos de presupuesto en un plazo de tan solo de una semana. Recién en el proyecto anual de presupuesto del 2010 la DIGEPRES amplió el plazo a dos semanas.

Cuando el proyecto anual de presupuesto estuvo en el Congreso Nacional, éste dispuso su aprobación antes del inicio del ejercicio fiscal en dos de los últimos tres años. Esto contrasta significativamente los resultados del anterior período (2004-2006) cuando el Congreso aprobó el proyecto anual de presupuesto extemporáneamente en sus dos últimos años. Un hecho resaltante se dio en el proyecto anual de presupuesto 2010 cuando el documento presupuestal permaneció un total de cuatro semanas en el Congreso con el fin de que analizara y debatiera suficientemente—el documento presupuestal permaneció sólo una semana en los dos anteriores años.

La perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación ganó significancia en los últimos tres años. Esta se encuentra en una etapa inicial de implementación con resultados parciales positivos. El marco de previsiones fiscales y las asignaciones funcionales y programáticas de mediano plazo no ha sido desarrollado aún, solamente existe un vínculo que es débil entre los topes presupuestales y las estimaciones por objeto del gasto plurianuales. La planificación de los pagos por deuda pública doméstica y externa es adecuada para el mediano plazo y se realizan análisis de sostenibilidad de la deuda pública al menos una vez por año.

La elaboración del presupuesto plurianual del gasto no está basada en un ejercicio de costeo de las estrategias sectoriales y los proyectos de inversión. Las implicancias de los gastos en los proyectos de inversión sobre el gasto corriente no son estimadas en este ejercicio de costeo y la vinculación entre los proyectos de inversión y la programación del gasto corriente futuro (i.e., gasto de mantenimiento) es por el momento sumamente débil.

	Indicadores de alto nivel	PEFA 2007	PEFA 2010
ID-11	Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	D+	B
	(i) Existencia y observancia de un calendario presupuestario fijo	C	C
	(ii) Claridad y generalidad de las directrices sobre preparación de documentos presupuestarios (circular presupuestaria o equivalente), y participación política en esa labor de orientación	D	B
	(iii) Puntual aprobación del presupuesto por parte del poder legislativo (dentro de los últimos tres años)	D	B
ID-12	Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación	D	C+
	(i) Preparación de previsiones fiscales y asignaciones funcionales plurianuales	D	C
	(ii) Alcance y frecuencia de los análisis de sostenibilidad de la deuda	D	A
	(iii) Existencia de estrategias sectoriales con determinación plurianual de costos del gasto recurrente y de inversiones	D	D
	(iv) Vínculos entre presupuestos de inversiones y estimaciones del gasto futuro	D	C

Certeza y control de la ejecución presupuestaria

El grado de certeza en el ritmo de financiamiento doméstico de la ejecución presupuestal se estabilizó en los últimos tres años, mejorando con respecto al período 2004-2006, gracias al mejor desempeño de la administración tributaria y aduanera, la transferencia automática de los cobros tributarios a las cuentas bancarias de la Tesorería y el bajo error por incumplimientos y atrasos en los pagos por parte de los contribuyentes. Los ciudadanos están mejor informados acerca de las obligaciones tributarias y plazos de sus pagos, y cuentan a su favor con un sistema eficaz y transparente de reclamos. La certeza creada alrededor de estas fortalezas permite a la Tesorería Nacional poder realizar ahora un mejor pronóstico mensual de flujo de caja y por lo tanto una mejor programación de caja y estimar los requerimientos netos de financiamiento. El problema con la programación de caja radica en el poder de discrecionalidad y la baja transparencia con el que se manejan los ajustes y las disminuciones a las apropiaciones, especialmente en los últimos meses del año, lo cual le resta credibilidad al proceso de ejecución presupuestal.

El registro y seguimiento de los saldos de caja, deuda y garantías se realizan diariamente y el grado de consolidación de los saldos de caja en las cuentas bancarias es alto para aquellas cuentas bancarias que son administradas directamente por la Tesorería Nacional. Persisten

problemas, sin embargo, con la captura de los saldos y consolidación de aquellas otras cuentas bancarias de ministerios y unidades de servicios que incumplen en reportar sus ingresos propios adicionales durante el año y otras cuentas y fondos manejados por instituciones autónomas y descentralizadas. Cabe subrayar que esta deficiencia es de menor grado dado el nivel tan insignificante de sus saldos al cierre del año fiscal. Los sistemas administrativos para contraer nuevos préstamos y otorgar garantías continúan manejándose eficazmente a través del Ministerio de Hacienda en los últimos tres años.

Los controles en la nómina y el registro de personal cuentan ahora con grandes fortalezas, con la introducción del sistema SASP a cargo del MAP. Esta entidad se encuentra actualmente en proceso de cargar una parte considerable de la información de los trabajadores y empleados públicos en el SIGEF a través del SASP. La información se está registrando en la contabilidad mediante una clasificación de cargos y escalas y grados salariales y hasta que el proceso centralizado y automatizado del registro de personal no esté completado, los controles y los cruces con la nómina del personal seguirán bajo la competencia de la CGR efectuándose a través de otras bases de datos tales como las del Banco Central de Reserva, el Instituto de Seguridad Social, y la Junta Central Electoral. Esto ha sido un paso significativo en la reforma del sistema de GFP.

El registro de las compras y contrataciones públicas sigue atrasado con respecto a otras aplicaciones, es la causa de serias deficiencias en la contabilidad gubernamental y, por consiguiente, los controles internos en general son sumamente débiles. También el marco legal y regulatorio de las compras y contrataciones públicas presenta serias deficiencias y su marco de aplicación no es claro, y por lo tanto da lugar a la discrecionalidad y situaciones de excepción muchas veces no justificadas. No se pudo comprobar la eficacia del mecanismo de quejas disponible para el sector privado.

Por todo lo anterior, se concluye que los controles del gasto no salarial no existen en su mayor parte y en otros son ineficaces y que no han producido un impacto significativo en la contabilidad y las decisiones de los gerentes financieros de programas y proyectos. No existen en el SIGEF varios de los registros de información y sus normas y procedimientos automatizados y desconcentrados respectivos objeto de los controles internos. Por ejemplo, la información de contratos con los proveedores y contratistas no se registra en la contabilidad a través del SIGEF y por lo tanto es difícil llevar un control y un cruce de la información sobre los compromisos físicos o las entregas de un bien o servicio con el gobierno de las firmas contratadas y de los compromisos financieros del gobierno con las firmas contratadas, y por lo tanto no es posible llevar un control sobre los saldos de ambas partes. Tampoco es posible saber cómo afectan estas adquisiciones a los inventarios y la situación patrimonial del estado y a los controles respectivos. Los controles internos que funcionan de manera más efectiva son aquellos referidos a la cuenta de caja y bancos y que verifican la existencia de saldos en las respectivas apropiaciones por objeto de gasto, esto es, para el procesamiento simple de pagos o libramientos.

La implantación del SIGEF en la gestión de las finanzas públicas le ha dado un gran avance al control del gasto público y al cumplimiento por parte de las agencias ejecutoras de la normatividad respectiva. El SIGEF tiene la capacidad de rechazar cualquier intento por parte de las instituciones de gastar más allá de lo autorizado mensualmente a nivel de los compromisos de pago. Permite igualmente realizar una consolidación de las transacciones de una manera oportuna y veraz especialmente de aquellas cuentas de ingreso y gasto administradas por la Tesorería.

La función de auditoría interna se encuentra en un proceso integral de modernización y el proceso de cambio se ha iniciado muy recientemente. El sistema de administración financiera cuenta con una red de unidades de auditoría en los ministerios y otras instituciones gubernamentales que vienen cumpliendo sólo parcialmente sus funciones en tanto el alcance de éstas no se defina claramente. El recién terminado y revisado plan estratégico de Contraloría General de la República 2010-2012 ha planteado la necesidad de crear la capacidad para realizar auditorías internas e implementar eficazmente otras medidas establecidas en el Sistema Nacional de Control Interno (SINACI), como continuación a lo dispuesto en la Ley 10-07. Sin embargo, persisten las brechas en los planes de auditorías los mismos que no están basados en riesgos sistémicos. La concentración de las auditorías efectuadas de las Unidades de Auditoría Interna es mayormente la verificación de los libramientos de pago. Por el momento no existe evidencia que las Unidades de Auditoría Interna de las entidades se encuentren realizando o ejecutando procesos integrales y sistémicos de control previo.

Aparte de ello, las Unidades de Auditoría Interna emiten informes de auditoría incluyendo faltas administrativas cometidas o recurrentes en las instituciones donde éstas fueron observadas. Las conclusiones y recomendaciones no son tomadas seriamente por las instituciones afectadas ni tampoco se realiza el seguimiento. El rol coercitivo de estas unidades es débil y por lo tanto el impacto de esta función en las finanzas públicas es incierto.

	Indicadores de alto nivel	PEFA 2007	PEFA 2010
ID- 13	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	B	A
	(i) Claridad y universalidad de los pasivos tributarios	B	A
	(ii) Acceso de los contribuyentes a información sobre responsabilidades y procedimientos administrativos en materia tributaria	B	A
	(iii) Existencia y funcionamiento de mecanismos de recursos tributarios	B	A
ID-14	Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	B	B+
	(i) Aplicación de controles en el sistema de registro de contribuyentes	B	B
	(ii) Eficacia de las sanciones por incumplimiento de obligaciones de registro y de declaraciones	B	A
	(iii) Planificación y control de los programas de auditoría e investigaciones de fraude tributario	C	B
ID-15	Eficacia en materia de recaudación de impuestos	A	A
	(i) El coeficiente de cobro de atrasos tributarios brutos, consistente en el porcentaje de los atrasos tributarios existentes al comienzo del ejercicio, cobrados durante el mismo (promedio de los últimos ejercicios)	A	A
	(ii) La eficacia de la transferencia del cobro de tributos en la Tesorería por parte de la administración de ingreso fiscal	A	A
	(iii) La frecuencia de la realización, por parte de la Tesorería, de reconciliaciones completas de cuentas entre autoavalúos tributarios, cobros, registros de atrasos e ingresos	A	A
ID-16	Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	D+	C+
	(i) Medida en que se realiza la previsión y el seguimiento de los flujos de caja	D	B
	(ii) Confiabilidad y horizonte de la información periódica dentro del ejercicio proporcionada a las ministerios y otras agencias gubernamentales sobre sus topes presupuestales y compromisos de gastos	D	B
	(iii) Frecuencia y transparencia de los ajustes introducidos a las asignaciones presupuestarias, que se dispongan a un nivel superior al de la administración de los ministerios	C	C
ID-17	Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	B	B+
	(i) Calidad del registro y la presentación de informes en lo que respecta a datos sobre la deuda pública	B	B

	Indicadores de alto nivel	PEFA 2007	PEFA 2010
	(ii) Grado de consolidación de los saldos de caja del gobierno	<i>D</i>	<i>B</i>
	(iii) Sistemas para contraer préstamos y otorgar garantías	<i>A</i>	<i>A</i>
ID-18	Eficacia de controles de la nómina	D+	C+
	(i) Grado de integración y conciliación entre los registros de personal y la información de la nómina	<i>A</i>	<i>C</i>
	(ii) Puntualidad en la introducción de cambios en los registros de personal y en la nómina	<i>C</i>	<i>B</i>
	(iii) Controles internos de los cambios en los registros de personal y en la nómina	<i>A</i>	<i>B</i>
	(iv) Realización de auditorías de la nómina a fin de determinar la existencia de fallas en los controles y/o trabajadores ficticios	<i>D</i>	<i>C</i>
ID-19	Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones	<i>D</i>	<i>D</i>
	(i) Evidencias del uso de competencia abierta para la adjudicación de contratos cuyo valor supera el umbral monetario establecido a nivel nacional para las pequeñas adquisiciones (porcentaje del número de adjudicación de contratos cuyo valor se encuentra por encima del umbral)	<i>D</i>	<i>D</i>
	(ii) Medida de la justificación del uso de métodos menos competitivos para las adquisiciones	<i>C</i>	<i>D</i>
	(iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de quejas relativas a las adquisiciones	<i>D</i>	<i>NS</i>
ID-20	Eficacia de controles de gasto no salarial	D+	<i>C</i>
	(i) Eficacia de los controles de compromisos de gasto	<i>C</i>	<i>C</i>
	(ii) Amplitud pertinencia y entendimiento de otras normas y procedimientos de control interno	<i>C</i>	<i>C</i>
	(iii) Grado de cumplimiento de las normas de procesamiento y registro de las operaciones	<i>D</i>	<i>C</i>
ID-21	Eficacia de la auditoría interna	<i>D</i>	D+
	(i) Alcance y calidad de la auditoría interna	<i>D</i>	<i>C</i>
	(ii) Frecuencia y distribución de los informes	<i>D</i>	<i>C</i>
	(iii) Medida de la reacción de la administración frente a las recomendaciones de las auditorías internas	<i>D</i>	<i>D</i>

Contabilidad, registro e informes

Una parte significativa de los registros de contabilidad es deficiente o no existen y, ante ello, la DIGECOG realiza esfuerzos ad-hoc para actualizar los stocks de los recursos patrimoniales del Gobierno Central principalmente. Por consiguiente, los estados financieros publican una información incompleta o inexacta. La excepción la constituyen los informes de ejecución presupuestaria y de conciliación de los saldos en las cuentas bancarias y de anticipos financieros los cuales son reportados regularmente y con integridad. A pesar de ello, la DIGECOG, en representación del gobierno, presenta puntualmente los estados financieros del Gobierno Central y del resto del gobierno general a la Cámara de Cuentas.

Un hecho resaltante es el papel directriz significativo que presta la DIGECOG al sector público con la adopción de nuevas normas nacionales de contabilidad o revisándolas periódicamente en base a estándares internacionales. Debido a la realidad del sistema de contabilidad en base a caja, el registro de las transacciones financieras no cumple con aplicar las normas formuladas por DIGECOG. En comparación con el período 2004-2006, la DIGECOG ha podido presentar los estados financieros consolidados del Gobierno Central de manera puntual.

	Indicadores de alto nivel	PEFA 2007	PEFA 2010
ID-22	Oportunidad y periodicidad de conciliación de cuentas	C	B
	(i) Periodicidad de la conciliación de cuentas bancarias	B	B
	(ii) Periodicidad de la conciliación y compensación de cuentas de orden y anticipos	D	B
ID-23	Información sobre recursos recibidos por unidades de prestación de servicios	B	C
ID-24	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	D+	C+
	(i) Alcance de los informes en material de cobertura y compatibilidad con las previsiones presupuestarias	D	C
	(ii) Puntualidad en la presentación de informes	A	A
	(iii) Calidad de la información	B	B
ID-25	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	D	C+
	(i) Integridad de los estados financieros	D	C
	(ii) Puntualidad en la presentación de los estados financieros	D	A
	(iii) Normas contables empleadas	D	C

Auditoría externa y escrutinio legislativo

En esta dimensión el informe PEFA no ha observado un cambio sustancial en el desempeño y el impacto producido por los informes de auditoría externa y el escrutinio legislativo. Las auditorías externas tienen un alcance corto dado que su propósito ha sido principalmente examinar la ejecución financiera del presupuesto y el cumplimiento de las leyes financieras y por parte de las instituciones del gobierno. Estas no evalúan el desempeño institucional y el impacto del gasto en el desarrollo nacional. Los informes de auditoría externa tampoco alcanzan a la totalidad del gasto de las instituciones que componen el Gobierno Central y se ha estimado que un equivalente al 30% del gasto total no es reportado de manera completa. La Cámara de Cuentas no tiene la capacidad suficiente para realizar el seguimiento de las recomendaciones de los informes de auditoría.

Un hecho significativo es la reciente creación de la Unidad de Seguimiento Presupuestal, como parte del esfuerzo de la Comisión Bicameral del Presupuesto en poder adquirir una capacidad de escrutinio de la ejecución presupuestal. El Congreso Nacional no cuenta aún con la capacidad técnica en la Comisión Bicameral del Presupuesto ni tampoco se organiza el poder legislativo en sub-comités sectoriales para realizar un examen y un debate riguroso de la ley de presupuesto anual. El plazo fijado para el Congreso Nacional para modificar el proyecto de ley al final del año en curso así como de las políticas presupuestales al principio del ciclo presupuestal es por lo general insuficiente. Igualmente, el Congreso Nacional tampoco cuenta con la capacidad para opinar o dictaminar acerca de los informes anuales de auditoría externa elaborados por la Cámara de Cuentas.

	Indicadores de alto nivel	PEFA 2007	PEFA 2010
ID-26	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	D+	D+
	(i) Alcance /naturaleza de la auditoría externa (incluye adhesión a las normas de auditoría)	D	C
	(ii) Oportunidad de la presentación de los informes de auditoría al poder legislativo	C	A
	(iii) Prueba del seguimiento de las recomendaciones	A	D
ID-27	Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual	D+	D+

	Indicadores de alto nivel	PEFA 2007	PEFA 2010
	(i) Alcance del examen por parte del poder legislativo	<i>C</i>	<i>C</i>
	(ii) Medida en que los procedimientos legislativos son reconocidos y respetados	<i>D</i>	<i>D</i>
	(iii) Suficiencia que tiene el poder legislativo para dar una respuesta a las propuestas de presupuesto, en cuanto a estimaciones pormenorizadas como, cuando corresponda a las propuestas sobre agregados macro fiscales al principio del ciclo de la preparación del presupuesto (tiempo que llevan en la práctica todas las etapas)	<i>B</i>	<i>D</i>
	(iv) Reglas aplicables a las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio sin necesidad de aprobación previa por el poder legislativo	<i>B</i>	<i>B</i>
ID-28	Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos	<i>D</i>	<i>D</i>
	(i) Puntualidad del examen de los informes de auditoría por parte del poder legislativo (en el caso de informes recibidos en los últimos tres años)	<i>D</i>	<i>D</i>
	(ii) Alcance de las audiencias realizadas por el poder legislativo acerca de las principales conclusiones	<i>D</i>	<i>D</i>
	iii) Recomendación de medidas por el Poder Legislativo y su ejecución por el poder ejecutivo	<i>D</i>	<i>D</i>

Prácticas de los donantes

A pesar de los esfuerzos por parte de los responsables encargados de unificar y centralizar el registro de la información de donaciones y préstamos externos, existe una baja predictabilidad en las fechas y los montos de los desembolsos de apoyo presupuestario realizados por las principales agencias internacionales. No existe una práctica de programación trimestral de desembolsos oficiales entre los donantes, lo cual afecta negativamente el planeamiento financiero del gobierno y retrasa el avance de proyectos. Solo una parte de las agencias donantes y financiadoras de proyectos, incluyendo la UE, el Banco Mundial, y el Banco Interamericano de Desarrollo—el apoyo presupuestal proporcionado por estas agencias equivale al 55% del total de la ayuda oficial externa, aplican sus procedimientos de procuraduría, contabilidad, auditoría, y reporte en base a los estándares oficiales dominicanos.

	Indicadores de alto nivel	PEFA 2007	PEFA 2010
D-1	Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	<i>B</i>	<i>D</i>
	(i) La desviación anual del apoyo presupuestario real con respecto al previsto por los organismos por lo menos seis meses, antes de que el gobierno presente su propuesta presupuestaria ante el poder legislativo	<i>B</i>	<i>D</i>
	(ii) Puntualidad de los desembolsos de los donantes en el curso del ejercicio presupuestario o sea el cumplimiento de las obligaciones trimestrales agregadas	<i>SC</i>	<i>D</i>
D-2	Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas	<i>D+</i>	<i>D</i>
	(i) Integridad y puntualidad de las estimaciones presupuestarias de los donantes con fines de apoyo para proyectos	<i>D</i>	<i>D</i>
	(ii) Frecuencia y cobertura de la presentación de informes por los donantes acerca de los flujos efectivos de los donantes con fines de apoyo para proyectos	<i>C</i>	<i>D</i>
D-3	Presupuestación de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales	<i>D</i>	<i>C</i>

El cuadro consolidado con la comparación de los resultados de los diagnósticos PEFA 2007 y 2010 y notas explicativas resumiendo los cambios en los desempeños aparecen en los Anexos 2 y 3, respectivamente.

2. Fortalezas y debilidades y su impacto en el sistema de gestión de las finanzas públicas

a) Disciplina fiscal agregada

Los resultados del examen de la evidencia presentada sobre el ingreso y el gasto público indican que la gestión de las finanzas públicas tuvo un desempeño satisfactorio (ID-1 a ID-3). A pesar de los efectos de la crisis financiera externa que se prolongó y deterioró y de las tormentas tropicales que causaron daños en el país éstos en comparación con episodios similares del pasado fueron amortiguados con resultados favorables en los últimos años. El gobierno intervino en una forma prudente, sin excesos traumáticos en la ejecución presupuestal ni ocasionando atrasos considerables en los pagos comprometidos en el presupuesto (ID-4). Estos resultados en la política fiscal, por el contrario, han creado confianza y credibilidad en momentos difíciles.

b) Asignación estratégica de recursos del presupuesto

Con el propósito de alcanzar una mayor eficiencia en la asignación de recursos, las autoridades económicas y financieras responsables han introducido recientemente la asignación estratégica de recursos en el sistema de gestión presupuestal (ID-12). Por medio de esto se ha facilitado el alineamiento del gasto a objetivos de política, metas programáticas y resultados físicos esperados el marco del presupuesto plurianual. En ausencia de una asignación estratégica por resultados, los controles internos de la ejecución presupuestal constan de normas y reglas básicas que ayudan eficazmente a contener el exceso del gasto (ID-20), particularmente en aquellas instituciones con mayores rigideces y pesos relativos en el presupuesto. Dada la etapa inicial en que se encuentra este proceso los beneficios en la gestión presupuestal no se han visto traducidos aún.

En vista de lo anterior, la calidad de la etapa a de (re) formulación presupuestal ha sido baja desde el punto de vista de la participación de las agencias de línea encargadas de formular planes y metas sectoriales (ID-5). En esta etapa se observa una alta discrecionalidad por parte de las autoridades financieras centrales y una baja participación por parte de las instituciones en el diálogo presupuestal (ID-16 (iii)).

El registro y la clasificación del personal por cargos y grados salariales con sus respectivas descripciones de puestos y requerimientos de oficio (ID-18) se vienen realizando a pasos rápidos. Las autoridades encargadas del MAP y la DIGECOG contarán así con un instrumento de gestión capaz no solamente de proveerles con exactitud acerca de la cantidad de trabajadores y empleados asignados en las diferentes instituciones del estado sino también de sus calificaciones y requerimientos de oficio.

c) Provisión eficiente de los servicios públicos

Los sistemas de control interno y de auditoría interna y los procesos de compras y contrataciones públicas son sumamente débiles y sus marcos legales y normativos no son compatibles con las prácticas modernas y los requerimientos actuales de rigor (ID-19 a ID-21). La función de auditoría interna ha realizado avances notables en el proceso de reforma del sistema de GFP pero los resultados no se verán hasta que se instituyan prácticas sistémicas de auditoría y se apliquen otras normas y técnicas modernas a través de la Contraloría General de la República. La auditoría externa confronta serias dificultades y desafíos en la Cámara de Cuentas, y el seguimiento de las recomendaciones en los informes de auditoría no ha creado impactos favorables en la integridad y el cumplimiento de la función pública (ID-26). Finalmente, el poder legislativo ejerce un rol

sumamente escaso en el escrutinio del proyecto anual de presupuesto, la ley de presupuesto complementario y de los informes de auditoría externa (ID-27 e ID-28).

Rezagos en el desarrollo de una interface con el módulo de compras y contrataciones es la causa de serias deficiencias en los esfuerzos del SIGEF por migrar a un sistema más integrado y versátil de GFP. Particularmente el bajo desarrollo del módulo de compras y contrataciones no ha permitido aplicar normas modernas de control interno, de contabilidad y de auditoría interna. Esto afecta negativamente el control de los atrasos de los pagos porque éste no se realiza sobre la base de los contratos firmados por el gobierno (ID-4), en la disponibilidad puntual de información sobre el procesamiento y adjudicación de contrataciones (ID-10), el desarrollo de planes plurianuales de adquisiciones ligados a los presupuestos, el reflejo de los costos futuros de contratación, e inversiones habitualmente contratadas (ID-12), la cobertura de la auditoría interna en los procesos de adquisiciones y sus resultados (ID-21), la información puntual sobre el gasto por compromiso y flujo de caja para monitorear la ejecución de contratos y el progreso físico y la verificación de la entrada de bienes y servicios según los requerimientos de cantidad y calidad (ID.24), entre otros.

Las deficiencias administrativas en los procesos de compras y contrataciones y la ausencia de un catálogo de productos y precios y de una contabilidad que actualice la información de los ingresos y salidas en los inventarios y del personal clasificado por cargos, ocupaciones y calificaciones son los mayores obstáculos que actualmente vienen enfrentando los encargados en las instituciones del gobierno. Es un desafío grande para los gerentes de programas y directores de unidades proveedoras de servicios ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios públicos básicos y llevar un adecuado planeamiento de recursos y del control de sus costos si ellos no cuentan con un instrumento de gestión financiera que funcione en toda su capacidad y con la mayor cantidad de información actualizada y centralizada que les posibilite tomar decisiones ágiles y oportunas durante todo el proceso presupuestal.

3. Agenda de reformas en el sistema de GFP

La experiencia del proceso de reformas en el sistema de GFP de la República Dominicana ha tenido resultados mixtos en los últimos quince años. En una primera etapa, durante el período 1996-2004, el proceso de transición a un modelo de gestión financiera formulado en base a los lineamientos del Programa de Administración Financiera Integrada (PAFI) fue sumamente lento. El proceso ganó mayor impulso a partir de la emisión de la Ley Orgánica del Presupuesto y la Ley de Tesorería y la implementación del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) a mediados de la presente década. Estas últimas acciones marcaron el inicio de la reorganización del Ministerio de Hacienda, el fortalecimiento de la capacidad técnica en tres direcciones generales (Presupuesto, Tesorería y Crédito Público) y la adopción de un modelo de gestión financiera cuyos resultados se ven reflejados en el mejoramiento de la efectivas en la gestión gubernamental y la estabilidad y la disciplina fiscal de años recientes.

En una segunda fase el programa PAFI extenderá la cobertura del SIGEF en un grupo considerable de instituciones autónomas y descentralizadas del Gobierno. En los planes del Ministerio de Hacienda se buscará fortalecer el rol directriz y técnico de otras direcciones nacionales y entes rectores con el fin de completar la integración de los procesos, normas técnicas y los controles internos de manera tal de crear mayor valor en la cadena del servicio que brinda el SIGEF a sus usuarios del gobierno. Estas comprenden la Dirección General de Compras y Contrataciones de l MH así como la Dirección de Recursos Humanos del MAP y otras direcciones en la Contraloría General de la República y la Cámara de Cuentas.

Adicionalmente, el gobierno implantó otras acciones encaminadas a fortalecer la capacidad de planeamiento estratégico e institucional en el marco del programa PADGFP y se instituyó el marco del presupuesto plurianual a través del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. Muy positivo ha sido el cambio iniciado para formular el presupuesto de las instituciones en base a planes operativos cuyos recursos estarán alineados a un conjunto de metas (impactos) y resultados (objetivos) que el sector respectivo les asignará. Con ello el modelo de gestión ganará al migrar a uno que combine procesos para mantener la disciplina fiscal agregada y la asignación estratégica de recursos por resultados. El gobierno tendrá así la oportunidad de pasar a contener el exceso del gasto a reducir y en algunos casos hasta eliminar los elementos inerciales en la gestión presupuestal.

Quizás el hecho más trascendental que recién estará por darse es aquel cuando se emita la Ley Orgánica de la Administración Pública. Esta legislación le otorgará una herramienta útil al sistema de planeamiento institucional y estratégico, por cuanto establecerá un reordenamiento institucional del gobierno y un nuevo marco de funciones y responsabilidades para el cumplimiento eficaz de la función pública. Se alinearán también las diferentes responsabilidades relacionadas a la función financiera y con ellas las estructuras respectivas tales como las DAF, las OCI, las UAI y otras relevantes al planeamiento sectorial, a la administración de recursos humanos y de bienes nacionales, la contabilidad, y el control interno, entre otras.

Se han desarrollado iniciativas para remediar problemas en el MH como la Unidad de Política Fiscal, pero no es claro acerca de la metodología a utilizar entre la extracción de los agregados macroeconómicos y fiscales, el desarrollo del marco macro fiscal de mediano plazo y la simulación de escenarios de política fiscal. Estas actividades han estado, por lo general, a cargo del Banco Central de la República Dominicana. En circunstancias cuando el MEPYD viene implantando el presupuesto plurianual el MH fortalecerá el vínculo operativo entre el papel de este último ente y la UPF en la formulación del presupuesto anual.

El PEI del MH ha sido actualizado recientemente y una de las acciones más importantes esperadas para el 2011 y 2012 es la creación de la CUT. La TN ha elaborado un plan mediante el cual se normará la apertura y cierre de cuentas bancarias autorizadas y la eliminación gradual de la mayoría de las cuentas bancarias a partir del 2010.

En cuanto a las deficiencias del planeamiento de reformas debe señalarse que el gobierno no cuenta aún con un Plan de Acción de mediano plazo PEFA con el cual poder identificar e integrar nuevos módulos y aplicaciones al sistema de administración financiera y formular una agenda legislativa en los próximos años. El gobierno estableció grupos técnicos de trabajo en algunas de las dimensiones generales en base a las recomendaciones planteadas en el estudio CFAA de 2004. Esta deficiencia constituye un problema serio en la planeación de la agenda de reformas financieras del estado y también un desafío importante en el proceso de concertar y consensuar una agenda común entre los diferentes entes del Gobierno Central, los gobiernos locales y otras instituciones.

Capítulo I – Introducción

1.1 Objetivos del informe de desempeño del sistema de GFP

El gobierno dominicano acordó llevar a cabo la realización de un diagnóstico del desempeño del sistema de gestión de las finanzas públicas utilizando la metodología de medición PEFA a cargo de expertos independientes.

El objetivo principal fue identificar a través de calificaciones en todos los elementos del sistema de GFP los progresos y las fortalezas importantes en las reformas y la evolución de éstas. Asimismo, en el informe se subrayarán los rezagos en las reformas y las debilidades en las diversas funciones y responsabilidades del proceso presupuestal y las correspondientes medidas que se vienen impulsando y planeando para que el sistema funcione de una manera más integral y eficaz. Cabe destacar la iniciativa por parte del gobierno con el auspicio de la Unión Europea de llevar a cabo una auto-evaluación PEFA emprendida desde el Ministerio de Hacienda en estrecha colaboración con el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo en sus diferentes direcciones técnicas y otras instituciones rectoras en el año 2009. El resultado de esa acción no solamente fue formar y capacitar a un equipo técnico de primer nivel en varias de estas instancias y efectuar un diagnóstico propio del gobierno sobre el rendimiento del sistema sino que además permitirá desarrollar una capacidad para elaborar un plan de acción de mediano plazo PEFA, establecer y calibrar una estrategia integral de reformas al sistema, monitorear y evaluar el impacto de las distintas acciones y avances individuales y en conjunto, y establecer deberes y responsabilidades entre los distintos encargados oficiales de estas medidas.

Los objetivos que se han tenido en cuenta para la aplicación del marco PEFA, son en primer lugar la decisión del gobierno de implementar un sólido sistema de gestión de sus recursos; adicionalmente podemos mencionar:

- La utilización de este instrumento como línea de base y referencia para el monitoreo de los avances en la reforma del sistema de GFP. El PEFA facilitará evaluar el desempeño de los sistemas, procesos e instituciones que componen el sistema de GFP, contribuyendo a la identificación de reformas útiles y necesarias para la mejor gestión de sus recursos.
- A mediano plazo, el PEFA-2010 permitiría una mejor utilización de sus recursos disponibles, dando mayor eficiencia a la ejecución de sus políticas públicas y logrando una mayor eficacia en la prestación de servicios a la comunidad. En particular en aquellos programas de asistencia a los grupos vulnerables.
- El PEFA constituye una herramienta que nutrirá la reflexión sobre la colaboración con los donantes, y permitirá decidir acerca de la elegibilidad del país a los programas de apoyo presupuestario. Por otra parte facilita y asegura una mejor armonización en el dialogo con la comunidad internacional, en la medida que se dispone de un marco de medición común.

1.2 Proceso de preparación del informe PEFA

La Delegación de la Unión Europea en República Dominicana¹, en el marco de su programa de asistencia técnica y de apoyo presupuestario, decidió de común acuerdo con el Gobierno Nacional, el financiamiento de una Misión de evaluación, que aplicando el marco de referencia para la medición del desempeño en materia de GFP, elaborara este Informe PEFA-2010.

¹ El principal donante oficial es la Unión Europea seguido del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-.

La Misión que elaboró el informe preliminar se inicia con una revisión de la documentación, por parte de los consultores, proceso que culmina con una reunión en las oficinas de AIDCO en Bruselas², entre el Jefe de Misión y el Responsable de la Gestión de la Calidad, para los programas de apoyo presupuestario.

La Misión tuvo una duración de cuatro semanas en el campo y una en la sede del equipo. Se inicia en Santo Domingo, con una reunión con la representación de la DUE, la cual, contó con la presencia de oficiales del BID. Posteriormente, tuvo lugar su presentación oficial, en un taller presidido por la Viceministra del Tesoro, Señora María Felisa Gutiérrez y con la presencia de altos funcionarios ligados a las finanzas públicas dominicanas y los representantes de los donantes. Luego de las primeras reuniones, el gobierno dominicano procedió a nombrar una persona de amplia experiencia en el tema³ para acompañar a la Misión y facilitar los contactos con las autoridades nacionales. Antes de finalizar la Misión en el campo se realizó con el Secretariado PEFA en Washington⁴, una audio conferencia, la cual, permitió aclarar dudas y unificar criterios acerca de los contenidos de los diferentes indicadores y de sus calificaciones. El trabajo de campo termina con una reunión de presentación de hallazgos preliminares dirigida a las autoridades y funcionarios del Ministerio de Hacienda y organismos cooperantes.

La Misión que elaboró la revisión del informe preliminar tuvo una duración de tres semanas en el terreno por parte del Jefe de Misión. Esta misión tuvo la responsabilidad de discutir los comentarios recibidos por parte de los distintos entes rectores del gobierno y la Oficina del Secretariado PEFA y las agencias donantes y validarlos todos en base a la nueva documentación y evidencia requerida por el experto encargado.

1.3 Metodología para la preparación del informe

El informe se basa en el Marco de Medición del Desempeño de la Gestión Financiera Pública (GFP) conocido comúnmente como la metodología PEFA, desarrollada en base a otras experiencias tales como el sistema de monitoreo del gasto HIPC y el Código de Transparencia Fiscal del FMI, entre otras. Este marco incorpora un conjunto de 31 indicadores de alto nivel y 74 dimensiones (incluidos los tres indicadores referentes a los donantes) que cubren todo el ciclo del presupuesto, tomando las mejores prácticas internacionales para: 1) Credibilidad del presupuesto, 2) Alcance y transparencia, 3) Presupuestación basada en políticas, 4) Certeza y control presupuestario, 5) Contabilidad, registro e informes, 6) Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos.

Durante el desarrollo de la Misión en el campo se consultaron fuentes primarias y secundarias de información. Dentro de las primeras, se realizaron consultas con alrededor de 70 funcionarios, pertenecientes a instituciones relacionadas con la GFP. Con algunas de estas instituciones se llevaron a cabo hasta cuatro reuniones, con el fin, de aclarar al máximo los temas relacionados con los indicadores. Estas reuniones permitieron establecer las evidencias asociadas al análisis de los indicadores.

² Reunión se llevó a cabo el 25 de junio, con el señor Marco Formentini, Responsable de la Oficina de Control de Calidad, en los programas de apoyo presupuestario.

³ Las autoridades del Ministerio de Hacienda designan a Diana De León Contreras como contraparte local para el proyecto. Su colaboración fue de gran importancia para el éxito de la misión.

⁴ Esta audio-conferencia fue organizada por la representante del Banco Mundial en República Dominicana señora Maritza Rodríguez, y contó con la colaboración de las siguientes personas: Frans Erik Kolls RonSEHolt, Brandon Lee Lundberg, Helena María Grandao Ramos y Joseph Mubiru Kizito.

Dentro de las fuentes secundarias se consultaron las distintas leyes, informes, reportes y demás documentos relacionados con la GFP en el periodo analizado, los cuales, se anexan al final del informe.

1.4 Estructura y alcance del informe

Este informe consta de un resumen general del diagnóstico y cuatro capítulos. El capítulo uno es una introducción que describe los objetivos del diagnóstico, la metodología y el orden empleados durante las misiones PEFA y la cobertura institucional del Gobierno que abarca el presente diagnóstico. El capítulo dos describe los principales antecedentes del país incluyendo el contexto macroeconómico, los resultados presupuestarios, y el marco legal y normativo y sus implicancias en la estructura institucional y organizacional. El capítulo tres recoge las conclusiones relativas a la evaluación de los sistemas y procesos de la GFP, basadas en los 31 indicadores de alto nivel del marco de referencia. El cuarto y último capítulo describe el proceso actual de reformas en el sistema de administración financiera del gobierno y las medidas emprendidas en respuesta a las debilidades expuestas en el informe.

De acuerdo a la metodología del marco de referencia, este informe no presenta recomendaciones. Sin embargo, la lógica del desarrollo del ejercicio PEFA consiste en disponer de un diagnóstico claro, que permita al Gobierno en el futuro, la elaboración de un Plan de Acción orientado a la implementación de las reformas que las autoridades estimen conveniente.

En general, el período que utiliza el informe como referencia para evaluar el desempeño del sistema de gestión de las finanzas públicas es 2007-2009. En algunos indicadores se requirió el análisis del desempeño hasta cubrir las etapas iniciales del ciclo presupuestal 2010. A lo largo del análisis éste se realizó de acuerdo a las modalidades sugeridas por las buenas prácticas en la aplicación del marco de referencia. La participación activa de las autoridades responsables de la GFP y su voluntad de colaboración facilitaron la ejecución de la evaluación PEFA-2010.

La metodología fue aplicada a nivel del Gobierno Central, vale decir, la cobertura del Presupuesto General de la Nación. En esta se incluyen indicadores relevantes al sector de gobiernos subnacionales.

Capítulo II – Antecedentes del país

2.1 Descripción de la situación económica y social

La República Dominicana ocupa algo más de los dos tercios orientales de la isla de Santo Domingo, en el tercio restante en la zona occidental de la isla, se encuentra República de Haití, con la que comparte una frontera de 280 kilómetros. El país cuenta con una población cercana a los 10 millones de habitantes que se distribuye en un territorio de aproximadamente 48.730 Km². República Dominicana tiene un nivel medio de desarrollo humano y está en la posición 90 entre 179 países según el Índice de Desarrollo Humano del 2008. Su tasa de pobreza es del 34%, indicador que ha mejorado considerablemente en los últimos años al pasar de una tasa de 43% en 2003 al 34% en 2010.

República Dominicana es un país unitario dividido en 32 provincias lideradas por Gobernadores elegidos por el Presidente de la República. Existen alrededor de 155 municipios con Síndicos y Consejos Municipales elegidos por voto popular.

El Gobierno se compone del Poder Ejecutivo que lo representa el Presidente de la República, el cual es elegido por un período de cuatro años y quién puede ser reelegido una vez. El Poder Legislativo se compone del Senado con 32 representantes, uno por cada provincia, y se complementa con la Cámara de Diputados que cuenta actualmente con 178 congresistas. Entre las atribuciones del Legislativo está la de nombrar a los jueces de la Junta Central Electoral y los miembros de la Cámara de Cuentas, además de la ratificación de los acuerdos internacionales y contratos nacionales que el Poder Ejecutivo contrae con organismos extranjeros.

Su economía se basa principalmente en el turismo, la prestación de servicios y en la exportación de productos primarios tales como: aleación de oro y plata, ferromniquel, azúcar y sus derivados, café, cacao, tabaco negro, cigarros, guandules, enlatados, ron, cervezas, pulpa procesada, cocos secos, bananos y carne de vacuno. Igualmente, y a través de las zonas francas se exportan confecciones textiles, calzados, productos eléctricos y médicos, tabaco manufacturado, productos farmacéuticos y joyería. Sus principales importaciones son: petróleo y sus derivados, carbón mineral, productos alimenticios, trigo, maquinarias y equipos, vehículos, madera, bienes de consumo duradero, productos medicinales y farmacéuticos, y materias primas para la industria y la agricultura.

La República Dominicana dispone de un ingreso promedio “per-cápita” de alrededor de 4,390⁵ dólares americanos en 2008. Es un país de ingreso medio que ha mantenido entre los años 2005-2009 una tasa de crecimiento promedio de 7.5%, una de los mayores de América Latina. Durante este periodo se reduce la pobreza en 8 puntos porcentuales, en relación con los niveles vigentes en octubre 2003, por su parte, la indigencia disminuye en 3 puntos porcentuales. Sin embargo, dichas tasas son aún superiores a las existentes antes del 2003, y son consecuencia de la grave crisis financiera que llevó al quiebre de varios bancos comerciales importantes del país, y que arrastró la economía dominicana a la recesión con una fuerte contracción del PIB.

Este proceso de crecimiento sostenido de la economía dominicana desde los años 2005 se produce en un contexto internacional favorable, donde el acuerdo Stand-By con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y el Caribe, aunque generan efectos diferentes, permiten el desarrollo de este proceso. Por otra parte, el gobierno lanza un vasto programa de reformas institucionales, que además de reestructurar los sistemas de gestión de las finanzas públicas, consolidan los efectos de las reformas en curso.

El tratado de Libre Comercio que entra en vigencia en marzo de 2007, va a generar importantes bajas en la recaudación de recursos debido a la apertura comercial, pero a su vez incrementa las oportunidades de inversión y por lo tanto de empleo y de actividad económica. Entre las medidas acordadas estuvo la reforma de las instituciones en el área de finanzas públicas para mejorar el diseño y la ejecución de las políticas fiscales y permitir el logro de los necesarios ajustes fiscales.

2.2 Consecuencias de las reformas y la nueva política económica

La aplicación de esta política económica, no sólo generó grandes expectativas, sino además tuvo efectos positivos sobre el conjunto de la actividad económica. Así es como en el informe del Banco Central, correspondiente al año 2007, destaca los importantes progresos económicos alcanzados. En efecto desde 2005, año del Acuerdo Stand-By, y por tercer año consecutivo, la economía dominicana logra una notable tasa de crecimiento, que alcanza al 9.5% en promedio, esto refleja sin lugar a dudas, la pertinencia de las medidas de política económica adoptadas.

⁵ Propuesta de Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030.

Entre los indicadores con mejores tasas de crecimiento podemos señalar: los servicios de intermediación financiera con 25.6%; comunicaciones 14.9%; comercio 13.9%; energía y agua 9.7%; transporte 6.8%. Por su parte el sector manufacturero registró un crecimiento del 4.8%⁶, mientras que los otros sectores crecieron en proporciones menores.

Por el lado del gasto, el consumo privado logra un incremento del 12.3%, debido a una mejora en el mercado del trabajo, a la estabilidad cambiaria y a una inflación moderada que evoluciona dentro del límite establecido en el Memorando de Entendimiento acordado con el FMI, esto además del aumento del crédito bancario de 31.4% y de las importaciones valoradas en dólares. La tasa de inflación alcanzó durante el año 2007 un 8.8%, pero es importante destacar que esto se debe en gran parte a los efectos perturbadores provocados por las tormentas Olga y Noel, las que afectan principalmente el sector agrícola y al incremento de los precios internacionales de las materias primas y alimentos.

Estas tendencias favorables se repiten hacia fines de 2009, año en que la economía crece de nuevo, aunque a una tasa inferior, el 3.5%, crecimiento sostenido principalmente por el aumento del consumo privado, que representa el 89.8% del PIB el que es estimulado por la política económica contra-cíclica aplicada por el gobierno, con el objetivo de contrarrestar los efectos negativos de la crisis financiera mundial. Durante el último semestre 2009 se observa una contracción de la inversión cercana al 14.7%. Esta contracción es consecuencia de la crisis internacional, la que reduce los volúmenes del comercio exterior: importaciones y exportaciones y por lo tanto las recaudaciones fiscales.

La evolución de la economía dominicana en el período 2004 a 2009 se presenta en el cuadro siguiente.

Cuadro 2. Evolución de la economía dominicana 2004-2009 (cifras en % Anual)

Variables Macroeconómicas	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PIB real – Tasa de cambio anual	1.3	9.3	10.7	8.5	5.3	3.5
Inflación (en 12 meses) – Tasa anual	28.7			8.9	4.5	5.8
PIB – Enfoque del Gasto - En Millones de RD\$						
Consumo Final		231.308	258.990	282.157	304.217	309.123
Formación Bruta de Capital		48.416	58.463	65.738	71.772	61.231
Exportaciones		110.051	110.771	114.334	109.737	101.589
Importaciones		127.725	138.209	147.638	154.600	139.381
Producto Interno Bruto		262.051	290.015	314.593	331.126	342.564

Fuente: Informes de la Economía Dominicana – Banco Central – Años 2007 y 2009.

Estas cifras reflejan efectivamente una baja cercana al 15.0% de la formación bruta de capital y en la exportaciones e importaciones de respectivamente 7.0% y 10.0%, consecuencia de la baja de la actividad económica debido a la crisis mundial; sin embargo el PIB medido a través del gasto sigue creciendo. El PIB en términos reales ha crecido durante los últimos cinco años, a una tasa promedio del 7.5%.

Este buen desempeño se debe en primer lugar a la competencia del gobierno dominicano y a su personal, quienes aprovecharon la oportunidad que significaba un Acuerdo Stand-By con el FMI. Su desempeño es aun más notable de lo que parece, si consideramos que este periodo fue afectado por las tormentas Olga y Noel cuyos destrozos fueron evaluados por la CEPAL en PD\$ 14,150 millones. Por otra parte, este desempeño también fue afectado por la crisis internacional, cuyo

⁶ Cifras obtenidas del Informe de la Economía Dominicana del Banco Central. Enero-Diciembre 2007.

impacto ha sido muy negativo para el comercio exterior dominicano, afectando los ingresos por la vía de menores recaudaciones por la baja de las importaciones y de la actividad económica general.

2.3 Estrategia Nacional de Desarrollo

Como perspectiva de futuro, el país cuenta con una “Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030”. La Estrategia se inicia con un afinado diagnóstico sobre la situación general que vive el país hoy, destacando el balance económico global, la brecha social, el reto institucional a enfrentar y las cuestiones ambientales.

Una segunda parte describe los obstáculos a superar en la marcha al desarrollo, donde surge el deseo y la necesidad de mejorar la calidad de la gestión estatal, en los diferentes sectores de actividad como la educación, salud, administración de justicia y otros. Finalmente se elabora la estrategia de desarrollo para los próximos años, la que se apoya en cuatro ejes estratégicos:

- Un estado con instituciones eficientes y transparentes, al servicio de una ciudadanía responsable y participativa, que garantiza la seguridad y promueve el desarrollo y la convivencia pacífica.
- Una sociedad cohesionada, con igualdad de oportunidades y bajos niveles de pobreza y desigualdad.
- Una economía articulada, innovadora y sostenible, con una estructura productiva que genera crecimiento alto y sostenido con empleo decente, y se inserta de forma competitiva en la economía global.
- Un manejo sustentable del medio ambiente y una adecuada adaptación al cambio climático.

Esta Estrategia consagra en su Título III la vinculación entre los sistemas de planificación y asignación de recursos, es decir presenta un marco de referencia para la formulación del Plan Nacional Plurianual y la programación de inversiones en base a políticas. Se estima que la Estrategia será presentada en el segundo semestre de 2010 al Congreso bajo la forma de proyecto de ley para su aprobación.

2.4 Descripción de los resultados presupuestarios

Si consideramos las tendencias en el cuadro 2 sobre los agregados fiscales, podemos observar que entre los años 2007 y 2009 hay una disminución de cuatro puntos porcentuales de los ingresos, en relación al PIB, baja que corresponde prácticamente a dos puntos por año, y afecta los ingresos propios del estado. Estas bajas pueden ser atribuibles a la caída de las exportaciones textiles bajo el acuerdo de Vestidos y Textiles de la OMC, a las tormentas Noel y Olga que afectaron fuertemente los niveles de actividad económica y a la baja en las importaciones y exportaciones debido a la crisis financiera mundial.

Esta baja, no se repercute necesariamente en términos de gasto, ya que este aumenta en 2008, contra lo previsible, sin embargo, si aparece en 2009, con una baja relativa de casi tres puntos porcentuales PIB, en relación al año anterior. A de esta disminución del gasto, éste se mantiene tres puntos por encima del nivel de ingresos para 2008 y 2009, generando déficits agregados de respectivamente 3.2% y 3.0% para cada uno de esos años. El déficit de seis puntos porcentuales del PIB para 2009, fue cubierto con financiamiento neto del orden de 3.6 puntos del PIB con recursos externos y 2.4 puntos del PIB con recursos internos, como parte de la política contra-cíclica desarrollada por el gobierno. (Cuadro 3).

Cuadro 3. Operaciones del Gobierno Central (en porcentaje del PIB)

	2007	2008	2009
Ingreso agregado	17.7	15.9	13.6
Ingresos propios	17.3	15.7	13.5
Donaciones	0.4	0.2	0.1
Total gasto	17.6	19.1	16.6
Gasto no relacionado con intereses	16.4	17.4	14.7
Gasto relacionado con intereses	1.2	1.6	1.9
Déficit agregado (incluidas donaciones)	0.1	-3.2	-3.0
Déficit primario	1.4	-1.6	-1.1
Financiamiento neto	-0.1	3.2	6.0
Externo	0.6	1.5	3.6
Desembolsos	2.4	3.1	4.2
Amortización	1.9	1.5	0.6
Interno	-0.7	1.7	2.4
Desembolsos	0.2	2.8	4.0
Amortización	0.9	1.2	1.6

Fuente: SIGEF, Reportes de clasificación económica de ingresos y de gastos.

En relación a las asignaciones presupuestarias reales (Cuadro 4), su distribución entre los diferentes ministerios de línea, tiene una tendencia a mantener su estructura global. Los servicios generales tienen una baja relativa cercana al 1.5% para los dos últimos años, en relación a 2007.

Cuadro 4. Asignaciones presupuestarias reales, por sectores (como % del total del gasto)

	2007	2008	2009
Servicios generales	17.9	16.3	16.5
Administración gubernamental general	8.8	8.9	8.4
Defensa, orden público y justicia	6.8	6.3	6.8
Otros servicios generales	2.3	1.0	1.3
Servicios sociales	40.5	38.6	40.2
Educación	11.1	9.8	11.4
Deportes y servicios recreativos, culturales y religiosos	1.6	1.6	1.3
Salud	7.9	6.5	7.3
Asistencia social	6.0	7.2	5.2
Vivienda y urbanismo	1.3	2.5	2.4
Agua potable y alcantarillado	3.2	2.3	1.7
Servicios municipales	5.1	4.4	4.7
Seguridad social	4.3	4.4	6.2
Servicios económicos	22.7	27.3	19.6
Intereses y gastos de la deuda pública	5.8	6.2	9.7
Protección del medio ambiente	0.4	0.5	0.4
Otros	12.8	11.2	13.6

Fuente: SIGEF. Reporte de clasificación funcional de los gastos y las aplicaciones financieras del Gobierno Central

Los servicios sociales más importantes como Educación, Salud y Asistencia Social, que tocan los sectores vulnerables en general, sufren una pequeña baja hacia 2008 y 2009 de algo más de un punto porcentual en comparación con 2007. Estas bajas son compensadas con alzas en otros servicios públicos de importancia como son Vivienda y Urbanismo y sobretodo Seguridad Social.

En cambio se observan fuertes restricciones en Servicios Económicos, especialmente en 2009 en relación a 2008 de alrededor del 8.0% de la asignación y una fuerte alza en los intereses y gastos de la deuda pública, la que sube de 5.8% en 2007 a 9.7% en 2009.

Finalmente, observando las asignaciones presupuestarias por clasificación económica, se observa un fuerte aumento de los gastos corrientes en relación a los gastos en capital. Estos últimos bajan entre 2007 y 2009, en 4.4%, es decir hay una fuerte baja en la inversión, la que es equivalente al alza de 4.4% de los gastos corrientes. (Cuadro 5). Entre las alzas corrientes más notables tenemos los sueldos y salarios que suben en 50.0%, mientras que los pagos de intereses se doblan, subiendo del 7.1% en 2007 al 14.3% en 2009.

Cuadro 5. Asignaciones presupuestarias reales, por categoría de clasificación económica (% del total del gasto)

	2007	2008	2009
Gasto corriente	74.1	73.4	78.5
Sueldos y salarios	20.3	19.3	31.3
Bienes y servicios	13.4	10.4	13.5
Pagos de intereses	7.1	7.1	14.3
Transferencias	29.1	32.7	34.2
Gastos de capital	25.9	26.6	21.5
Inversión real directa	16.3	17.9	13.9
Transferencias de capital	9.6	8.7	7.6

Fuente: SIGEF, Reporte de clasificación económica del gasto.

2.5 Marco legal

Este profundo proceso de reformas estructurales afecta también los instrumentos legislativos, muchos de ellos no adaptados a los avances obtenidos por la sociedad dominicana. De allí que para mejorar los niveles de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas sobre la gestión fiscal, el gobierno con la asistencia de la comunidad internacional, desarrolla una serie de proyectos de ley destinados a reformar los actuales sistemas de presupuestos, compras gubernamentales, tesorería, deuda pública y en general su sistema de gestión de las finanzas públicas.

Este proceso se inicia con fuerza durante el año 2006 y se prolonga al año siguiente, año en que entran en vigor algunas de ellas, de manera que sus efectos sobre la sociedad dominicana y en particular sobre el sistema de GFP, comienzan a hacerse sensibles hacia el año 2009. Esto como consecuencia del proceso de aprendizaje asociado a toda situación de transición.

Entre las reformas a mencionar se pueden destacar las siguientes:

- Ley Orgánica de Presupuesto para el sector público, que estructura todos los aspectos de la gestión presupuestaria y garantiza su centralización en el Ministerio de Hacienda. Ley 423-06.
- Ley de Compras y Contrataciones Gubernamentales, cuya finalidad es la de imponer a todas las compras públicas de financiamiento interno o externo, procedimientos basados en normas internacionales. Ley 340-06.
- Ley 567-05 de Reforma de la Tesorería, que debe llevar a la implementación de una Cuenta Única.
- Ley 6-06 de Deuda Pública que procura mejorar las prácticas de manejo de la deuda.
- Ley sobre Controles Internos para actualizar el régimen de controles internos.
- Reforma del Sistema de Gestión Financiera para incrementar la velocidad y exactitud en la obtención de informaciones sobre ejecución presupuestaria.

- Ley 41-08 que crea el Ministerio de Administración Pública.
- La Ley 494-06 de Organización del Ministerio de Hacienda
- Ley 496-06 que crea el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.
- Ley 498-06 o Ley del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública

Paralelamente a las reformas antes señaladas, el gobierno ha emitido una serie de Decretos orientados a:

- Garantizar que todos los pagos del gobierno sean hechos con autorización del Tesoro y registrados en el Sistema de Gestión Financiera, SIGEF.
- Implementar un presupuesto mensual basado en caja.
- Regular el acceso al crédito interno para fortalecer la adhesión a límites de gasto por parte de los ministerios y las instituciones descentralizadas.

No solamente se han modificado los diferentes códigos que rigen el funcionamiento de las instituciones y el desarrollo de los recursos humanos entre otros, sino además, ha habido en enero del 2010, la promulgación de una nueva Constitución Política del Estado Dominicano. La nueva Constitución, en la perspectiva de dar mayor fuerza al Ministerio de Hacienda, ha incluido la organización de este Ministerio y las diferentes funciones asociadas a la gestión de las finanzas públicas, como parte integrante de la misma, en su Título XII⁷.

2.6 Marco institucional para la Gestión Financiera Pública

Los aspectos principales de la Gestión Financiera Pública, se originan en la Constitución Dominicana⁸ la cual gobierna sobre aspectos como el Presupuesto General del Estado, la Planificación, la Tributación, el Control Interno, la Contabilidad Gubernamental y el Control Fiscal (incluyendo auditorías externas). Todas estas áreas están desarrolladas en un conjunto amplio de leyes, las cuales fueron citadas anteriormente. Los principales aspectos institucionales de la GFP se resumen a continuación.

Presupuesto General del Estado. El Estatuto Orgánico de Presupuesto (Ley 423-06) establece que el ciclo presupuestario comprende las etapas de formulación, discusión y aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación. El año fiscal cubre el año calendario. El presupuesto cubre el Gobierno Central, el cual comprende el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Junta Central Electoral y la Cámara de Cuentas. Las instituciones descentralizadas y no financieras, las públicas de seguridad social, las empresas públicas no financieras, las instituciones descentralizadas ya autónomas financieras, las empresas públicas financieras y los ayuntamientos de los municipios y del Distrito Nacional, siguen principios similares pero no hacen parte del presupuesto del Gobierno Central.

El presupuesto se formula a través de una serie de interacciones entre los ministerios de línea y demás instituciones ejecutoras del presupuesto con el Ministerio de Hacienda (MH) y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD) como órganos rectores. El MH se ocupa de las consideraciones fiscales y del Presupuesto de Gastos Recurrentes y el MEPYD se ocupa del Presupuesto de Inversión. El proyecto de presupuesto en sí es presentado por el MH en nombre del Poder Ejecutivo ante el Congreso Nacional, el cual lo aprueba mediante una ley denominada “Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos”. El MH y el MEPYD realizan

⁷ Ver Constitución de la República Dominicana. Proclamada el 26 de enero de 2010. Título XII.

⁸ La última reforma constitucional data de enero de 2010, cuyo capítulo segundo está dedicado a la gestión de las finanzas públicas, y la cual amplía lo establecido en la constitución anterior de julio de 2002.

seguimiento a la ejecución presupuestal a través de informes semestrales y anuales al Congreso Nacional.

El detalle de los instrumentos, los procesos y procedimientos utilizados y la división de las responsabilidades para la formulación del presupuesto, sus aprobaciones y modificaciones serán tratados en el capítulo siguiente, en la dimensión “Presupuestación basada en políticas”.

Tesorería. La función de tesorería se realiza a través de la Tesorería Nacional, la cual depende del MH. Conjuntamente con la Dirección General de Impuestos Internos, DGII, la Dirección General de Aduanas, DGA, y la Dirección General de Política y Legislación Tributaria, coordinan la recaudación fiscal. La TN aún no tiene implementado el Sistema de Cuenta Única el cual tiene como meta para el 2011. La liberación de fondos del presupuesto se realiza a través del Plan de Caja, PAC. La Ley 423-06 obliga a la DIGEPRES a establecer cuotas trimestrales de compromiso para todas las entidades del sector público no financiero. Y la TN utiliza estas cuotas para hacer las asignaciones mensuales de pago.

La ejecución del presupuesto es responsabilidad de cada ministerio de línea o institución ejecutora. La automatización de la mayor parte de los controles financieros se lleva a cabo a través del Sistema Integrado de Gestión Financiera, SIGEF, administrado por el MH.

Contabilidad Gubernamental. El Estado Dominicano y todas sus instituciones, sean autónomas, descentralizadas o no, están regidos por un sistema único, uniforme, integrado y armonizado de contabilidad cuyos criterios son fijados por la ley (Constitución Dominicana). La Ley 126-01 crea el Sistema de Contabilidad Gubernamental y la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG) que funciona bajo la dependencia del MH y se encarga de elaborar los estados financieros del Gobierno Central, los cuales son enviados a la CC para ser incluidos en el informe anual al Congreso.

Control Interno y Auditoría Interna. La Constitución establece que la Contraloría General de la República (CGR) es el órgano del Poder Ejecutivo rector del Control Interno, ejerce la fiscalización interna y la evaluación del debido recaudo, manejo, uso e inversión de los recursos públicos y autoriza las órdenes de pago. La Ley 10-07, o “Ley del Sistema Nacional de Control Interno y de la CGR asigna a esta institución el rol de organismo rector del Sistema Nacional de Control Interno (SINACI).

La CGR es un organismo del Poder Ejecutivo, de dirección unipersonal a cargo del Contralor General de la República, nombrado por el Presidente de la República. De esta forma, corresponde a la CGR la emisión de la normatividad básica que regula el Sistema. El SINACI cubre las entidades y organismos del Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras; las Instituciones Públicas de la Seguridad Social; y los ayuntamientos de los municipios y del Distrito Nacional. El SINACI está en proceso de implementación y modernización. Es incierto quién es el ente rector responsable de la auditoría interna y la mayoría de las instituciones desconocen los alcances de esta función.

Auditoría Externa. La Constitución establece que la Cámara de Cuentas (CC) es el órgano superior externo de control iscal de los recursos públicos, de los procesos administrativos y del patrimonio del Estado. La CC cuenta con autonomía administrativa, operativa y presupuestaria. Se compone de cinco miembros elegidos por el Senado de la República de las ternas que le presente la Cámara de Diputados por un período de cuatro años. La Ley 10-04 de la CC de la República Dominicana, establece sus atribuciones y competencias, instituye el Sistema Nacional de Control y

Auditoría e identifica las instituciones responsables de aplicarlas. Igualmente, se orienta la ley al facilitamiento de la rendición de cuentas. La CC presenta anualmente al Congreso Nacional los informes sobre la fiscalización del patrimonio del Estado.

Supervisión Legislativa. El Congreso Nacional es la institución encargada de aprobar anualmente el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos. Tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados existen comisiones de presupuesto (en el Senado de Planificación y presupuesto) encargadas de dar seguimiento a la formulación y ejecución del presupuesto de ingresos y ley de gastos públicos aprobado para cada año debiendo presentar un informe al final de cada legislatura.

Capítulo III – Desempeño de los Sistemas, Procesos e Instituciones

El Capítulo III tiene por objetivo proporcionar la evaluación de la GFP, tal como la captan los 31 indicadores de desempeño. Las calificaciones de los indicadores con sus respectivas dimensiones se presentan en el anexo 1. La calificación de los indicadores se hace en una escala ordinal de la A (mejor desempeño) a la D, con posibilidad de calificaciones intermedias marcadas con el símbolo +. Hay indicadores que se evalúan desde una hasta cuatro dimensiones.⁹

3.1 Credibilidad del presupuesto

Para evaluar la credibilidad del presupuesto se utilizan cuatro indicadores: a) desviaciones del gasto; b) desviaciones de la composición del gasto; c) desviaciones de los ingresos; d) saldo de los atrasos de pagos de gastos.

ID-1 Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado

Calificación: C. La ejecución del gasto primario se desvió con respecto al presupuesto inicial aprobado en 12.9% en 2007, en 14.7% en 2008, y en 19.6% en 2009.

Durante el periodo analizado el gasto primario devengado se desvió del gasto primario presupuestado en forma ascendente pasando del 12.9% en el año 2007 al 14.7% en el 2008 y finalmente al 19.6% en el 2009 (Cuadro 6). Esta situación se debe principalmente al incremento de los subsidios a la zona franca, al sector eléctrico, al gas licuado de petróleo y las subvenciones a los alimentos de la canasta básica en respuesta al aumento de los precios internacionales de los productos primarios, así como a los gastos suplementarios no previstos como consecuencia de las devastadoras tormentas tropicales Olga y Noel en los años 2007 y 2008 y al programa de gasto anticíclico impulsado a partir de la segunda mitad del 2009.

Cuadro 6. Comparación del Gasto Presupuestado y Ejecutado, 2007-2009
(En Millones de Pesos, excepto en donde se indiquen otras unidades)

	2007		2008		2009	
	Presupuesto	Ejecutado	Presupuesto	Ejecutado	Presupuesto	Ejecutado
Gasto total	217.1	234.4	259.8	304.2	282.8	278.6
<i>Menos:</i>						
Intereses de la deuda	19.6	16.6	30.1	21.6	40.2	31.2
Gastos financiados con fondos externos (préstamos y donaciones)	33.5	32.4	32.0	55.8	54.6	22.6
Gasto primario ajustado 1/	164.1	185.3	197.7	226.8	188.0	224.8
Diferencia como % del gasto primario presupuestado		12.9%		14.7%		19.6%

Fuente: Cálculos basados en datos del Ministerio de Hacienda.

1/Excluye el servicio de la deuda pública y los gastos de capital financiados con recursos externos.

ID-2 Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado

Calificación C: La varianza en la composición del gasto por capítulo administrativo excedió

⁹ Para el detalle de la metodología de calificación, véase el documento PEFA “Gestión de las finanzas públicas. Marco de referencia para la medición del desempeño” de junio de 2005

en 19.6% en 2007, 5.9% en 2008, y 2.3% en 2009.

A partir de la nueva Ley Orgánica del Presupuesto, el margen de exceso en la composición institucional del gasto ha tendido en promedio a bajar en los últimos años. La práctica ha consistido en regularizar los trasposos de un capítulo a otro por medio de una ley de modificación presupuestal, la cual se somete a la aprobación del Congreso en octubre de cada año.

En respuesta a los shocks externos y otros eventos imprevistos el gobierno intervino con mayores trasposos de recursos a instituciones consideradas de alta ponderación en el presupuesto, tales como la Presidencia de la República, el Ministerio de Salud, el Tesoro Nacional, y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. El peso relativo de estas entidades constituye en conjunto casi la mitad del presupuesto del gobierno. La evidencia indica que cambios significativos en el gasto de estas instituciones fueron, sin embargo, amortiguados por cambios bastante menores en otros capítulos considerados igualmente preponderantes tales como el Ministerio de Educación y el Ministerio del Interior y Policía (Cuadro 7).

Cuadro 7. Composición de la Ejecución Presupuestal por Ministerio, 2007-2009 1/ (En porcentajes anuales)

Ministerios	2007	2008	2009
Presidencia de la República	34.2%	18.7%	25.1%
Ministerio de Educación	2.2%	6.0%	1.0%
Ministerio de Salud Pública	10.3%	9.8%	6.3%
Ministerio del Interior y Policía	-62.2%	4.0%	-0.3%
Administración de Obligaciones del Tesoro Nacional 2/	21.4%	59.2%	97.7%
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	12.0%	34.8%	221.7%
Ministerio de Hacienda	-10.0%	-0.1%	-2.3%
Ministerio de las Fuerzas Armadas	2.0%	10.9%	6.1%
Ministerio de Agricultura	-9.3%	25.6%	-4.5%
Ministerio de Economía, Planificación, y Desarrollo	...	-14.4%	74.2%
Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	11.7%	3.5%	8.3%
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	7.1%	38.6%	5.3%
Ministerio de Relaciones Exteriores	7.9%	16.2%	14.0%
Ministerio de Deportes, Educación Física y Recreación	-11.8%	-10.3%	-15.5%
Ministerio de Industria y Comercio	-46.5%	-4.8%	-1.7%
Ministerio de Trabajo	...	-8.6%	-7.5%
Otras instituciones 3/	138.6%	29.0%	6.7%
Total de gasto primario, varianza en la composición	29.5%	20.6%	21.9%

Fuente: Cálculos basados en datos del Ministerio de Hacienda. Ver Anexo 1, Cuadro 1 para mayor detalle.

1/ Excluye los pagos por servicio de la deuda y gastos financiados con recursos externos.

2/ Excluye los pagos de intereses domésticos y externos.

3/ Incluye el Congreso Nacional, el Poder Judicial, la Procuraduría General de la República, la Junta Central Electoral, y otras instituciones. El Ministerio de Trabajo se encuentra comprendido dentro de Otras Instituciones en el 2007.

Como consecuencia de lo anterior, la varianza promedio en exceso de la desviación sobrepasó en más de diez puntos porcentuales en el 2007 (16.6%) pero luego descendió vertiginosamente en los años 2008 y 2009—a 5.9% y 2.3%, respectivamente (Cuadro 8).

Cuadro 8. Desviaciones en la ejecución presupuestaria del gasto global y de su composición porcentual del gasto presupuestado

Variables	Año fiscal		
	2007	2008	2009
Desviación global del gasto primario (a)	12.9%	14.7%	19.6%
Varianza en la composición del gasto primario (b)	29.5%	20.6%	21.9%
Grado en que la varianza supera la desviación (b-a)	16.6%	5.9%	2.3%

ID-3 Desviaciones de los ingresos totales en comparación con el presupuesto original aprobado

Calificación B: La recaudación de ingresos domésticos con respecto a lo presupuestado originalmente fue satisfactoria en los dos primeros años—110% en 2007 y 100.5% en 2008. Su nivel de desempeño bajó al 90.9% en 2009.

Como en la mayoría de los países de la Región los ingresos tributarios se conforman de un buen número de impuestos teniendo unos más peso relativo e importancia dentro de la estructura tributaria que otros, para el caso de República Dominicana la tributación se basa en cinco impuestos a saber: a) los impuestos sobre los ingresos; b) el ITBIS; c) comercio exterior, representados en los aranceles; d) los impuestos selectivos; y e) los impuestos sobre hidrocarburos. La metodología utilizada y la estimación teniendo como base estos cinco impuestos permiten un cálculo de ingresos internos cercano a la financiación de las necesidades de gasto.

El Cuadro N° 9 muestra que los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) representan en promedio el 98% de los ingresos internos. Estos presentan recaudaciones ligeramente superiores en 10% y 1% durante 2007 y 2008, respectivamente y una disminución para el año 2009 en 9% en el año 2009. Estas caídas se vieron influenciadas negativamente por los efectos de la crisis económica mundial y la desaceleración de las exportaciones en el crecimiento real del PIB lo que ocasionó una merma en la recaudación del impuesto sobre mercancías y servicios (alcanzó el 88% de lo presupuestado originalmente), ya que, dentro de la estructura de los ingresos internos este impuesto representa el 60% de los mismos.

Cuadro 9. Comparación de los Ingresos Presupuestados y Recibidos: 2007-2009
(En miles de millones de Pesos, excepto en donde se indiquen otras unidades)

Clase de ingreso	2007		2008		2009	
	Presupuesto	Recaudado	Presupuesto	Recaudado	Presupuesto	Recaudado
Ingresos tributarios	203.5	217.1	230.7	236.2	243.2	220.4
Ingresos no tributarios	11.0	18.9	15.0	10.7	5.6	5.8
Total ingresos domésticos 1/	214.5	236.0	245.7	246.9	248.8	226.2
Diferencia porcentual		10.0%		0.5%		-9.1%

Fuente: Cálculos basados en datos del Ministerio de Hacienda. Ver Anexo 1, Cuadro 2 para mayor detalle.

1/ Excluye ingresos de capital y donaciones del exterior.

ID-4 Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos

Calificación global (método de calificación M1): B+

Según la normativa local, prescrita en la Ley Orgánica de Presupuesto 423-06, los ingresos del gobierno son reconocidos cuando se perciben y los gastos cuando se efectúan los desembolsos a través de la Tesorería Nacional. Bajo este lineamiento de política los atrasos de pagos son aquellas facturas (o libramientos aprobados) que no han sido pagadas por la Tesorería Nacional en un plazo de 30 días. Este concepto difiere largamente de la normativa propuesta por la DIGECOG a través de la cual requiere que todas las instituciones del sector público utilicen el concepto de devengo y éste sobre la base de contratos legales como base para monitorear los atrasos, según lo prescrito en las Normas Internacionales de Información Financiera.

Cabe señalar que el monitoreo requerido por DIGECOG no es una práctica aplicable en las condiciones actuales. Existen aún muchos problemas de carácter sistémico los cuales impiden

efectuar controles internos y cruces de información entre ellos se puede advertir la ausencia de un registro de contrataciones públicas o de un registro de personal. En condiciones normales, estos módulos permiten crear automáticamente las obligaciones y compromisos en la contabilidad a través del SIGEF.

i) Saldo de los atrasos de pagos de gastos (como % del gasto total real del ejercicio correspondiente) y toda variación reciente de este saldo.

Calificación A: El saldo final de las cuentas no pagadas en 30 días (libramientos no pagados) de las instituciones que conforman el Gobierno Central promedió menos del 1% del total de los libramientos aprobados en los últimos tres años. Existe evidencia suficiente de que el saldo de estas cuentas se redujo en 33% en 2008 y en 93% en 2009. El saldo de los devengados no pagados cayó al 1.1% del gasto total (devengado aprobado) en 2009, del 8.6% en 2008.

El saldo de las facturas no pagadas (libramientos no pagados) fue equivalente al 1.46% del total de libramientos aprobados en 2007, 0.98% en 2008 y 0.06% en 2009. En sentido estricto, dicho saldo no genera en sí atrasos de pagos, dado que se liquida íntegramente durante el primer mes del año en curso.

Por otro lado, los devengados no pagados representaron menos del 5% en los dos últimos años con el saldo cayendo en casi 88% en el 2009.

Cuadro 10. Saldo de atrasos en los pagos de compromisos de gasto
(En millones de RD\$, excepto en donde se indique otra medida)

Concepto	2007	2008	2009	Promedio
Gasto total (devengado aprobado)	N/A	276,685.7	242,919.0	
Pagado aprobado	207,888.8	252,916.5	2,562.9	
% Devengado no pagado	N/A	8.59	1.06	4.82
Libramiento aprobado	210,966.4	255,425.8	240,511.7	
Libramiento no pagado	3,077.6	2,509.3	155.6	
% Libramiento no pagado	1.46	0.98	0.06	0.83

Fuente: En base a datos de SIGEF.

ii) Disponibilidad de datos para el seguimiento del saldo de los atrasos de pagos de gastos

Calificación B: Actualmente existen procedimientos ad-hoc en la Tesorería Nacional a través del SIGEF implantados con el fin de monitorear atrasos de pagos de manera efectiva. Estos procedimientos y controles no han sido suplidos aún por medidas de carácter sistémico en el seguimiento del saldo de atrasos. El seguimiento, por lo tanto, se realiza actualmente forma centralizada a través de la Tesorería Nacional y por sus características no es posible que esta responsabilidad se delegue en forma desconcentrada a través de los ministerios y demás instituciones del gobierno.

Existencias serias deficiencias en el seguimiento de los saldos de las cuentas por pagar. Esto porque las contrataciones internas y externas no están registradas en la contabilidad con toda la información de devengados y compromisos contraídos por ambas partes. Tampoco se realiza el seguimiento de los vencimientos de las facturas presentadas semanalmente o de los compromisos de pago con las empresas abastecedoras de electricidad, agua y telefonía, y otras instituciones autónomas y descentralizadas. Mientras estas deficiencias estructurales no se resuelvan el

seguimiento seguirá realizándose en base a los criterios descritos anteriormente, los cuales han dado resultados favorables en el ámbito de la TN.

3.2 Universalidad y transparencia

ID-5 Clasificación del presupuesto

Sistema de clasificación utilizado para la formulación, ejecución e información del presupuesto del Gobierno Central

Calificación B: La información y ejecución del presupuesto se basan en una clasificación económica, administrativa y funcional en base a normas nacionales concordantes con los estándares internacionales de EFP 2001 y COFOG.

En los últimos tres años, la clasificación del presupuesto se ha regido en base en el documento “Manual de clasificadores presupuestarios del sector público”¹⁰, el cual está basado en el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI de 2001.¹¹ Estos clasificadores son de uso generalizado en el sector público excepto en las municipalidades, para los cuales se produjo un manual específico con mayor desagregación para adaptarlo a sus especificidades (“Manual de clasificadores presupuestarios para los municipalidades” de 2006).

La formulación, ejecución e informes del presupuesto del Gobierno Central se realiza en base a un formato con las dimensiones más importantes del gasto. Para ello se utilizan las clasificaciones económica, institucional (administrativa), funcional (sub-funcional), por objeto del gasto y por fuente de financiación. El sistema nacional de clasificación presupuestal es compatible con los estándares COFOG en al menos 10 de sus funciones. También se formula según la clasificación programática y geográfica (esta última solo para los gastos de inversión).

ID-6 Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria

Calificación C: La documentación presupuestaria que presenta anualmente el gobierno al Congreso Nacional cumple solamente con 4 de los 9 requerimientos estándar de información.

La Ley 423-06 establece que el proyecto de presupuesto debe ser entregado al Congreso junto con un informe explicativo contentivo de un mínimo de elementos. La documentación presupuestal del 2010 presenta cuatro de los nueve elementos requeridos para poder explicar los cambios recientes de la política de gasto y las implicancias financieras de corto plazo (Cuadro 11).

Cuadro 11. Resumen de la documentación presupuestal

Elementos de la documentación presupuestal	Disponible	Notas
Supuestos macroeconómicos , incluyendo al menos los agregados de crecimiento económico, inflación y tipo de cambio estimados	Sí	Se presenta un cuadro con los supuestos de las principales variables macroeconómicas 2009-2010, como parte del <i>Informe Explicativo del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de</i>

¹⁰ Oficina nacional de Presupuesto, ONAPRES. 2006: Manual de clasificadores presupuestarios del sector público. Versión actualizada de la de 2002.

¹¹ La norma internacional para sistemas de clasificadores presupuestarios es el Manual de Estadísticas de las finanzas Públicas (EFP) del FMI, el cual incorpora la Clasificación de Funciones del Gobierno (COFOG).

Elementos de la documentación presupuestal	Disponible	Notas
		<i>Gastos Públicos para el Año 2010</i> . Estos supuestos incluyen la tasa de crecimiento del PIB real y nominal, la tasa promedio de inflación, el tipo de cambio promedio, y el precio promedio del barril de petróleo, entre otros.
Déficit fiscal , definido de acuerdo a las normas GFS u otros estándares internacionalmente reconocidos	Sí	Se presenta un cuadro con las líneas principales de ingreso y gasto y el cálculo del resultado financiero según las metodologías internacionales convencionales. Esta información se encuentra comprendida en el cuadro Cuenta Ahorro, Inversión y Financiamiento 2010 que forma parte del Informe Explicativo del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos para el Año 2010.
Financiamiento del déficit , describiendo su composición	Sí	Se presenta un cuadro con las fuentes del financiamiento del déficit presupuestal y las aplicaciones financieras 2010, como parte del Capítulo IV, Disposiciones sobre Financiamiento del Gobierno Central al principio del documento presupuestal. En este cuadro se especifican las fuentes y las aplicaciones financieras de origen interno y externo.
Saldos de la deuda pública , incluyendo la composición por lo menos al inicio del año en curso	No	Esta información se encuentra disponible en el sistema de contabilidad gubernamental pero no se publica en la documentación presupuestal.
Saldos de los activos financieros , incluyendo la composición por lo menos al inicio del año en curso	No	Información con el detalle de los cambios en los saldos de las cuentas de inversiones financieras, incluyendo las participaciones del gobierno en empresas privadas y otras inversiones financieras efectuadas por la Tesorería Nacional, se encuentra disponible en el Ministerio de Hacienda.
Ejecución presupuestal del año previo , presentado en el mismo formato que el proyecto de presupuesto	No	Esta información se encuentra disponible en el sistema de contabilidad gubernamental pero no se publica en la documentación presupuestal.
Presupuesto del año en curso (presupuesto modificado o ejecución estimada), presentado en el mismo formato que el proyecto de presupuesto	No	Se explica solamente en el texto del documento presupuestal (ver <i>Análisis de los Gastos y Aplicaciones Financieras</i>) las implicancias en el déficit fiscal del 2010, como porcentaje del PIB.
Resumen del presupuesto de ingresos y gastos por línea principal del presupuesto, incluyendo datos para el año en curso y el año previo	No	Se presenta solamente un cuadro con la evolución de los ingresos fiscales, como parte del Anexo No. 3 sobre <i>Política Fiscal y el Proyecto de Presupuesto 2010-2012</i> . Estos se expresan en miles de millones de pesos e incluyen estimaciones para el año 2009 y datos preliminares del 2008.

Elementos de la documentación presupuestal	Disponible	Notas
Explicación de las implicancias de las nuevas iniciativas de política , con estimaciones del impacto presupuestal de los principales cambios de política de ingresos y/o revisiones principales en los programas de gasto	Sí	Se presenta una sección sobre lineamientos de política presupuestaria que forma parte del <i>Informe Explicativo del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos para el Año 2010</i> . En ella también se prioriza las inversiones públicas y el gasto social como parte de la política fiscal contracíclica y se proyecta la racionalidad y la austeridad del gasto, que implica la congelación de las remuneraciones incluyendo aquellas de las instituciones descentralizadas y autónomas no financieras a los niveles del 2009.

ID-7 Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en informes presupuestales

Calificación global (método de calificación M1): B

i) Nivel del gasto extra-presupuestario (distinto de los proyectos financiados por donantes) que no figura en los informes fiscales

Calificación B: El nivel de gasto extra-presupuestal representó en promedio el 3% del gasto total en los últimos años.

No obstante la legislación financiera vigente prevé que cualquier gasto financiado con recursos no previstos en el presupuesto aprobado se reporte como parte del presupuesto modificatorio. En la práctica se comprobó la existencia de gasto extra-presupuestal que se reporta recién al cierre del ejercicio contable.

Reportes enviados por las instituciones del gobierno a la DGII, DGA y DIGECOG indican la existencia de actividad extra presupuestal en los últimos tres años no obstante cabe resaltar que su nivel es insignificante al mismo tiempo que crece moderadamente. Recién al cierre del año fiscal la DIGECOG detecta en los reportes que envían los ministerios y las unidades de servicios que éstos tuvieron gastos extra presupuestales los cuales representaron el 2.3% del gasto total en el 2008 y 3.8% en el 2009. Estos gastos se financiaron con ingresos propios no reportados oportunamente en el presupuesto.

ii) Información sobre ingresos y gastos referentes a proyectos financiados por donantes que se incluyen en los informes fiscales

Calificación B: La información sobre los proyectos financiados por donantes no abarca la totalidad de sus operaciones y se estima que las operaciones equivalentes a más del 60% de la ayuda oficial directa se reportan en la forma prescrita por la legislación financiera. El resto de información de donaciones se encuentra dispersa en más de una base de datos de las instituciones beneficiarias y su captura y consolidación se encuentra en proceso de mejora incluyendo el desarrollo de una interface con el SIGEF. La información sobre préstamos externos se encuentra totalmente registrada y se reporta en los informes fiscales de manera periódica.

Según la ley 423-06 todos los organismos e instituciones del sector público a cargo de la ejecución de proyectos financiados con recursos externos (crédito público y donaciones), deben registrar y comunicar los ingresos recibidos en efectivo o en especie y las utilizaciones realizadas de los mismos. La información fiscal relativa a préstamos bilaterales y multilaterales es completa, se centraliza y registra en el Ministerio de Hacienda (SIGADE). Sin embargo, en lo referente a la financiación no reembolsable, todavía no se dispone de una centralización global e integral de la información a través de la base de datos central UEPEX.

En general, la información sobre ingresos y gastos correspondientes a los proyectos financiados por donaciones abarca casi la totalidad de las operaciones financiadas bajo esta modalidad. Reportes de la DIGECOOM señalan, sin embargo, que existe un margen de error en la información de los gastos de los proyectos financiados con recursos reembolsables y no reembolsables equivalente a un 35% de la ayuda oficial directa¹², que no utilizan los mecanismos de registro y seguimiento a través del SIGEF.

Un avance significativo es aquel reflejado como resultado de la capacidad creada en la contabilidad para capturar el valor de las donaciones oficiales en especie y no reembolsables (cuenta denominada de Pagos Percepción). Sus montos como porcentaje del gasto total representaron niveles muy insignificantes.

ID-8 Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales

Calificación global (método de calificación M2): **C**

i) Transparencia y objetividad de la asignación horizontal entre gobiernos subnacionales, de las transferencias condicionales o no condicionales.

Calificación A: La distribución horizontal entre los ayuntamientos se realiza solamente sobre aquellas transferencias corrientes provenientes de los recursos pre asignados del 10 por ciento de los impuestos nacionales. Estas transferencias forman para la mayoría de gobiernos municipales la fuente principal de ingreso (entre el 60% y el 80%) El mecanismo de distribución que emplea la Tesorería está basado en una regla clara establecida según la legislación vigente. Se desconoce las formas de distribución del resto de las transferencias del gobierno.

La asignación de recursos financieros del Gobierno Central a las municipalidades se rige por la Ley 166-03 o “Ley de participación de los municipios en los montos totales de los ingresos del Estado”. Esta ley establece en su artículo 3 que para el año 2004 la participación de las municipalidades en los montos de los ingresos del Estado será del 8% y a partir del 2005 se consignará un 10% incluyendo los ingresos adicionales y los recargos. La transferencia de estos recursos se hace a través de la Tesorería Nacional¹³ y los montos a distribuir entre las municipalidades a partir de este fondo varían a veces significativamente dependiendo del tamaño de sus poblaciones. No existe, sin embargo, un criterio adicional de asignación simétrica o equitativa que agrupe y distinga geográficamente a las municipalidades según niveles socio-económicos y que acredite con mayores recursos a aquellas con mejores capacidades desarrolladas.

¹² Encuesta de Seguimiento de la Declaración de Paris, Dirección de Cooperación Multilateral, SEEPyD, 2008.

¹³ Hasta agosto de 2007, las transferencias a los municipalidades se hacían a través de la Liga Municipal Dominicana, mecanismo abolido por la Ley 176-07, artículo 107.

ii) Puntual suministro de información confiable de gobiernos subnacionales sobre las asignaciones del Gobierno Central

Calificación D: La información sobre transferencias a los municipios y otras fuentes ha sido suministrada en los últimos años recién cuando el proyecto anual de presupuesto es aprobado por el Congreso Nacional. Esta práctica no ha facilitado una eficiente programación financiera municipal.

Según la DIGEPRES en los últimos tres años no se ha informado con la debida anticipación mediante comunicación escrita u otro medio a los gobiernos locales el monto probable a transferir a cada uno de los ayuntamientos y juntas de distrito municipal para la vigencia siguiente con el fin que éstos puedan completar su proceso de formulación presupuestal¹⁴ en base a cifras confiables. Ante esta deficiencia los gobiernos municipales estiman los ingresos provenientes de las transferencias en base a lo recibido el año previo y de esta forma se formula el presupuesto¹⁵. Otros problemas emergen durante la ejecución presupuestal cuando las transferencias son recortadas todo lo cual afecta la programación financiera municipal y la implementación de sus proyectos.

En cuanto al nivel de los recursos efectivamente transferidos a los ayuntamientos, la Ley 10-04 otorga a la Cámara de Cuentas la facultad del control externo de la ejecución del presupuesto. De acuerdo a los Informes al Congreso Nacional de la Cámara de Cuentas, en 2007 las transferencias fueron menores a aquellas prescritas por ley, esto es, del 6.4%, en 2008 del 6.5% y en 2009 de 6.8%¹⁶. Por otro lado, existen otras asignaciones de recursos financieros a algunas municipalidades por fuera de la ley 166-03 que ascendieron a 231.6 millones de RD\$ en 2007, a 436 millones en 2008 y 182 millones en 2009¹⁷.

iii) Medida de la consolidación de datos fiscales referentes al gobierno general por categorías sectoriales

Calificación D: La mayoría de los gobiernos locales cumplieron con enviar sus informes anuales de ejecución presupuestal en los plazos prescritos y otros con una demora no mayor de seis meses. La calidad de los informes, sin embargo, es baja en promedio, y la consolidación de los informes de los municipios y del gobierno general no se encuentra clasificada por sectores o funciones del gasto.

La normativa obliga a los gobiernos municipales a enviar sus presupuestos y estados financieros periódicamente con información respecto a la aprobación, liquidación y ejecución de los presupuestos a diferentes entes del Gobierno Central¹⁸. El envío de estos informes ha sido

¹⁴ De acuerdo a la Ley 176-07 artículo 323 párrafo I los gobiernos subnacionales deben comenzar su formulación a mas tardar el primero de agosto de cada año, por lo tanto, la información respectiva debe llegar un tiempo antes.

¹⁵ Como el monto global a transferir de parte del Gobierno Central ha sido casi el mismo en los últimos tres años el cálculo que hace cada municipio resulta cercano a lo efectivamente transferido.

¹⁶ El informe 2008 de la Cámara de Cuentas señala al respecto: “No todos los municipalidades tienen que recibir este tipo de transferencias, dado que dependen de las gestiones que realicen los síndicos o directores de Juntas de Distritos Municipales y de la decisión del gobierno de concederlas”

¹⁷ Informe de la Cámara de Cuentas al Congreso Nacional, 2007, 2008 y 2009. Estos recursos aparecen en dichos informes como “Recursos extra-presupuestarios”. Véase ID-7

¹⁸ La ley 166-03 en su artículo 11 requiere que los Municipalidades envíen un informe trimestral sobre la ejecución presupuestal a la Cámara de Cuentas, Contraloría General de la República y a la Liga Municipal Dominicana. De igual forma, la Ley 176-07 determina que una copia del presupuesto aprobado se enviará a la Cámara de Cuentas, la

efectuado en forma irregular, si se tiene en cuenta que solamente una cuarta parte de las 384 entidades (155 municipalidades y 229 juntas de distrito municipal) enviaron sus informes a DIGEPRES en el año 2009. En el 2008 se recibieron algunos presupuestos y no las ejecuciones.

Por otro lado, la Cámara de Cuentas recibió informes mensuales completos durante el año 2008 de 127 gobiernos locales (33%), 225 (59%) lo enviaron incompleto y 30 (8%) no remitieron ninguna información¹⁹. Durante el año 2009 un total de 243 gobiernos locales enviaron informes mensuales completos (63%), 102 (27%) incompletos y 39 (9%) no remitieron ninguna información. A pesar de estas dificultades la Cámara de Cuentas cumple con enviar informes anuales al Congreso Nacional, el último correspondiente al año 2009 fue enviado el 29 de abril de 2010.

A pesar de contar con un Manual de Clasificadores Presupuestarios para los Ayuntamientos, el Gobierno Central no ha desarrollado un módulo municipal SIGEF por medio del cual se registre la información financiera de los municipios y permita clasificar y consolidar los datos de gastos por sector o función del gobierno general.

ID-9 Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público

Calificación global (método de calificación M1): **D+** Existe una capacidad técnica y analítica creada en la Unidad de Análisis y Política Fiscal del Ministerio de Hacienda con el fin de monitorear la posición y el riesgo fiscal y la sostenibilidad de las políticas de apoyo financiero al resto del sector público. El problema principal es la falta de información financiera completa y oportuna por parte de los ayuntamientos.

i) Medida en que el Gobierno Central realiza el seguimiento de los OPA y las EP

Calificación B: El Ministerio de Hacienda monitorea eficazmente desde el año 2009 la posición financiera de las principales empresas públicas no financieras y el déficit cuasi fiscal del BCRD.

En los informes de la DIGECOG se destaca la emisión de estados financieros por parte de la mayoría de empresas públicas e instituciones autónomas desde el año 2009. Esta dirección reportó que 31 instituciones descentralizadas, autónomas, empresas públicas e instituciones públicas de la seguridad social remitieron estados financieros.

ii) Medida en que el Gobierno Central realiza el seguimiento de la posición fiscal de los gobiernos SN

Calificación D: El gobierno no ha realizado un seguimiento lo suficientemente exhaustivo de la posición fiscal neta y del endeudamiento de los gobiernos locales tomados en su conjunto durante los últimos tres años. El SIGEF no ha podido aún integrar el registro de los flujos a los diferentes sub módulos del sistema de contabilidad gubernamental para poder reportar y monitorear la situación financiera de los municipios y medir el riesgo fiscal de mediano plazo.

Contraloría General de la República y DIGEPRES (artículo 328) y de la liquidación del presupuesto a la Cámara de Cuentas, DIGEPRES y la Liga Municipal Dominicana (artículo 352).

¹⁹ Entran en desacato Ley 10-04 artículos 56 y 57.

La función del seguimiento que realiza el Ministerio de Hacienda viene enfrentando el desafío de poder contar con estados financieros enviados regularmente y completos por parte de los gobiernos locales.

Las finanzas de los ayuntamientos dependen significativamente de las transferencias del Gobierno Central (véase ID-8). Sus ingresos propios son muy bajos dado que los impuestos más dinámicos son recaudados por el Gobierno Central. A partir de 2007, ningún ayuntamiento puede endeudarse sin un permiso explícito del Gobierno Central²⁰. El seguimiento por parte del nivel central a los pasivos resultantes de crédito de proveedores es muy bajo y no se produce ningún tipo de informe sobre el riesgo fiscal SN. La Dirección General de Crédito Público remite trimestralmente desde 2007, informes del estado de la deuda interna y externa, pero estos informes no contienen análisis de sostenibilidad de la deuda (Véase ID-17) ni de riesgo fiscal. Por otro lado, el informe que la CC presenta anualmente al Congreso presenta la desagregación de ingresos y gastos de las municipalidades que remiten información de sus estados financieros pero tampoco incluye un análisis del riesgo fiscal debido a la ausencia de una gran parte de la información.

ID-10 Acceso del público a información fiscal clave

<p>Calificación: B. El gobierno pone a disposición del público de manera completa cuatro de los seis elementos de información fiscal generalmente requeridos.</p>
--

A partir de la Ley 200-04 o Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, se han realizado avances considerables. Esta ley: a) reconoce el derecho de información y libre acceso a los expedientes y actas de carácter administrativo; b) defiende el derecho general de todos los ciudadanos a solicitar y recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna del sector público; c) hace obligatoria la publicación de toda información formal de la administración pública y responsabiliza a ésta de atender dicho deber; d) el acceso del público a los servicios debe ser, por lo general, gratuito o corresponder al costo necesario para su suministro; e) la ley dispone la informatización y la incorporación al sistema de comunicación por internet de todos los organismos públicos, con el fin de facilitar el acceso del público.

En los años 2007 a 2009 se han presentado considerables avances. La gran mayoría de las instituciones disponen de página web y en ellas puede consultarse buena parte de la información. Algunos temas a mejorar conciernen a subir a tiempo a las páginas web la información institucional. Igualmente, hay serias limitaciones en la Dirección General de Contrataciones Públicas, pues a pesar que la Ley 200-04 exige la publicación de las licitaciones y adjudicación de contratos del sector público y que la Ley 340-06 precisa las modalidades en que esta publicación debe llevarse a cabo, en la práctica las instituciones no cumplen con estas disposiciones. Como bien lo señaló su Director en la entrevista realizada con la misión, el número de licitaciones y contrataciones que maneja esta Dirección es mínima, del orden del 2% (Véase ID-19).

No obstante la ley 200-04 y la creación de portales informáticos por parte de los ministerios marcan un hito importante en la historia de la administración pública, la información fiscal básica requerida por el público y los agentes económicos no es publicada en su totalidad. La información fiscal que se encuentra disponible para el público a través del portal del MH y otras entidades públicas:

²⁰ En la práctica la capacidad de endeudamiento de los municipalidades es muy baja dado que sus ingresos, para respaldar la deuda, son muy bajos.

- i) *La documentación sobre el proyecto del presupuesto anual es incompleta*: la documentación presupuestaria que se presenta en el portal electrónico del MH es amplia y comprende dos tomos, con información de la política presupuestaria y el financiamiento de los programas de gasto de las instituciones que forman parte del Gobierno Central. Otra característica destacada es la inclusión del presupuesto plurianual y las implicancias de la política de gasto en el mediano plazo. Sin embargo, tal como se explica en el análisis del indicador ID-6, esta documentación se encuentra aún incompleta, no incluye una gran parte de la información básica y en un formato estándar generalmente aceptado para una buena lectura, por ejemplo, para comparar los ingresos y los egresos por renglón principal y el déficit global en el año previo, el año en vigencia y el próximo año fiscal;
- ii) *Informes completos y puntuales de ejecución presupuestaria*: estos informes están a disposición del público a través del portal del MH, del Banco Central y de los ministerios de estado. Esta documentación incluye un informe de ejecución presupuestaria mensual, en donde la Tesorería informa al público acerca de las transacciones autorizadas de pago para todas las instituciones, la cual se presenta en un formato estándar con una demora no mayor de un mes. Asimismo, algunas de estas entidades han creado sus portales para informar acerca de sus logros específicos según los lineamientos principales de política establecidos por el gobierno;
- iii) *Estados financieros parciales del Gobierno Central al cierre de cada ejercicio contable*: Están a disposición del público los estados financieros y patrimoniales anuales de los ministerios y parte de las instituciones autónomas y descentralizadas. Esta información no cuenta con una parte significativa de los municipios;
- iv) *Informes de auditoría externa disponibles parcialmente*: informes de auditoría externa y sus recomendaciones sobre las operaciones y prácticas del Gobierno Central son puestos a disposición del público de manera parcial (medios impresos mayormente) por medio de la Cámara de Cuentas dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que esté completa la auditoría. Los dictámenes de auditoría expresan la conformidad de los estados financieros;
- v) *Adjudicaciones de contratos*: La adjudicación de los contratos cuyo valor supere el equivalente de aproximadamente US\$100,000 no es publicada en su totalidad por la Dirección General de Compras y Contrataciones u otra agencia del gobierno de manera completa, continua y sistemática y abarcando todas las agencias que forman parte del Gobierno Central y del sector público, al menos trimestralmente, a través de medios de difusión masiva;
- vi) *Recursos puestos a disposición de las unidades de servicios básicos*: El Ministerio de Educación cuenta con informes anuales con todos los detalles de los recursos entregados a las escuelas públicas por distrito y región educativa. Estos reportes no son de fácil acceso para el público o si existen en el portal del ministerio éstos no aparecen rápidamente, por ejemplo, en la sección referida al Sistema de Gestión de Centros Educativos. Como se explica en el indicador de desempeño 23, no existe, sin embargo, ningún informe de auditoría o inspección independiente o un sistema de encuestas regulares solicitado por los ministerios de línea en los últimos tres años. Los ministerios de educación y salud sólo tienen disponible informes con la programación de recursos físicos por distribuir por distritos y regiones administrativas.

3.3 Presupuestación basada en políticas

Esta primera parte del ciclo presupuestario aborda la formulación del presupuesto desde dos principios: a) un diálogo y participación ordenada y efectiva en el proceso de formulación, por parte de las entidades sectoriales y las entidades rectoras, influye en que el presupuesto refleje las políticas sectoriales y las políticas macroeconómicas y fiscales; b) el presupuesto debe inscribirse en una política de planificación, de forma tal que las estrategias sectoriales estén articuladas con la disponibilidad de recursos, en una perspectiva plurianual.

ID-11 Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual

Calificación global (método de calificación M2): **B.** En general, el proceso presupuestario anual del gobierno es ordenado, con plazos, normas y otra información puesta a disposición de las agencias públicas con la suficiente anticipación para una adecuada preparación, aprobación y ejecución presupuestal.

i) Existencia y observancia de un calendario presupuestal fijo

Calificación C: Existe un calendario presupuestal fijo que es objeto de observancia general, éste sin embargo, no cuenta con el suficiente desglose por actividades en la etapa de formulación presupuestal. Recién a partir del proyecto presupuestal del 2010 la DIGEPRES implantó un espacio mayor (cuatro semanas) a favor de un diálogo presupuestal más extenso con los ministerios con el fin de permitirles elaborar mejor sus estimaciones de gasto.

Los presupuestos de ingresos y ley de gastos de los años 2007, 2008 y 2009 han sido formulados bajo la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público (Ley 423-06). Esta ley y la normativa vigente establecen un cronograma muy general en la etapa de formulación presupuestal²¹. Lo que ha existido usualmente es un plazo breve para concertar y consensuar el proyecto de presupuesto con cada uno de los ministerios y las instituciones autónomas y descentralizadas. A partir del proyecto de presupuesto de ingresos y gastos del 2010, la DIGEPRES adoptó la práctica aunque parcialmente de socializar el anteproyecto con los encargados financieros y autoridades principales de los ministerios más preponderantes el marco macro fiscal y explicarlo junto con las proyecciones económicas y fiscales de mediano plazo y la propuesta de techos de gasto adheridos allí. Esto facilitó posteriormente un diálogo más fluido y eficiente con las instituciones después de emitida la circular presupuestal.

Para la preparación de los proyectos de presupuesto del 2008 y 2009 el cronograma presupuestal otorgó un plazo de cuatro días²² y 7 días, respectivamente²³. Para el ejercicio fiscal del 2010, la

²¹ La normatividad vigente establece las siguientes fechas:

- Proyecciones macroeconómicas finalizadas antes del 31 de marzo
- Lineamientos, normas e instructivos finalizados antes del 15 de julio
- Presentación al Congreso de un resumen con las proyecciones macroeconómicas y las grandes líneas del presupuesto en preparación antes del 15 de julio
- Presentación del anteproyecto de presupuesto al CND antes del 1 de octubre
- Aprobación del proyecto de presupuesto por el CND antes del 10 de octubre
- Aprobación del presupuesto por el Congreso antes del 31 de diciembre
-

²² DIGEPRES, Circular No. 5498 del 14 de diciembre de 2007. Formulación del anteproyecto de presupuesto de 2008

²³ DIGEPRES, Circular No. 10 del 31 de octubre de 2008. Formulación del anteproyecto de presupuesto para 2009

circular presupuestal otorgó un plazo de 14 días que incluye el espacio anterior y posterior a la aprobación de los techos por parte del Consejo de Gobierno.

ii) Claridad y generalidad de las directrices sobre preparación de documentos presupuestarios (circular presupuestaria o equivalente)

Calificación B: La DIGEPRES remite a los ministerios y el resto de las instituciones gubernamentales una circular presupuestaria lo suficientemente clara la cual incluye techos presupuestales de gasto corriente y de inversión por institución. Los techos son aprobados por el consejo de gobierno después de haberse enviado la circular a estas entidades para servirles de base para elaborar sus estimaciones presupuestales.

La DIGEPRES elabora cada año directrices presupuestales a las instituciones. Estas directrices contienen la información requerida y los techos aprobados por el Consejo de Gobierno. La elaboración de los techos por institución es elaborada a través de la DIGEPRES pero esta dirección espera obtener una mayor colaboración por parte de la recientemente creada Unidad de Análisis y Política Fiscal. Esta unidad espera contar con una metodología más avanzada para poder representar escenarios de política en un modelo macro fiscal y medir la brecha de financiamiento y los efectos en el gasto por institución.

iii) Puntual aprobación del presupuesto por parte del poder legislativo

Calificación B: El Congreso Nacional promulgó el proyecto de presupuesto anual de ingresos y gastos dentro de los treinta días posteriores de iniciado el año fiscal en uno de los tres últimos años.

De acuerdo a la Ley 423-06, art. 40, el Poder Ejecutivo someterá al Congreso de la República, para su consideración y aprobación, el “Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos” durante la segunda legislatura ordinaria (del 16 de agosto al 16 de noviembre). En estos tres años, el presupuesto fue depositado y promulgado en las siguientes fechas:

- 2008: depositado el 24 de diciembre del 2007 y promulgado el 10 de enero del 2008
- 2009: depositado el 22 de diciembre del 2008 y promulgado el 29 de diciembre del 2008
- 2010: depositado el 24 de noviembre del 2009 y promulgado el 23 de diciembre del 2009

ID-12 Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación

Calificación global (método de calificación M2): **C+**. El MEPYD y el MH han instituido una perspectiva plurianual del presupuesto con el objeto de planear adecuadamente el ritmo del gasto en base a proyectos y programas. El marco plurianual del presupuesto se encuentra en una etapa inicial de desarrollo, faltando aún una metodología para establecer vínculos fuertes entre el primer año y los años subsiguientes, entre la programación financiera y el planeamiento estratégico sectorial e institucional de las inversiones públicas y los gastos de funcionamiento.

i) Preparación de previsiones fiscales y asignaciones funcionales plurianuales

Calificación C: El vínculo entre las estimaciones multianuales y subsecuentes techos anuales de

gasto es actualmente débil, con un marco de proyecciones de los agregados fiscales de tres años. Por el momento, las estimaciones del gasto se elaboran solamente por categorías económicas del gasto.

Según el artículo 27 de la ley 498-06 sobre Planificación e Inversión Pública “El Secretariado Técnico de la Presidencia en consulta con el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de la República Dominicana, serán responsables de efectuar la programación macroeconómica que consistirá en la evaluación y proyección del estado de la economía con el objetivo de asegurar la consistencia entre la política fiscal, monetaria y del sector externo, así como otras consideraciones de tipo estratégico. Estas proyecciones deben ser preparadas antes del 31 de marzo de cada año y servirán de insumo para la definición de la política fiscal y presupuestaria anual del sector público no financiero”.

Para los años 2008 y 2009²⁴, la preparación de estas previsiones fiscales se realizó por fuera de los tiempos establecidos. Estas previsiones se hacen en un marco macroeconómico de mediano plazo, conjuntamente con el Ministerio de Hacienda y el Banco Central e incluyen los principales supuestos sobre tasa de cambio, inflación, PIB nominal, precios del petróleo, crecimiento de la economía mundial. De acuerdo a la Directora de la Dirección de Estadísticas Fiscales de la UAPF esto representa un gran avance pero no se cuenta aún con los protocolos técnicos suficientes para simular escenarios de política, efectuar las proyecciones y tomar las decisiones de manera ágil y periódica.

ii) Alcance y frecuencia de los análisis de sostenibilidad de la deuda

Calificación A: Se ha realizado anualmente el análisis de sostenibilidad de la totalidad de la deuda pública de República Dominicana en los últimos tres años y se cuenta con la capacidad técnica suficiente en el MH para ampliar estos análisis.

Para los años 2007, 2008 y 2009 no se encontró evidencia que el gobierno haya realizado directamente el análisis de sostenibilidad de la deuda pública interna y externa. En estos años sólo hay evidencia de los análisis realizados por el FMI los mismos que fueron respaldados por el gobierno dominicano. El análisis sólo se comenzó a hacer a partir del 2010 por parte de la Dirección General de Crédito Público luego que el FMI transfirió el conocimiento y los instrumentos técnicos al Ministerio de Hacienda.

iii) Existencia de estrategias sectoriales con determinación plurianual de costos del gasto recurrente y de inversiones

Calificación D: La totalidad de las agencias de línea sectorial carece de una metodología de costeo por programas de gasto recurrente y de inversión, y sus metas programáticas y planes operativos institucionales no están enmarcados en un sistema nacional de planeamiento estratégico multisectorial.

La Ley 498-06 de Planificación e Inversión Pública introduce nuevos instrumentos de planificación los cuales son los siguientes: a) Estrategia Nacional de Desarrollo (END) a largo plazo; b) Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) (4 años) el cual a su vez incluirá un Plan

²⁴ Para el presupuesto 2008 fueron elaboradas el 24 de diciembre 2007 y para 2009 el 22 de diciembre 2008.

Plurianual de Inversión Pública; c) Planes Regionales; d) Planes sectoriales e institucionales a mediano plazo. La implementación de estos instrumentos se calcula que tomará varios años. En 2010 se cuenta con una propuesta de END en proceso de aprobación y un PNPSP aprobado en setiembre último. Durante los años 2007 a 2009 no hubo posibilidad de aplicar los instrumentos establecidos por la ley. A esto se agrega que no ha sido práctica en los ministerios de línea la planificación sectorial. Sólo el sector de educación ha tenido una estrategia sectorial a partir del Plan Decenal de los años 90, pero más como orientación de política.

iv) Vínculos entre presupuestos de inversión y estimaciones del gasto futuro

Calificación C: El sistema presupuestal no está separado en dos procesos presupuestales (de inversión y de funcionamiento); el vínculo, sin embargo, entre la programación de las inversiones públicas y las estimaciones de gasto recurrente en el marco presupuestario plurianual es débil.

A nivel institucional los procesos de estimación de costos de inversión y costos recurrentes se han hecho sobre una base anual y con dificultades de integración entre planificación (inversión) y presupuesto (gasto recurrente). Es de esperar que con el PNPSP recientemente aprobado, el Sistema Nacional de Inversión Pública y sus Normas Técnicas en proceso de implementación y el Programa de Gestión para Resultados en ejecución permitirán en los próximos años una selección de inversiones sobre la base de estrategias sectoriales, con sus respectivas implicaciones en gastos recurrentes, las cuales se reflejarán en los PNPSP.

3.4 Certeza y control de la ejecución presupuestaria

ID-13 Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente

Calificación global (método de calificación M2): **A.** La legislación y los procedimientos relativos a las obligaciones tributarias son claros y transparentes. La información acerca de los procedimientos de pagos tributarios se publica en distintos medios para el conocimiento de los ciudadanos.

i) Claridad y universalidad de los pasivos tributarios.

Calificación A: Existe claridad y transparencia en la legislación y procedimientos que establecen los deberes tributarios y su alcance es universal. No existen anomalías que se puedan traducir en el otorgamiento, explícito o implícito, de potestades discrecionales significativas a la DGII y/o la DGA.

El marco normativo tributario general (Código tributario Ley 11 de 1992) y el particular que lo constituyen un buen número de leyes suplementarias y reglamentos administrativos constituye un marco sólido que no permite un manejo discrecional de la gestión tributaria. En cada uno de los estatutos normativos y reglamentos no queda duda alguna de los procedimientos a seguir, la determinación del sujeto pasivo, y el sujeto activo, la autoridad tributaria, hechos generadores, base imponible, tarifas, tasas, las infracciones, sanciones, derechos y deberes de los contribuyentes, entre otros. De igual manera, existe claridad de las entidades recaudadoras y determinadoras de la obligación tributaria, en este caso, la Dirección General de Impuestos Internos (que en el 2009 fue responsable de la recaudación del 68% de los ingresos tributarios), la Dirección General de Aduanas (que en el año 2009 fue responsables de la recaudación del 22% de los ingresos

tributarios) y la Tesorería Nacional (responsable en el 2009 de la recaudación del 10% de los ingresos tributarios).

ii) *Acceso de los contribuyentes a información sobre responsabilidades y procedimientos administrativos en materia tributaria.*

Calificación A: Se considera que la información puesta a disposición de la ciudadanía cubre todos los impuestos de aplicación nacional y contribuye a facilitar la observancia de los deberes tributarios principales, tales como la declaración y la liquidación anual de impuestos, y los servicios cubren mayormente los grandes contribuyentes en los distritos principales.

El cuerpo normativo relacionado con el acceso a la información y publicidad de los actos de la administración pública se ha fortalecido en República Dominicana; en asuntos tributarios el Código Tributario (artículos 48 y 49) desde hace varios años determinaba la obligatoriedad de la publicidad de los actos de la administración tributaria situación que se refuerza con la expedición de la Ley 200-04²⁵ en donde se ratifica el derecho a estar informado y a solicitar y recibir información emanada de las autoridades públicas.

En este caso los contribuyentes tienen acceso expedito a la información y procedimientos emanados de la autoridad tributaria, los mecanismos se han fortalecido en los últimos tres años y el usuario tiene la posibilidad de informarse y actuar frente a la autoridad tributaria mediante varias alternativas, entre ellas: a) la página Web de la DGII²⁶ en donde el contribuyente o potencial contribuyente encuentra una información exhaustiva sobre la gestión tributaria, se menciona, entre otras, los tipos de impuestos, informes estadísticos, guías y formatos para cada impuesto, tablas de retención, principales trámites, calendario tributario, objeto de la DGII, su misión y visión, jurisprudencia tributaria, formas de consultar, b) Centro de atención telefónica que entera sobre las transacciones para facilitar el cumplimiento voluntario y oportuno de la obligación tributaria, c) Centro de asistencia al contribuyente, facilita información referente a los distintos impuestos y servicios que se administran y orienta al contribuyente a donde debe ser enviada su solicitud o requerimiento, d) Sistema de denuncias, quejas y sugerencias²⁷, e) Existe en el organigrama de la DGII un oficina que facilita guías de acceso a la información, f) Demostraciones interactivas como herramientas didácticas, g) La DGII tiene una Subdirección de operaciones y tecnología en donde existe el departamento de Educación Tributaria²⁸ que se encarga de producir guías educativas para varios niveles de aprendizaje, juegos didácticos y programas de radio y televisión, h) Se cuenta con una oficina virtual, i) Se puede consultar el e-asesor.

De igual manera, existe personal capacitado para atender no solamente a los contribuyentes en general, sino, también a los grandes y medianos contribuyentes. Permanentemente se publican guías, folletos, boletines informativos y afiches. Para el caso de los contribuyentes de comercio exterior la DGA utiliza un sistema de trámites varios (DUA) que facilita la tarea al usuario.

iii) *Existencia y funcionamiento de un mecanismo de recursos tributarios*

Calificación A: Los trámites y procedimientos disponibles a través de varias instancias, incluyendo un tribunal fiscal independiente, para procesar impugnaciones sobre decisiones

²⁵ Sobre el Libre Acceso a la información pública.

²⁶ www.dgii.gov.do

²⁷ www.denuncias@dgii.gov.do

²⁸ www.dgiieduca.gov.do

tributarias son ágiles, concisos y transparentes para el público en general.

La legislación tributaria dominicana permite al contribuyente interponer recursos a las actuaciones de la administración tributaria, entre ellos, el de reconsideración que es la primera instancia en donde el mencionado departamento después de analizar el caso emite un resolución (para el caso de la DGA esta competencia pertenece al director general que ha sido delegada al departamento legal que determina la recomendación pertinente). La normatividad existente establece motivos, procedimientos y plazos claros, que de no cumplirse, el contribuyente puede recurrir a otras instancias como al Tribunal Contencioso Tributario y como última instancia apelar ante la Corte Suprema.

ID-14 Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva

Calificación global (método de calificación M2): **B+** Existen vínculos entre el registro (manual) del contribuyente y otros registros incluyendo el de seguridad social, lo cual permite ejercer controles de manera eficaz. Se considera que las sanciones por incumplimiento de deberes fiscales son lo suficientemente severas y disuasivas. Las auditorías están enmarcadas en una programación donde se incluyen claros criterios de riesgo.

i) Aplicación de controles en el sistema de registro de contribuyentes:

Calificación B: El código único de contribuyente (RNC) se aplica para la mayoría de impuestos. Vínculos y cruces con otras bases de datos existen actualmente los cuales han servido para los propósitos de control y auditoría. Algunos vínculos y cruces con la base de datos de los contribuyentes que realizan operaciones en el sistema financiero están restringidos por el régimen del secreto bancario.

El sistema de registro de contribuyentes se basa en un número único de identificación conocido como el Registro Nacional de Contribuyentes (RNC) aplicado a personas jurídicas y físicas (representada en el número de la cédula de identidad personal)²⁹. El aumento en el RNC se debe, en gran medida, a la aplicación en 2007 de los comprobantes fiscales que requieren ser autorizados por la DGII para que las transacciones comerciales tengan validez tributaria. El registro cruza información con otras bases de datos de información pública³⁰. De la misma manera, la DGII aplicó la obligatoriedad de sustentar las operaciones que se declaran mensualmente para el ITBIS con información de los comprobantes fiscales. Como resultado del cruce de información de compras/ventas con tarjetas de crédito se inició una campaña vigorosa de notificaciones por las diferencias entre ventas-compras de los contribuyentes³¹.

La DGII fiscaliza el registro a través del acompañamiento específico a Grandes Contribuyentes y la inspección física selectiva a instalaciones de la pequeña y mediana empresa. La Aduana mantiene

²⁹ Según el FMI, la DGII reporta que los contribuyentes registrados que mantienen obligaciones tributarias vigentes (sin considerar los propietarios de vehículos de motor, asalariados y los que realizan transacciones de transferencias de inmuebles) pasaron de 8,600 en 2001 a 14,878 en 2004 y a 138,130 en 2009.

³⁰ Registro civil, propiedad inmobiliaria y de vivienda, el registro vehicular, el registro de seguridad social, el registro de licencias empresariales y la base de datos de la Junta Electoral. Por restricciones legales las bases de datos del sistema financiero son utilizadas sólo para consultar sobre la solicitud de crédito (Ley 181-02 regula lo pertinente). Está en proceso el cruce con las bases de datos telefónicas y de electricidad.

³¹ Para mayor información referirse a Informe FMI de febrero del 2010.

un registro de los 500 importadores principales que verifica mediante el seguimiento de las importaciones realizadas durante el año. Por todo lo anterior se concluye que los contribuyentes se encuentran así debidamente registrados que permite realizar cruces efectivos con otras bases de datos lo cual brinda eficacia en el control y la estimación de la base impositiva.

(ii) *Eficacia de las sanciones por incumplimiento de obligaciones de registro y de declaraciones.*

Calificación A: Las sanciones y multas que se aplican a incumplimientos de deberes fiscales se consideran adecuadas en lo concerniente a su nivel de severidad y rigurosidad en su aplicación.

El marco normativo tributario se ha fortalecido gradualmente orientándose a prevenir el incumplimiento de los deberes de los contribuyentes y disuadirlos de cometer faltas. Se encuentran establecidas una serie de sanciones que pasan por aquellas definidas en el Código Tributario (Ley 11-92) para el caso de incurrir en mora tributaria (artículos 27 y 52) hasta la reforma de algunos artículos mediante la Ley 495-06 de Rectificación Tributaria lo cual implica sanciones más severas (artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12 e inclusive 13 para funcionarios que incumplan sus deberes).

Se promueve, de esta manera, el cumplimiento de las obligaciones procesales de registro de los contribuyentes y su correspondiente declaración de tributos mediante sanciones que varían según la gravedad de la infracción³². La frecuencia de declaraciones enmendadas como consecuencia de los errores detectados por las auditorías tributarias es muy elevada (supera el 95%³³). Las sanciones aplicadas hasta ahora no son suficientemente severas para lograr cambios de comportamiento pero la nueva Ley 495-06 ha introducido sanciones³⁴ más severas. Las multas y el cobro reactivo por hallazgos de fiscalización representaron el 0.39% de la recaudación tributaria en 2006³⁵.

(iii) *Planificación y control de los programas de auditoría e investigaciones de fraude tributario*

Calificación: B. La ejecución de auditorías fiscales se enmarca en el contexto de un programa de planificación con criterios de riesgo diferencial por sectores y por tipo de contribuyente. Modernas técnicas y normas de control y auditoría están siendo instituidas como parte de las innovaciones actualmente en marcha en la DGII.

La Subdirección de Fiscalización de la DGII elabora anualmente un Plan de Fiscalización, incluyendo las oficinas distritales y centros de fiscalización bajo su mando, en el cual se planifica y determina las prioridades de fiscalización y auditoría a realizar. Se analizan los factores de riesgo y el comportamiento histórico de empresas y los posibles métodos de evasión por tipo de tributo. El Código Tributario otorga amplias facultades de inspección, fiscalización e investigación tales como

³² Los procedimientos en casos de mora están definidos en la Ley 11-92 (Art. 27 y 52), mientras las sanciones en caso de infracción están descritas por ocho diferentes tipos de sanción (Ley 495-06) como son privación de libertad; recargos, intereses y otras sanciones pecuniarias; comiso de bienes materiales; clausura de establecimiento; inhabilitación para el ejercicio de oficios y profesiones; cancelación de licencias, permisos e inscripción en registros públicos y otros.

³³ De los 881 expedientes auditados por el Departamento de Auditoría Externa (Fiscalización) de DGII, aproximadamente el 95% llegó a la conclusión de que la declaración contemplaba errores. No siempre reflejan evasión o fraude, también pueden deberse a falta de conocimiento.

³⁴ Ley 495-06 de 27 de Diciembre de 2006. Ver por ejemplo Art 9 y Art 12.

³⁵ La recaudación por multas y cobro reactivo como 'producto' de la fiscalización se elevó a RD\$ 698 millones en 2006. Fuente: Departamento de Auditoría Externa.

visitas a oficinas establecimientos comerciales e industriales, medios de transporte, así como también el derecho de exigir a los contribuyentes la exhibición de sus libros, correspondencias comerciales, bienes y mercancías, entre otros. El Plan abarca así los impuestos de mayor impacto en la recaudación los cuales incluyen los impuestos al ingreso y, a la venta de mercancías y servicios, que representan más del 80% del total de ingresos tributarios recaudados.

Tal como se ha señalado anteriormente, los cruces de bases de datos han dado resultados positivos (incorporación de planes masivos). La Gerencia de Grandes Contribuyentes (actualmente abarca 637 grandes contribuyentes) formula su propio esquema de planificación, ejecución y control de auditorías y fiscalizaciones de menos de un año. Asimismo, el nivel de cobertura alcanzado en los medianos contribuyentes es cercano al 100% y en el caso de los pequeños contribuyentes éste es en el orden del 13%.

Respecto a la DGA, esta institución cuenta con un Plan de Inspección anualizado, en el cual se fijan las prioridades de inspección y control³⁶.sus reportes de los últimos tres años dan cuenta de un total de 909 fiscalizaciones. Las importaciones que fueron objeto de estas intervenciones se tuvieron que liquidar nuevamente un 83% por subvaluación, 9% por contrabando, 5% por contingente, y 3% por control de origen³⁷. El cobro coactivo durante el período 2008-2009 se realizó sobre la base de un monto d RD\$5.2 mil millones.

ID-15 Eficacia en materia de recaudación de impuestos

Calificación global (método de calificación M1): **A.** El sistema actual de transferencias de cobro de ingresos y transferencias a la Tesorería es eficiente y facilita el financiamiento eficaz del gasto. Existe información suficiente y en formato electrónico que permite evaluar el grado de eficiencia con el que el sistema actual ejecuta los cobros de atrasos y el ritmo de resolución de atrasos en disputa.

(i) El coeficiente de cobro de atrasos tributarios brutos, consistente en el porcentaje de los atrasos tributarios existentes al comienzo del ejercicio, cobrados durante el mismo (promedio de los últimos ejercicios).

Calificación A: El país ha representado índices de morosidad cada vez menores e insignificantes en los últimos tres años.

Los coeficientes de morosidad (montos no pagados en el período de la obligación o los pendientes de pago a la fecha respecto del monto total declarado a pagar) son bastante bajos especialmente para grandes contribuyentes, menos de 1% en los años 2008 y 2009 (Cuadro 12), reflejando estándares internacionales³⁸.

Los principales factores explicativos son los siguientes: a) implementación desde 2006 del sistema de presentación virtual de las declaraciones (actualmente obligatoria para grandes contribuyentes nacionales y locales); b) posibilidad de pago en bancos y en forma virtual; c) mejoras en el sistema

³⁶ Por ejemplo, el transporte de contenedores provenientes de Haití con destino a las zonas francas en la República Dominicana.

³⁷ Los resultados por las pre-liquidaciones ascendieron en los últimos tres años a RD\$17,572 millones los cuales implicaron acuerdos de pago por un monto de RD\$4,767 millones, o el 27%, lo cual es un porcentaje compatible con estándares internacionales.

³⁸FMI. Fortalecimiento institucional de la administración tributaria y control de las exoneraciones. Febrero 2010.

de recaudación; d) operación de las Unidades Locales; e) implementación de procedimientos regulados respecto de la cobranza persuasiva; y f) creación y funcionamiento del Consejo Superior de Administración Tributaria³⁹. Estos instrumentos han permitido mejorar la oportunidad en la determinación de la deuda declarada pendiente de cobro y su consecuente recuperación. Actualmente se viene trabajando en un sistema de fiscalización a base de riesgos, lo cual espera mejorar aún más el sistema de recaudo.

ii) Eficacia de la transferencia del cobro de tributos en la Tesorería por parte de la administración de ingreso fiscal

Calificación A: El actual sistema y los procedimientos sobre transferencias de cobros de impuestos, desde su captación en el banco comercial hasta su llegada a la Tesorería, funciona eficientemente.

El sistema tributario se ha modernizado y ha ampliado las facilidades de pago del contribuyente, tal como fue señalado en el punto anterior. Respecto a la DGII, los contribuyentes pueden pagar por

Cuadro 12. Coeficiente de cobro de atrasos tributarios

MOROSIDAD POR SEGMENTO DE CONTRIBUYENTES 2007 - 2009			
Monto declarado a pagar por periodo y segmento de contribuyentes			
Millones de RDS			
	2007	2008	2009
Grandes contribuyentes nacionales			
Monto declarado a pagar	65,010	70,932	89,757
Monto pagado en el periodo	63,457	69,874	89,334
Tasa de morosidad (*)	2.42%	0.39%	0.79%
Grandes contribuyentes locales			
Monto declarado a pagar	15,794	17,542	22,646
Monto pagado en el periodo	15,738	17,460	22,535
Tasa de morosidad (*)	0.36%	0.89%	0.81%
Medianos contribuyentes			
Monto declarado a pagar	9,458	14,235	18,284
Monto pagado en el periodo	9,141	13,637	17,366
Tasa de morosidad (*)	3.45%	4.27%	5.41%
Pequeños contribuyentes			
Monto declarado a pagar	66	95	100
Monto pagado en el periodo	66	94	96
Tasa de morosidad (*)	0.12%	1.22%	4.49%
TOTAL DECLARADO A PAGAR	90,329	102,805	130,787
Tasa de morosidad (*)	2.16%	2.01%	1.75%

(*) % montos declarados pendientes de pago y no pagados en el periodo correspondiente
Fuente: Información DGII, elaboración propia de la misión

internet o en una de las 29 administraciones tributarias operativas en el país. Las empresas pueden realizar pagos en la red bancaria nacional con quien tiene contrato la DGII. La información sobre la recaudación por parte de la DGII está en red y registra el depósito en la cuenta colectora. En ese momento la Tesorería está informada de la recaudación e inmediatamente queda registrada (a partir de 2009 funciona el registro en línea). En la DGA la recaudación se efectúa en las 23 cuentas colectoras distribuidas en distintos sitios geográficos del país, casi todas ellas en red. Estas cuentas alimentan la cuenta República Dominicana diariamente. El momento del depósito en la cuenta del tesoro determina el registro (base caja)

Entonces, la Tesorería recibe la notificación del depósito en la cuenta colectora en línea con el registro (hasta 2008 era un día).

iii) Frecuencia de realización por parte de la Tesorería, de conciliaciones completas de cuentas entre avalúos tributarios, cobros, registros de atrasos e ingresos

Calificación A: Se cuenta con metodologías y otras capacidades técnicas que les permite a la DGII y la Tesorería realizar una reconciliación de auto avalúos, cobros, atrasos y transferencias de tributos al final de cada año.

³⁹ La Ley 404-06 establece que el Consejo Superior de Administración Tributaria estará conformado por el Secretario de Estado de Hacienda, quien lo presidirá, así como por el Secretario de Estado de Industria y Comercio, el Secretario Técnico de la Presidencia, el Director General de Impuestos Internos, y el Director General de Aduanas.

Se efectúan mensualmente conciliaciones completas de cuentas entre los avalúos, cobros y atrasos por tipo de impuesto por parte de la DGII y la Tesorería y los resultados se publican en la página web del Ministerio de Hacienda.

ID-16 Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos

Calificación global (método de calificación M1): **C+**. La Tesorería elabora pronósticos y proyecciones de flujo de caja y planes de caja mensualmente, esto es, en base a los movimientos de efectivo a través de un sistema de programación financiera. La reprogramación de compromisos y cuotas de pago no es un proceso lo suficientemente transparente según las instituciones del gobierno.

i) Frecuencia de la previsión y el seguimiento al flujo de caja

Calificación B: La Tesorería elabora pronósticos y proyecciones de flujo de caja para el año fiscal en curso y estos se actualizan semanalmente, esto es, en base a las entradas y salidas reales de efectivo. El impacto de este servicio en la programación financiera ha sido, sin embargo, poco satisfactorio dado que el mecanismo de previsión y seguimiento del flujo de caja se encuentra en proceso de mejora a nivel de la Tesorería Nacional.

En los años 2007 y 2008 no se hacía previsión de flujo de caja. Esta situación se vio afectada porque el módulo de programación financiera del SIGEF no estaba desarrollado. En 2007 y 2008 la programación de las cuotas de caja no estaba respaldada por actividades de planificación y seguimiento del flujo de caja. A partir de 2009 la TN hace desagregación mensual, semanal y diario, tal como se evidencia en los documentos de Flujo de Caja Diario de la TN. Igualmente, se evalúa como fue la ejecución respecto a lo previsto y en caso de ser necesario se introducen correctivos. Esta situación mejorará considerablemente una vez esté implementado el módulo del SIGEF, lo cual permitirá que el mecanismo de previsión y seguimiento del flujo de caja sea introducido gradualmente.

ii) Confiabilidad y horizonte de la información periódica dentro del ejercicio proporcionada a los MDO sobre topes máximos y compromisos de gastos

Calificación B: Los Ministerios y otras instituciones gubernamentales disponen de información confiable que el MH les proporciona acerca de las revisiones de sus cuotas de pago con un trimestre de anticipación.

La Ley 423-06 obliga a la DIGEPRES a establecer cuotas trimestrales de compromiso para todas las entidades del sector público no financiero. Y la Tesorería utiliza estas cuotas para hacer las asignaciones mensuales de pago. La ley establece igualmente que las instituciones del Gobierno Central deben remitir a la DIGEPRES sus solicitudes de asignaciones por un período de tres meses. En la práctica la programación se hace conjuntamente entre Tesorería, DIGEPRES, DGIIP y la Dirección General de Crédito Público quienes establecen una previsión de ingresos trimestrales.

Se analiza la necesidad de gastos de las instituciones y la Dirección General de Crédito Público provee la información sobre el servicio de pago de deuda. Si los ingresos no alcanzan para cumplir compromisos de gastos se determinan las fuentes de financiamiento. En términos de fechas, las

instituciones entregan el día 15 del mes anterior al inicio del trimestre y las entidades reciben una respuesta en el plazo de una semana. De esta forma, la información sobre topes máximos de compromiso llega a las entidades ejecutoras una semana antes del inicio del trimestre programado. (Véase los documentos “Balances de Cuotas de compromiso, Primer Trimestre, Gobierno Central”).

iii) Frecuencia y transparencia de los ajustes introducidos a las asignaciones presupuestarias, que se dispongan a un nivel superior al de la administración de los MDO

Calificación C: Se realizan ajustes significativos a las asignaciones presupuestarias de las instituciones del gobierno una sola vez al año y éstos son aprobados por un recurso de ley en el Congreso durante el último trimestre del año. No hay una fecha exacta cuando estas modificaciones son solicitadas para su aprobación por el Congreso, en años recientes éstas se aprobaron en octubre. Estos ajustes aprobados con suma discrecionalidad por parte del Ministerio de Hacienda y, por consiguiente, el proceso de diálogo presupuestal con las instituciones es muy corto y poco transparente.

La práctica usual ha consistido en realizar ajustes presupuestarios dentro del ejercicio, los cuales se inician con el cierre preliminar del primer semestre y culminan con la aprobación por el Congreso usualmente en el mes de octubre. A partir del año 2007, el Poder Ejecutivo no está autorizado para realizar ajustes presupuestarios, desde el punto de vista de la creación de nuevas asignaciones presupuestarias de gasto para hacer uso discrecional del excedente de los ingresos. Las modificaciones de aumento de asignaciones presupuestarias o de traspasos entre capítulos se realizan a través de una Ley Complementaria o de Transferencia, en la cual se autoriza al Ministerio de Hacienda a realizar los ajustes que sean necesarios para el Cierre de Ejercicio Presupuestario entre los balances de apropiaciones de cada institución, áreas programáticas, y fuentes financieras. Estos cambios e

En el mes de octubre del 2009 se aprobó en el Congreso Nacional la Ley 328-09 que modificó por RD\$8,088.92 millones el presupuesto original, equivalente a un 2.46%. Esto lo elevó a RD\$337,088.31 millones producto de aumentos en las fuentes financieras y gastos por RD\$26,723.76 millones y RD\$1,768.57, respectivamente, menos RD\$18,634.85 millones, que fueron reconocidos como faltante en las recaudaciones fiscales. Las modificaciones, en general, ascendieron a RD\$8,548.56 millones para un presupuesto total modificado de RD\$337,547.95 millones. El Ministerio de Hacienda fue autorizado para realizar las modificaciones entre las instituciones y los resultados fueron los siguientes:

- Internamente las modificaciones que aprobaron movimientos de disminuciones y aumentos entre las distintas fuentes, instituciones, y áreas programáticas resultaron aproximadamente en RD\$33,491 millones, equivalente al 9.95% del presupuesto total reformulado.
- Las instituciones que experimentaron cambios más significativos en términos porcentuales se encuentran en el Cuadro 13.

Cuadro 13. Modificación al Presupuesto 2009, por Capítulo

Capítulo/Institución	Modificación
Congreso Nacional	5%
Poder Judicial	7%

Obras Públicas y Comunicaciones	17%
Relaciones Exteriores	14%
Trabajo	10%
Educación Superior, Ciencia y Tecnología	10%
Industria y Comercio	7%
Juventud	-8%
Cultura	-9%
Medio Ambiente y Recursos Naturales	-12%
Economía, Planificación y Desarrollo	-12%
Mujer	-12%
Administración Pública	-13%
Deportes, Educación Física, y Recreación	-15%
Turismo	-16%
Obligaciones del Tesoro Nacional	37%

Fuente: Ley 326-08.

ID-17 Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantía

Calificación global (método de calificación M2): **B+** El registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías son compatibles con las buenas prácticas internacionales y permiten un control adecuado de la caja y de la situación del endeudamiento público.

i) Calidad del registro y la presentación de informes en lo que respecta a datos sobre la deuda

Calificación B: Los registros de la deuda doméstica y externa del Gobierno Central están completos. La actualización de sus operaciones y su conciliación con las cuentas bancarias se efectúa en forma trimestral. Los registros contienen información muy detallada y el sistema de información actual (SIGADE) tiene capacidad para producir múltiples informes en el momento que se le solicite.

La Ley 6 de 2006 o Ley de Crédito Público y sus reglamentos correspondientes aprobados en diciembre de 2006, son el cuadro legal que rige la deuda pública y designa a la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda como el organismo encargado de su gestión. Acorde a dicha ley, los registros de la deuda interna cubren la deuda del Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas y Autónomas, no Financieras, las Instituciones de la Seguridad Social, las Empresas Públicas no Financieras y las municipalidades.

La información de la deuda pública se registra a través del Sistema de gestión y Administración de la Deuda (SIGADE). Los datos de la deuda se concilian trimestralmente con estándares internacionales entre el SIGADE y el SIGEF. Los datos de la deuda externa del sector público no financiero se consideran de buena calidad. Datos de la deuda con proveedores se encuentra en proceso de integrarse al resto de la deuda interna. Los datos de deuda interna y externa se actualizan mensualmente y se suben a la página web. Igualmente los contratos respectivos de deuda. Desde 2007 se presentan al Congreso informes trimestrales sobre el estado de la deuda los cuales pueden a ser consultados en la web.

En el Plan Estratégico del Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Crédito Público incluye un plan de validación, con un indicador de cero atrasos por incumplimiento de pago y la medición

de incongruencias en el registro en el SIGADE. Esta Dirección envía mensualmente la programación de pagos a la tesorería. Igualmente, hace seguimiento a los próximos a vencerse. Para los informes de cierre se reúnen con DIGECOG para conciliaciones.

Con el módulo de desembolsos del SIGEF se tienen problemas. Para tales efectos se ha conformado un comité interinstitucional que se reúne mensualmente para discutir los problemas que tienen las direcciones con el SIGEF. La Dirección General de Crédito Público está en proceso de implementar una nueva versión del SIGADE.

ii) Grado de consolidación de los saldos de caja

Calificación B: Una parte significativa de los saldos de las cuentas bancarias del gobierno se calcula y consolida diariamente. Existe, sin embargo, un número bajo de cuentas bancarias cuyos movimientos extra presupuestales no son capturados directamente por la Tesorería Nacional sino hasta el cierre anual del ejercicio contable. Igualmente existe un número alto de cuentas bancarias autorizadas pero no administradas directamente por la TN sino por las instituciones autónomas y descentralizadas—estas últimas representan aproximadamente el 60% de todas las cuentas bancarias autorizadas, cuyos saldos son sin embargo muy insignificantes.

La Tesorería Nacional se rige por la Ley 567 de 2005 o Ley de Tesorería, la cual establece que todas las cuentas del sector público no financiero deberán estar controladas por la Tesorería y formar parte del sistema de Cuenta Única del Tesoro. En la práctica, la Tesorería consolida los saldos de un total de 442 cuentas bancarias bajo su control. Estas incluyen cuatro tipos de cuentas: a) la cuenta República Dominicana; b) 300 cuentas colectoras que alimentan la primera (DIGECOG emite regularmente un reporte en donde se muestran 99 cuentas colectoras solamente); c) una cuenta de desembolsos donde se pagan los cheques y que se alimenta de la primera cuenta (la DIGECOG tiene discrepancias con la Tesorería sobre la creación y uso de esta cuenta, tal como lo expresó el Director de la DIGECOG en la reunión sostenida con la misión); d) 140 cuentas especiales donde se depositan los fondos de préstamos y donaciones de las agencias de cooperación así como los recursos para atender las obligaciones de la deuda interna y externa. Las tres primeras categorías de cuentas están ubicadas en el BANRESERVAS y la cuarta en el Banco Central todas las cuales son consolidadas diariamente.

Actualmente existen alrededor de 6,000 cuentas autorizadas de las instituciones del Gobierno Central las cuales se encuentran operando en BANRESERVAS y que no están administradas directamente por la Tesorería. En el diagnóstico PEFA de 2007 se habían reportado alrededor de 3,000 cuentas administradas fuera de la Tesorería (hace una década existieron cerca de 30,000 cuentas bancarias del gobierno en el sistema bancario, según la DIGEPRES). Fuentes de la Tesorería indican que en el Plan Operativo de la Tesorería se tiene previsto tomar control de todas las cuentas y contar así con un sistema de Cuenta Única del Tesoro para el 2011.

Si bien el número de cuentas bancarias de los ministerios y las instituciones autónomas y descentralizadas ha ido creciendo en los últimos años el saldo de éstas se redujo considerablemente. Los balances en cuentas bancarias no administradas por la Tesorería Nacional, correspondientes a instituciones del Gobierno Central, que cumplieron con las disposiciones establecidas en las normas de cierre de los períodos respectivos y cuyos balances fueron incorporados a los registros contables, presentan saldos al final del año equivalentes a RD\$7,223 millones en 2007, RD\$6,510.4 millones en 2008 y RD\$831.2 millones en 2009. Estos saldos representaron,

respectivamente, 115%, 48% y 11% del total del saldo de las cuentas principales que administra la Tesorería Nacional.

iii) Sistemas para contraer préstamos y otorgar garantías

Calificación A: El Ministerio de Hacienda es la única entidad pública responsable de autorizar préstamos y garantías en nombre del estado dominicano, dentro de los límites establecidos por ley. Las nuevas deudas y garantías están por lo general previstas en el proyecto de presupuesto anual y éstas son comunicadas al Congreso Nacional.

El marco legal para la contratación de deuda pública y emisión de garantías para las entidades del sector público no financiero está definido en la Ley de Crédito Público (Capítulo I, artículos 20-28). De esta forma, las instituciones citadas necesitan autorización del Ministerio de Hacienda antes de recibir fondos de los bancos, de manera tal que todos los préstamos y garantías están sujetas para su aprobación. Para préstamos externos de interés nacional el Ministerio de Hacienda conjuntamente con el Ministerio de Economía realizan un ejercicio sobre los proyectos a financiar. Todo préstamo requiere aprobación del Congreso. Según lo expresó el Director de Crédito público en la reunión con la misión, en el período 2007 a la fecha se ha avanzado considerablemente en la aplicación de la ley. Hay evidencias de instituciones que llevan directamente sus solicitudes al Congreso, pero estas situaciones son cada vez mínimas.

ID-18 Eficacia en los controles de la nómina

Calificación (método de calificación M1): **C+**. Los controles y la confiabilidad de la nómina en el presupuesto y su relación con los registros de personal han evolucionado favorablemente. Esto se debe a los esfuerzos en alcanzar una mayor cobertura de información cuantitativa y cualitativa del personal nombrado y contratado, pero la vinculación entre ellos es débil debido a que una porción significativa de empleados públicos no está registrada aún en el SASP.

i) Grado de integración y conciliación entre los registros de personal y la información de la nómina

Calificación C: La base de datos de personal y la nómina están directamente vinculadas a través de un procedimiento ad-hoc de la CGR, la cual le viene proporcionando resultados provisionales positivos, asegurando la concordancia de los datos y su conciliación mensual. La base utilizada para la conciliación es otra diferente del SASP por cuanto éste se encuentra en el proceso de registrar la totalidad de empleados públicos.

El Ministerio de Administración Pública ha puesto en operación el Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP), como parte del Programa de Apoyo a la Reforma de la Administración Pública (PARAP). Este sistema tiene por objeto registrar a los trabajadores y empleados del Gobierno Central en una primera instancia y los de las instituciones autónomas y descentralizadas en una segunda fase, todos ellos por categorías de escala y grado salarial, y cargo y ocupación en una base de datos centralizada que será posteriormente integrada al SIGEF. El sistema funciona en la forma siguiente: el módulo de Recursos Humanos del SASP carga los cambios (o novedades) en el registro de personal y el módulo de nómina carga los montos. Cada institución que implementa el SASP carga los archivos de nómina en el SIGEF y la CGR toma

estos archivos los revisa, los compara con su base de datos centralizada y luego los aprueba, con lo cual las instituciones pueden proceder a pagar a los funcionarios a través de la Tesorería.

Hasta que el SASP no tenga cargada la totalidad de la información de los empleados y trabajadores públicos del gobierno la conciliación entre el registro de personal y la nómina seguirá bajo el control de la CGR. Para suplir esta deficiencia y garantizar un máximo de exactitud en los resultados la CGR viene facilitando la generación de la nómina utilizando como base el registro de personal del Banco Central de República Dominicana, el Instituto de Seguridad Social, y la Junta Central Electoral, entre otros.

El sector público cuenta con aproximadamente 480,000 funcionarios, de los cuales 250,000 se encuentran en el Gobierno Central. En el período 2007 a 2009, el SASP está implementado en 23 instituciones para una cobertura de 70,000 funcionarios. Las demás instituciones, cuyo personal representa el 85% del total del personal del Gobierno Central, cuentan con sus propios sistemas, los mismos que reportan serias deficiencias. En el marco de la misión se visitaron dos instituciones, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación, los cuales cuentan con una nómina de 50,000 y 60,000 funcionarios respectivamente, representando las dos instituciones con mayor número de funcionarios en la administración pública dominicana. En el Ministerio de Salud se ha comenzado con la implementación del SASP. Se han presentado dificultades que están en proceso de solución pero el sistema ha comenzado a introducir un orden en el sistema de nómina, el cual era un verdadero caos en el sistema anterior. El Ministerio de Educación será uno de los próximos en ingresar a este proceso de centralización automatizada del registro y clasificación de personal. Cabe subrayar que, no obstante esta institución mostró inicialmente algunas resistencias al cambio, la actitud del sector cambió luego, de manera muy positiva, según el propio ministro responsable del MAP. Reportes más recientes del MAP resaltan el ingreso en casi la totalidad del personal de 14 de los 22 ministerios y 7 de las 23 instituciones autónomas y descentralizadas.

Por otro lado, el sistema imperante no permite el control de las irregularidades permanentes que se presentan en instituciones como el Ministerio de Educación. Es de esperar cuando el SASP tenga una mayor cobertura, el sistema automatizado de la nómina opere en su total capacidad.

ii) Puntualidad en la introducción de cambios en los registros de personal y en la nómina

Calificación: B Los cambios en el registro de personal y la nómina salarial se vienen actualizando progresivamente y en forma casi automática a través del SASP. Se han llevado a cabo las pruebas para que los cambios se realicen con la suficiente anticipación de tal forma que no afecte la realización puntual de pagos de salarios y los resultados son satisfactorios. Pero, como se subraya anteriormente, el impacto mayor de este proceso se producirá cuando la totalidad del personal se encuentre registrado en el sistema de recursos humanos.

En las instituciones donde está implementado el SASP, los cambios son inmediatos. En las que no está implementado, los cambios en el registro semi-automatizado y manual en otros casos pueden tardar desde días hasta años (como en los ejemplos del Ministerio de Educación citados anteriormente). La facultad de introducir cambios es restringida a funcionarios autorizados. La transición a un proceso de actualización del registro de personal se encuentra en marcha y la interface con SIGEF viene produciendo resultados favorables.

iii) Controles internos de los cambios en los registros de personal y en la nómina

Calificación B: Existen controles suficientes y están claras la facultad y la base para la introducción de los cambios en el registro de personal y la nómina de pagos salariales.

La CGR utiliza procedimientos de control en el que exige a las instituciones la remisión mensual del archivo de nómina a través del SIGEF. Mediante su base de datos propia, la CGR concilia ambas informaciones verificando las inclusiones, exclusiones, cambios y posibles empleados duplicados. La CGR a su vez utiliza cruces con la base de datos de la Junta Central Electoral con el fin de verificar los funcionarios fallecidos que aún están en la nómina de las instituciones.

iv) Realización de auditorías de la nómina a fin de determinar la existencia de fallas en los controles

Calificación C: La Cámara de Cuentas ha iniciado la realización de auditorías especiales en la nómina con resultados parciales en la detección y resolución de deficiencias en los controles y trabajadores ficticios, incluidos el registro de personal en varias instituciones públicas. Dados los avances firmes en el registro SASP, se proyecta que estas deficiencias serán resueltas en forma automática tan pronto el SASP esté funcionando en las instituciones más preponderantes.

La Cámara de Cuentas, en el marco de las auditorías externas que realiza (Véase ID-26) incluye en sus planes de trabajo la revisión de los controles internos de la nómina, determinado la posible existencia de personal activo o pensionado que pudiera estar siendo remunerado por otras instituciones públicas. Por su lado, el Ministerio de Administración Pública realiza auditorías a las instituciones en sus procesos de concursos públicos para llenar plazas de cargos de carrera administrativa, verificando que se cumplen con los requisitos establecidos en la Ley de Carrera Administrativa y en la Ley de Función Pública (41-08). Algunas instituciones, como el Ministerio de Educación disponen de un personal cuya labor es recorrer el país verificando que la persona que desempeña un cargo específico, corresponda con la persona que figura en la nómina.. Sin embargo, como lo evidenció las personas entrevistadas en este Ministerio, esta labor es muy parcial e incompleta. Una vez se instale el SASP en todas las instituciones, esta herramienta apoyará la labor de auditoría de los controles de nómina.

ID-19 Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones

Calificación (método de calificación M2): **D** El marco legal no provee de un sistema lo suficientemente abierto y competitivo para las adquisiciones y contrataciones públicas, y existe un cierto grado de discrecionalidad en la adjudicación de adquisiciones. No existe evidencia suficiente que compruebe la eficacia del mecanismo de quejas disponible.

i) Evidencias del uso de competencia abierta para la adjudicación de contratos cuyo valor supera el umbral monetario establecido a nivel nacional para las pequeñas adquisiciones (porcentaje del número de adjudicación de contratos cuyo valor se encuentra por encima del umbral)

Calificación D: No existe información suficiente para determinar el método utilizado por el gobierno para adjudicar contratos.

La Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones (Ley No. 340-06 de 18 de agosto 2006) y sus modificaciones (Ley 449-06 de diciembre de 2006), Decreto 490-07 y Resoluciones de la DGCP 14-08 y 11-09, definen los aspectos básicos a utilizar cuando se

trata de compras y contrataciones públicas. Estos, por ejemplo, determinan que el órgano rector es la Dirección General de Contrataciones Públicas y se define de una manera clara cuales son las modalidades de contratación, los topes para determinar el proceso de selección, modalidades de compra de publicación obligatoria, impugnaciones y régimen procesal, entre muchos otros.

La DGCP no cuenta con los datos precisos acerca del monto y modalidades de la contratación total del Estado representado en sus unidades ejecutoras de presupuesto.⁴⁰

ii) Medida de la justificación del uso de métodos menos competitivos para las adjudicaciones

Calificación D: La legislación vigente y su interpretación son débiles en el uso de métodos menos competitivos para la adjudicación de compras y contrataciones y en muchos casos son aprobados.

La legislación detalla los casos de excepción en los cuales es necesario adjudicar contratos sin el cumplimiento de requisitos de competitividad en condiciones igualitarias como estipula la Ley. La Ley 440-06, en su artículo 6 define las condiciones en los cuales se excluye de cumplir ciertos requisitos en la contratación pública. Estos incluyen condiciones de urgencia o emergencia en el reglamento de ley o emergencia, en la Ley se mencionan requisitos de excepción, entre los cuales se encuentran los siguientes:

- 1) Tratados internacionales, acuerdos comerciales o de integración, convenios de préstamo o donaciones de otros Estados y de entidades de derecho público internacional, cuando así lo determinen los tratados, acuerdos y convenios, los cuales se regirán por las normas que se acordaren;
- 2) Operaciones de crédito público y la contratación de empleo público, que se rigen por sus respectivas normas y leyes;
- 3) Las actividades que por razones de seguridad nacional, emergencia o urgencia manifiesta que pudieran afectar vidas o la economía del país, previa calificación y sustentación mediante decreto cuando se trate de entidades del Gobierno Central, descentralizadas y autónomas y por resolución de la máxima autoridad competente cuando se trate de las demás entidades. La tipificación de esta calificación se estableció en el reglamento de esta ley;
- 4) La realización o adquisición de obras científicas, técnicas y artísticas, o restauración de monumentos históricos cuya ejecución deba confiarse a empresas, artistas o especialistas que sean los únicos que puedan llevarlas a cabo. Cuando se trate de la adquisición de bienes y servicios técnicos y científicos donde no exista más de una oferta nacional en primer lugar, e internacional en segundo lugar, o bienes y servicios que sin tener sustituto y teniendo un carácter exclusivo y especializado sólo sean ofrecidos por una sola persona natural o moral, se podrá prescindir de las formalidades y procedimientos de la presente ley con la previa publicación de una descripción de los servicios solicitados y el otorgamiento de un plazo de veinte (20) días para la recepción de ofertas. Cuando se trate de bienes, servicios técnicos o científicos de educación y salud, que tengan igual carácter, se prescindirá de las

⁴⁰ La DGCP solo tiene datos de los gastos de contratación y compras públicas por capítulos de aquellas unidades que registran sus procesos en SCC-SIGEF así en el año 2007 el monto registrado fue de RD\$39.604.818.266, 2008 RD\$58.203.213.071 y 2009 RD\$53.402.803.632.

formalidades y procedimientos establecidos en la presente ley y de los requisitos de publicación establecidos en este artículo;

- 5) Las compras y contrataciones de bienes o servicios con exclusividad o que sólo puedan ser suplidos por una determinada persona natural o jurídica;
- 6) Las compras con fondos de caja chica, las que se efectuarán de acuerdo con el régimen correspondiente;
- 7) La actividad que pudiese contratarse entre entidades del sector público;
- 8) Las compras y contrataciones que se realicen para la construcción, instalación o adquisición de oficinas para el servicio exterior;
- 9) Contratos rescindidos cuya terminación no exceda el cuarenta por ciento (40%) del monto total del proyecto, obra o servicio, de conformidad con los mecanismos que establezca el reglamento correspondiente.

iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de quejas relativas a las adquisiciones

Calificación NS: El sistema de compras y contrataciones públicas le provee al sector privado de un mecanismo de quejas independiente a nivel de varias instancias administrativas. La misión no pudo obtener evidencia sólida que demuestre la eficacia del mecanismo

La Ley 340-06⁴¹ y su ley modificatoria 449-07 y Decreto 490-07 especifican el procedimiento administrativo a seguir en caso de reclamaciones relacionadas con el proceso de compras y contrataciones realizados por las distintas unidades ejecutoras del presupuesto público. La primera instancia la constituye la entidad que se encuentra realizando el proceso de contratación de no surtir efecto pasa al órgano rector, en este caso, la DGCP. La instancia superior y externa al proceso de contratación la constituye el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Las actuaciones del órgano rector en los casos de impugnación son publicadas en la respectiva página web. Las actuaciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo son publicadas en la Web de la Suprema Corte de Justicia.

De acuerdo a lo anterior, se puede afirmar que la legislación existente al respecto permite aplicar un proceso para presentación y oportuna resolución de inconformidades relacionadas con el proceso de contratación y adquisiciones. No ha habido casos de quejas por parte de licitantes en el 2009, pero la falta de evidencia y en vista de las deficiencias descritas anteriormente en el sistema de procuraduría la misión tuvo dificultades en poder comprobar si el funcionamiento de este mecanismo es realmente eficaz.

ID-20 Eficacia de controles de gasto no salarial

Calificación (método de calificación M1): C. No se realizan controles sistémicos y rigurosos en las instituciones y las gerencias responsables de programas y proyectos. Solamente se autoriza el gasto según su entrada y orden de procesamiento de libramientos y otros controles financieros básicos. El sistema de control interno se encuentra en una etapa de modernización y mejoría y,

⁴¹ Ley 340-06 artículos 67,68, 69 y 70 y Capítulo III sobre régimen procesal.

por lo tanto, existen aún brechas en la aplicación de los controles en varios de los procesos y procedimientos administrativos del gasto público.

i) Eficacia de los controles de los compromisos del gasto

Calificación C: Los controles de los compromisos del gasto funcionan de manera eficaz en el sistema de autorización de pagos pero éstos no llegan a cubrir la totalidad de devengados y las vinculaciones entre varios de los controles y transacciones en el momento de la autorización del pago no salarial.

La normatividad presupuestal (Ley 423 -06) determina que no se puede incurrir en gastos sin antes haber recibido la respectiva cuota aprobada y el artículo 54 (b, IV) del mencionado estatuto define el compromiso básicamente como la aprobación por autoridad competente de un acto administrativo por el cual se formaliza una relación jurídica con terceros para la ejecución de obras, adquisición de bienes y servicios y contratación de personal. Los compromisos de gasto son controlados mediante la verificación de saldos en caja en la partida presupuestal correspondiente. Esta información es actualizada regularmente e informada y aplicada para cada una de las instituciones a través del SIGEF.

Si bien el SIGEF es el medio a través del cual se registran los compromisos y las actuaciones de gasto de las unidades ejecutoras del presupuesto los controles no se llevan de una manera sistémica. Varias de las distintas ejecuciones de gasto el sistema de Tesorería no cuenta aún con todos los controles de gasto requeridos a nivel de objeto de gasto y que sirvan incluso para convalidar los compromisos financieros autorizados en el presupuesto con los resultados físicos. Deficiencias existen, por ejemplo, en el sistema de pagos de facturas a contratistas con cargo a proyectos de inversión pública cuya información de los contratos y compromisos financieros adquiridos por el gobierno y los avances de obras son difícilmente verificados.

ii) Amplitud, pertinencia y entendimiento de otras normas y procedimientos de control interno.

Calificación: C. Existen otras normas y procedimientos de control interno conformado por un conjunto básico de directivas y rigores administrativos para el registro y procesamiento de transacciones financieras, entendidos por los que están involucrados en su aplicación.

Existe actualmente una variedad de controles internos básicos que rigen el registro y procesamiento de órdenes de pago. Para ello, la CGR se apoya en la Dirección de Revisión y Análisis para recibir, revisar y analizar las órdenes de pago (libramientos) de todas las instituciones del Gobierno Central, en cumplimiento a la Ley 10-07 y su reglamento.

La Ley de la CGR (Ley 10-07) determina que las unidades ejecutoras del presupuesto deben conformar y aplicar un sistema de control interno con la finalidad de determinar el cumplimiento de las distintas normas que regulan de una manera general la administración pública e institucional y particularmente aquellas relacionadas con la ejecución del presupuesto. La CGR como órgano rector del control interno (coordinador del SINACI) se encuentra en un proceso de reacomodamiento para cumplir con esta nueva responsabilidad y coordinar con las distintas instituciones públicas la implantación real del control interno.

Por el momento no existe evidencia que las Unidades de Auditoría Interna de las entidades se encuentren realizando o ejecutando procesos integrales y sistémicos de control previo. Los

controles internos son por lo general expost. Para este fin La Contraloría General de la República mediante las Unidades de Auditoría Interna ubicadas en las distintas entidades⁴² se encarga de verificar el cumplimiento de los controles previos de las transacciones a realizar por las entidades.

iii) Grado de cumplimiento de las normas y procesamiento y registro de las transacciones.

Calificación C: El grado de cumplimiento de las normas básicas para el procesamiento y registro de las transacciones financieras es alto. Existe, sin embargo, preocupación en algunos controles que aunque débiles y en otros en donde las autoridades de las instituciones ocasionalmente encuentran justificación para el uso de procedimientos recortados, improvisados y de emergencia en situaciones injustificadas.

La implantación del SIGEF en la gestión de las finanzas públicas le ha dado un gran avance al control del gasto público y al cumplimiento por parte de las agencias ejecutoras de la normatividad respectiva. El SIGEF tiene la capacidad de rechazar cualquier intento por parte de las instituciones de gastar más allá de lo autorizado mensualmente a nivel de los compromisos de pago. Permite igualmente realizar una consolidación de las transacciones de una manera oportuna y veraz especialmente de aquellas cuentas de ingreso y gasto administradas por la Tesorería.

ID-21 Eficacia de la auditoría interna

Calificación (método de calificación M1): D+ La auditoría interna se encuentra en un proceso integral de modernización. El sistema de administración financiera cuenta con una red de unidades de auditoría en los ministerios y otras instituciones gubernamentales las cuales vienen cumpliendo sólo parcialmente sus funciones en tanto el alcance de la normativa correspondiente no se defina claramente.

i) Alcance y calidad de la función de auditoría interna

Calificación C: La función de auditoría interna se encuentra comprendida en la reorganización de la administración pública y abarca todas los ministerios, esto es, como resultado de la reorganización del poder ejecutivo. Se vienen realizando auditorías especiales con progresos parciales en la realización de análisis de los problemas sistémicos de la administración financiera tales como la actualización y la salvaguarda de los bienes del estado y la calidad de la información en los estados financieros. Esta función no se cumple por completo debido a la falta de un marco normativo más amplio y de técnicas modernas de auditoría, algunas de las cuales ya se vienen implantando.

En el indicador anterior se señalaba que existen 175 unidades de auditoría interna cuya responsabilidad es velar por el cumplimiento de los requisitos para alcanzar una ejecución presupuestal eficiente y transparente aquella función se cumple, vale decir, el control previo a las transacciones, sin embargo, no se realiza un control integral, sistémico y funcional que se refiera a recomendaciones globales sobre la eficiencia y eficacia de las operaciones, el cumplimiento de leyes, reglamentos y contratos, la manera de salvaguardar los activos y otras. La auditoría se realiza en una buena parte de las unidades ejecutoras y se ajusta a las normas para el ejercicio

⁴² Según el informe de la CGR 2009 existen 175 unidades de auditoría interna.

profesional, sin embargo, su acción es limitada y se circunscribe al control de la transacción y no contempla auditoría sistémica.

El recién terminado y revisado plan estratégico de Contraloría General de la República 2010-2012 ha planteado la necesidad de crear la capacidad institucional para practicar auditorías internas e implementar eficazmente otras medidas establecidas en el Sistema Nacional de Control Interno (SINACI), como continuación a lo dispuesto en la Ley 10-07. Sin embargo, persisten las brechas en los planes de auditorías los mismos que no están basados en riesgos sistémicos. La concentración de las auditorías efectuadas de las Unidades de Auditoría Interna es mayormente la verificación de los libramientos de pago.

ii) Frecuencia y distribución de los informes

Calificación C: Si bien las UAI informan trimestralmente acerca de sus actividades a la CGR, éstas no publican regularmente los informes de auditoría al MH, las instituciones auditadas, y la Cámara de Cuentas. Los informes de auditoría no cubren aún muchos de los aspectos específicos de la administración financiera porque el marco normativo se encuentra en proceso de revisión y modernización y no se cuentan aún con varias técnicas modernas de auditoría.

La CGR emite informes anuales sobre las actividades realizadas en cumplimiento de lo ordenado en la Ley 10-07. Informes de otra índole se elaboran únicamente cuando auditores internos del Departamento de Auditoría Especiales llevan a cabo investigaciones especiales y ameritan evidenciar irregularidades administrativas y contables graves de violación de la ley.

iii) Medida de la reacción de la administración frente a las conclusiones de la auditoría interna

Calificación D: Las recomendaciones planteadas en los informes de auditoría son por lo general ignoradas por las instituciones auditadas.

La reacción enfrenta brechas existentes en el marco normativo las cuales serán corregidas como parte del plan estratégico operativo de la CGR.

No existe evidencia clara sobre el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas como resultado de un proceso de auditoría interna; tampoco aclaraciones de parte de las entidades auditadas de conclusiones emitidas en una auditoría especial; de igual manera, no están relacionadas en las memorias de CGR las reacciones o acatamientos de la administración de las recomendaciones que en su momento fueron formuladas. No se presenta informe sobre sanciones impuestas como resultado de investigaciones de auditoría realizadas.

3.5 Contabilidad, registro e informes

ID-22 Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas

Calificación global (método de calificación M2): **B**

i) Periodicidad de la conciliación de cuentas bancarias

Calificación B: La conciliación de las cuentas bancarias administradas directamente por la Tesorería se lleva a cabo diariamente. La conciliación de una porción considerable de cuentas no

administradas por la Tesorería se efectúa a través de las demás instituciones públicas responsables y sus resultados aparecen en informes trimestrales de contabilidad.

La Tesorería lleva a cabo una conciliación diaria y automática de todos los cuatro tipos de cuentas bancarias que controla por separado. El BANRESERVAS y el Banco Central envían los extractos de cuentas electrónicamente. El mismo día la información de los extractos se incorpora en el módulo de Administración de Cuentas del SIGEF, lo cual permite efectuar la conciliación en forma automática. La conciliación de las cuentas que no controla la Tesorería (alrededor de 6,000 cuentas citadas en ID-17) es efectuada por las instituciones titulares de esas cuentas bancarias. Este problema no será solucionado hasta que no se implemente el sistema de Cuenta Única del Tesoro, el cual se espera tener para 2011 acorde a las metas establecidas en el Plan Operativo de la Tesorería.

ii) Periodicidad de la conciliación y compensación de cuentas de orden y anticipos

Calificación B: Existe un reglamento reciente por medio del cual la TN concilia diariamente los anticipos financieros (Fondos en Avances y Reponibles). El reglamento exige que los saldos se liquiden periódicamente pero esta función se cumple solo parcialmente dada la existencia de cuentas bancarias con balances no rendidos pero poco significativos al cierre del ejercicio contable.

Los anticipos constituyen un mecanismo financiero que permite a las Unidades Ejecutoras de las Instituciones contar con disponibilidades de recursos para aplicarlos a gastos de menor cuantía. Asimismo, se incluyen las asignaciones de la doceava parte del presupuesto a los poderes y organismos especiales del Estado. Por lo tanto, entre los anticipos más utilizados se encuentran: anticipos de asignación obligatoria del Tesoro Nacional, los de excepción, las asignaciones de proyectos de inversión, los fondos reponibles para gastos recurrentes institucionales, los previstos para eventos especiales y los que se destinan a programas sociales como el desayuno escolar y hospitales públicos.

Esta conciliación se viene realizando en cumplimiento a lo dictado en la “Norma de anticipos financieros” de marzo de 2009. La conciliación se realiza diariamente, de manera automática, a través de los extractos remitidos por los bancos operando en el sistema pero su liquidación hacia finales del año ha resultado en una operación realizada parcialmente dada la existencia de saldos no rendidos y pendientes de cobro⁴³. En el estado financiero del 2009 elaborado por DIGECOG se observó un saldo al cierre del ejercicio contable equivalente al 7.5% del total de los ingresos tributarios. Una parte significativa de estos adeudos la representan las asignaciones pre-imputadas (82% del total), un mecanismo utilizado para transferir a los poderes del estado y organismos especiales que son gestionadas a través del SIGEF, seguidas por los anticipos a los programas de asistencia social (10%).

ID-23 Información sobre recursos recibidos por unidades de prestación de servicios

Recopilación y procesamiento de información para demostrar los recursos efectivamente recibidos (en efectivo o especie) por la mayoría de de las unidades de prestación de servicios de primera

⁴³ La normativa vigente requiere que, si los recursos recibidos mediante el mecanismo de Anticipo Financiero no son utilizados en un plazo de 45 días, éstos deberán ser reembolsados transitoriamente a la Tesorería Nacional

línea (con el foco de atención en las escuelas primarias y las clínicas de atención primaria de salud) en relación con los recursos puestos a disposición del sector o los sectores pertinentes, independientemente del nivel de gobierno responsable del funcionamiento y financiamiento de esas unidades

Calificación (método de calificación M1): **C**. El gobierno ha puesto a disposición del público informes con la programación de los recursos “gastables” por distritos y regiones además de una serie de proyectos e iniciativas impulsando la participación comunitaria, particularmente en el sector de educación. El gobierno no ha instituido un mecanismo independiente por medio del cual mide el grado de puntualidad y recepción de estos recursos según la calidad requerida por las unidades prestadoras de servicios primarios.

ID-24 Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso.

Calificación global (método de calificación M1): **C+**

i) Alcance de los informes en materia de cobertura y compatibilidad con las previsiones presupuestarias

Calificación C: No obstante existe una clasificación y naturaleza del gasto lo suficientemente amplia en los informes de ejecución presupuestaria disponibles la información se distingue a nivel capítulos, función y objeto de gasto y se presenta solamente los montos devengados.

La DIGEPRES elabora para propósitos de monitoreo y evaluación informes de ejecución presupuestaria tanto mensual como trimestralmente en los cuales se incluyen las recaudaciones tributarias, los gastos corrientes y de capital y las fuentes financieras. Los gastos corrientes se dividen en gastos para servicios personales, gastos no personales, materiales y suministros y transferencias corrientes a instituciones públicas y privadas. Las transferencias para los gastos de capital se presentan a nivel institucional (las más relevantes). El uso de los informes para conocer los avances de ejecución financiera es muy limitado por la falta de una columna acumulativa y de otras que refleje el presupuesto original aprobado. La información puede considerarse completa pero se presenta únicamente con base en el devengado dejando de lado las etapas de compromiso y de pago.

La DIGEPRES realiza otros informes de frecuencia semestral y anual que permiten la comparación del presupuesto original con las modificaciones realizadas mediante leyes o resoluciones, pero en forma general.

ii) Puntualidad en la presentación de informes

Calificación: A. Se preparan informes de ejecución presupuestal mensualmente y éstos se presentan dentro de los treinta días al final del período.

La DIGEPRES con apoyo de la Tesorería, prepara mensualmente un informe presupuestario sobre los ingresos y egresos del Gobierno Central. El informe se publica dentro de los treinta días posteriores al fin del período. La ley 423-06 estipula que debe realizarse un informe sobre el estado de ejecución de los ingresos, gastos y financiamiento del presupuesto correspondiente al primer semestre de cada año y remitirse al Congreso a más tardar el 31 de julio de cada año.

iii) Calidad de la información presupuestaria

Calificación: B. Los informes de ejecución presupuestal presentan datos completos. Los movimientos presupuestales se reportan adecuadamente y están integrados con la contabilidad gubernamental, y la consistencia de sus datos se ha venido mejorando recientemente con la integración gradual de nuevos módulos tales como el SNIP, el SIGADE, y el UEPEX todo lo cual ha producido resultados iniciales favorables.

La Ley 423-06 en el artículo 59 establece los requisitos para la evaluación de la ejecución del presupuesto para las instituciones del Gobierno Central, instituciones descentralizadas autónomas e instituciones de la seguridad social, con la finalidad de realizar informes periódicos tanto durante el ejercicio presupuestario como al cierre del mismo. En la práctica no se están evaluando los presupuestos a nivel institucional. Los problemas relacionados con los datos por lo general se destacan en los informes y no comprometen la concordancia y utilidad globales.

ID-25 Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales

Calificación global (método de calificación M1): **C+**

i) Integridad de los estados financieros

Calificación C: La DIGECOG prepara anualmente los estados financieros del Gobierno Central, los cuales incluyen el Balance General o de Situación Financiera, el Estado de Resultados Operacionales o de Ingresos y Gastos Devengados, el Estado de Flujos en Efectivo así como el Estado de Cambios en el Patrimonio Neto del Gobierno Central. Junto con esta información, la DIGECOG presenta también los estados financieros consolidados de las instituciones autónomas y descentralizadas y las municipalidades. No obstante, a pesar de los esfuerzos por incluir a todas las instituciones autónomas y descentralizadas y aplicar las normas nacionales de contabilidad, persisten los errores en estos informes por cuanto no abarcan la totalidad de estas instituciones conforme a lo requerido en el marco legal del sistema único de contabilidad y la información patrimonial, en general, es incompleta e inexacta.

La Ley 126 de 2001 crea el Sistema de Contabilidad Gubernamental, independizando las funciones de registro y control que ejercía la CGR. Esta ley crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, la cual viene operando desde 2003, y a la cual se le asigna la función de elaborar estados financieros del Gobierno.

La DIGEPRES prepara informes anuales de ejecución presupuestaria del Gobierno Central que luego son utilizados para la elaboración del Estado de Flujos en Efectivo. A partir del 2005 la DIGECOG ha realizado enormes esfuerzos para incluir el estado patrimonial en toda la extensión del Gobierno Central. Con un equipo de tasadores esta dirección ha hecho levantamiento de bienes muebles e inmuebles, dado que las instituciones no pueden suministrar esta información. A la fecha de la misión se lleva el 60% tasado con confirmación de catastro. Aún les falta tasar las existencias en los almacenes de los ministerios. Tienen planes de trabajo para varios años para valuar los activos y poder presentar un estado completo de activos y pasivos que abarque a todos los ministerios y las instituciones autónomas y descentralizadas. Igualmente la DIGECOG ha creado una comisión de trabajo para guiar a las entidades descentralizadas en materia de contabilidad. Una limitación seria es que la preparación de los estados financieros se realiza en

forma manual debido a que el subsistema de contabilidad del SIGEF y la interface con todos los diferentes registros subsidiarios particularmente los de personal, compras y contrataciones, inversiones financieras y no financieras no están operativos aún.

ii) Puntualidad en la presentación de los estados financieros

Calificación A: Los estados financieros del Gobierno Central se someten a la opinión y escrutinio de la CC en los tres meses posteriores al cierre del ejercicio fiscal.

La Ley 126-01 establece que debe someterse el Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas (Estados Financieros) a la Cámara de Cuentas antes del 1 de marzo del año siguiente al año de la ejecución presupuestaria. Estos informes son sometidos previamente a la CGR para su revisión y luego son enviados a la CC, la cual los utiliza como base para el informe que presenta anualmente al Congreso. Para los años 2008 y 2009, los informes han sido enviados a la CC respetando los plazos establecidos.

iii) Normas contables empleadas

Calificación C: La elaboración de los estados financieros anuales es realizada por DIGECOG en base a normas nacionales de contabilidad y a un formato coherente a lo largo del tiempo, en conformidad con normas internacionales de contabilidad. Estas normas son explicadas en las notas de los estados financieros pero ellas no se aplican en el proceso contable.

La DIGECOG ha emitido en el 2009 las normas generales “Momento para el Registro del Gasto y Momento para el Registro del Ingreso” las cuales establecen el método del devengado en concordancia con estándares internacionales. Esta dirección técnica ha emitido una serie de normas y metodologías nacionales específicas de contabilidad requeridas para la elaboración de los distintos devengados en concordancia con estándares recomendados por IPSAS (ver Caja 1).

Hasta la fecha, sin embargo, no se han aplicado en su totalidad las normas internacionales en materia de contabilidad. La DIGECOG ha expresado su interés para adoptarlas, para lo cual creó una comisión de trabajo para su aplicación gradual. Una dificultad es que las normas internacionales exigen que el registro sea sobre el Devengado usando el concepto convencional IPSAS y FMI. En el plan operativo tienen como meta visitar todas las unidades administrativas y financieras de las instituciones y la realización de talleres de capacitación. Cabe señalar que el Instituto de Contadores de República Dominicana juega un papel bastante limitado en el proceso de efectuar una reforma amplia de la normativa contable del sector público dominicano.

Caja 1. Normas Nacionales de Contabilidad en el Sector Público de la República Dominicana

Durante el período 2005-2010 la Dirección General de Contabilidad elaboró la siguiente documentación normativa para el registro de las operaciones financieras del Sector Público:

Plan General de Cuentas de Cuentas:

- Catálogo y Descripción de las Cuentas Contables del Gobierno General.
- Catálogo y Descripción de las Cuentas Contables de las Instituciones Descentralizadas y Autónomas.
- Catálogo y Descripción de las Cuentas Contables para los Municipios (en revisión)

Manuales:

- Manual de Especificaciones de Contabilidad
- Momentos Contables del Gasto.
- Momentos para el Registro del Ingreso
- Metodología para el Levantamiento de Bienes del Estado Dominicano.
- Manual del Sistema de Activos Fijos e Inventario.
- Manual de Usuario Sistema Administración de Bienes (SIAB)
- Manual de Conciliación de Cuentas de la Contabilidad del Tesoro.
- Manual de Bienes Muebles e Inmuebles
- Modelos de Asientos.
- Manual para la Elaboración del Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas
- Manual para la Elaboración de los Estados Financieros de las Instituciones del Gobierno Central.
- Manual para la Elaboración de los Estados Financieros de las Instituciones Descentralizadas y Autónomas.

Procedimientos:

- Conciliación Bancaria Fondo 100
- Procedimiento y Manual Tabla de Beneficiarios.
- Mantenimiento tabla de Deductores y Deducciones.
- Procedimiento Importación de la Data de Inventario de Activos No Financieros Recibida en DIGECOG
- Procedimiento de Cierre de Fondos Reponibles Sin Comprobantes
- Procedimiento Registro Centralizado De Subsidios Sociales
- Procedimiento para el Registro y Corrección de los Fondos en Avance
- Procedimiento para el registro de los Recursos Externos y Donaciones
- Descripción de Documento Entrada Diario de Transacciones
- Procedimiento Valuación de Inmuebles.
- Procedimiento de Registro de Aporte Patronal a la Seguridad Social.
- Procedimiento Subsidio por Maternidad.
- Procedimiento Nómina de Subsidios.
- Guía para los Implantadores del Sistema de Contabilidad.

Formularios e Instructivos Aprobados

- Información de Ingresos Especiales
- Entrada de Diario de Transacciones.
- Valuación de Inmuebles del Estado.
- Registro y/o Modificación de Beneficiarios y Deductores en el SIGEF y/o Autorizaciones de Acreditación en Cuentas Bancarias.
- Registro de Pagos Vía Tesorería
- Registros de Deuda Interna
- Registros de Deuda Balanza Inicial y Final
- Cuadro Comparativo de Desembolsos y Pagos
- Registros de Deuda Externa.

Los formularios e instructivos siguientes son utilizados para el cierre de fin de año:

- Arqueo de Cajas y Valores
- Conciliación Bancaria
- Ejecución Consolidada de Anticipos Financieros
- Cuadro Comparativo de Bienes.
- Ejecución de Gastos de Recursos Externos
- Relación de Cheques Anticipos Financieros
- Estado de Movimientos Bancarios
- Fondo Reponible.
- Estado de Ingresos de Recursos Externos
- Información de Ingresos Especiales
- Bienes Para Ser Transferidos a Biencionales Con Fines De Descargo
- Adquisición de Bienes para Ser Transferidos A Terceros
- Levantamiento Adquisiciones de Inmuebles
- Construcciones en Proceso

3.6 Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos

ID-26 Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa

Calificación global (método de calificación M1): D+

i) Alcance / naturaleza de la auditoría realizada (incluida la adhesión a las normas de auditoría)

Calificación C: La Cámara de Cuentas realiza anualmente auditorías externas a los ministerios y agencias autónomas y descentralizadas responsables de la ejecución del 70% del gasto total. Se realiza una gama de auditorías financieras, limitando su función mayormente a examinar el desempeño de la ejecución presupuestaria y no a evaluar también el desempeño y el impacto del gasto institucional y sectorial en el desarrollo nacional.

La calidad de la auditoría externa implica, el alcance referido a las entidades y fondos que son auditados en determinado ejercicio, la adhesión a las normas de auditoría y la focalización en problemas significativos. De acuerdo a los informes presentados por la Cámara de Cuentas al Congreso Nacional las instituciones auditadas en el último año fiscal representaron el 70% del gasto total del Gobierno Central y el enfoque consistió predominantemente en analizar la ejecución presupuestal y el mejoramiento en algunas de las funciones de la administración y el control financiero. Según la evidencia analizada se comprueba el esfuerzo realizado por parte de la CC en abarcar nuevas instituciones y analizar la función administrativa y recomendar en áreas fundamentales de tal manera de poder evaluar la gestión de las finanzas públicas en sus distintas dimensiones y entender la calidad de los bienes y servicios recibidos por el gobierno.

Por ejemplo, durante el año 2007 la Cámara de Cuentas realizó 78 auditorías (correspondientes al ejercicio fiscal del año 2006) de las cuales 10 fueron terminadas, publicadas y enviadas al ente auditado, una (1) quedó en proceso de auditoría, 11 en proceso de revisión jurídica, 48 en la Unidad de control de calidad de la Cámara de Cuentas y 8 expedientes para aprobación en el Pleno.

En el año 2008 la Cámara de Cuentas realizó 92 auditorías, 15 Informes finales enviados a los entes auditados, 37 Informes finales para calificación legal en el departamento de Consultoría Jurídica, 25 Informes provisionales sin réplica de la entidad auditada (revisión final), 15 Informes provisionales con réplica de la entidad auditada (revisión final). La Cámara de Cuentas durante el año 2008 continuó con trabajos de auditoría en proceso y que se venían elaborando correspondientes a años anteriores los cuales fueron sometidos a depuración y reevaluación al 2008. En el año 2008 la Cámara de Cuentas de la República de conformidad con el Artículo 37, Párrafo I, del Reglamento para la aplicación de la Ley de la Cámara de Cuentas inclusive ordenó notificar judicialmente a las instituciones que no presentaron informe y en ese sentido incurrieron en desacato remitiendo al Ministerio Público, la documentación pertinente de todas las instituciones que incumplieron.

Para el año 2009 la Cámara de Cuentas realizó 169 auditorías de las cuales terminó 47 y de ellas 39 fueron aprobadas por el Pleno, las demás se encuentran en revisión en distintas etapas del proceso, cabe señalar que las auditorías en proceso abarcan periodos algunas del año 2004, 2006, 2007, 2008 y 2009.

El examen de auditoría se basa en Normas Internacionales de Auditoría (NIAs) y en la utilización de técnicas de auditoría, siguiendo las Normas de Aceptación General y Guías Profesionales de

Auditoría Gubernamental establecidas por la Cámara de Cuentas. Si bien es cierto que en los informes se expresa la situación de una manera indicativa de la ejecución en términos numéricos y el apego a las normatividad de las unidades ejecutoras del presupuesto, también en algunos casos, se efectuaron análisis sobre problemas relacionados con la ejecución de obras públicas, inhabilidades para contratar, y depuración de nóminas, entre otras. Lo que muestra un avance en la calidad del informe sin llegar a recomendar en ninguno de ellos mejoras basadas en una auditoría sistémica (más orientada a los procesos y procedimientos).

ii) Oportunidad de la presentación de informes de auditoría al poder legislativo

Calificación A: Evidencia sugiere la realización de esfuerzos significativos por la de la Cámara de Cuentas y los informes anuales de auditoría se presentan hoy al Congreso Nacional en los cuatro meses posteriores al final del ejercicio fiscal. Los informes de auditoría externa (Informes al Congreso) correspondientes a los años fiscales 2002-2009 se publican en el portal de la Cámara de Cuentas.

La normatividad vigente ordena a la Cámara de Cuentas rendir un informe al Congreso Nacional en el cual detalle las actividades realizadas en ejercicio del control externo al sector público. El informe -con fecha de mayo 2008- sobre las cuentas generales y particulares del Estado, así como, la ejecución por parte del poder ejecutivo de los ingresos y gastos y auditorías realizadas correspondiente al ejercicio fiscal del año 2007, fue presentado por la Cámara de Cuentas al Congreso Nacional el 24 de junio de 2008 -dentro de la prórroga de la primera legislatura ordinaria-dentro del trámite interno de la Corporación legislativa el informe fue recibido en la Comisión Permanente de Cámara de Cuentas el 21 de agosto de 2008. No se suministró evidencia sobre el análisis del mencionado documento u observación alguna realizada por medio escrito al mismo.

El 30 de junio de 2009 la Cámara de Cuentas presenta al poder legislativo el informe correspondiente al año 2008 -dentro de la primera legislatura ordinaria en cumplimiento del precepto legal- y el 29 de abril del 2010 se hace entrega del informe correspondiente a la ejecución por parte del poder ejecutivo de los ingresos y gastos y auditorías realizadas correspondiente al ejercicio fiscal del año 2009. Se muestra un mejoramiento sustancial en el plazo de presentación de los respectivos informes al Congreso Nacional.

iii) Prueba del seguimiento de las recomendaciones de la auditoría

Calificación D: Las recomendaciones de la Cámara de Cuentas no son comunicadas anualmente a las instituciones correspondientes con el fin de obligarlas a elaborar e implementar un plan de acción y corregir las deficiencias encontradas en los informes de auditoría. A pesar de contar con un departamento especializado la CC no está realizando el seguimiento de las recomendaciones presentadas en sus informes de auditoría. El impacto de éstas en la integridad y cumplimiento de la función pública en los últimos tres años es incierto.

Las recomendaciones emitidas en los informes finales por parte de la Cámara de Cuentas son de cumplimiento obligatorio en la entidad u organismo, y son objeto de seguimiento y evaluación. Existe en la estructura administrativa de la Cámara de Cuentas un departamento especializado para dar seguimiento a las recomendaciones emitidas en las auditorías del año anterior, sin embargo, aún no se encuentra implementado y no se encontró certeza del intercambio de comunicaciones

entre la CC y los entes auditados referidas al avance de los procesos de cambio o ajuste derivados de las recomendaciones pertinentes.

ID-27 Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual

Calificación global (usando método M1): D+

i) Alcance del examen por parte del poder legislativo.

Calificación C: El alcance del examen de la ley de presupuesto anual realizado por el poder legislativo es general y la calidad del mismo no ha mejorado sustancialmente debido, entre otras, por el plazo corto sobre el cual se realiza finalmente. Existen áreas sustantivas omitidas en el escrutinio y que son de interés general por parte de la ciudadanía. El debate presupuestal excluye una discusión y consulta técnica acerca de la evolución del gasto y la inversión en sectores y programas prioritarios considerados prioritarios y las implicancias del nuevo presupuesto en el crecimiento y el desarrollo. Estas deficiencias en el examen se deben también a las limitaciones técnicas y la falta en varios casos de organización por algunos sub-comités de trabajo.

De acuerdo a la Ley 423-06, art. 40, el poder Ejecutivo someterá al Congreso de la República, para su consideración y aprobación, el “Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos” durante la segunda legislatura ordinaria (del 16 de agosto al 16 de noviembre). Si bien en los dos últimos años fiscales el envío del presupuesto al Congreso Nacional fue realizado en forma más oportuna (ver resultados del análisis del ID-11(iii) los miembros encargados no están en capacidad para realizar un examen profundo del proyecto de presupuesto anual.

En los dos últimos dos años fiscales (2009 y 2010) la documentación presupuestal ha proporcionado mayor información, la documentación presupuestal y su contenido. La Comisión Bicameral de Presupuesto del Congreso efectúa solamente un examen general de los cambios de la política presupuestal y de las asignaciones presupuestales en las diferentes provincias. Recientemente esta documentación brinda información útil—aunque no abarca aún toda la información requerida (ver resultados del análisis del ID-6) sobre la evolución de los agregados de ingreso y gasto, y recientemente el proyecto anual de presupuesto se enmarca en un presupuesto plurianual y existe la oportunidad para examinar las implicancias de los cambios de política de gasto en los proyectos prioritarios de inversión y el desarrollo.

El debate en el Congreso, por lo tanto, no es exhaustivo y no se reciben comentarios por parte de sub-comités clave en las negociaciones por sector prioritario. Cabe señalar, sin embargo, que el Congreso Nacional ha creado recientemente la Unidad de Seguimiento Presupuestal cuyo propósito será principalmente monitorear la ejecución del presupuesto. Mientras tanto, el Comité responsable carece aún de una capacidad técnica suficiente para examinar y entender las políticas fiscales que respaldan el proyecto de presupuesto y su ejecución. Tampoco toma en cuenta los distintos informes de auditoría y recomendaciones por parte de la CC, la CGR y otras entidades sectoriales relevantes de años anteriores para entender la evolución de los cambios en el presupuesto, entre otros.

ii) Medida en que los procedimientos legislativos son reconocidos y respetados

Calificación D: El Congreso Nacional conoce ampliamente los procedimientos administrativos y

plazos acordados para el escrutinio de la ley de presupuesto anual pero éstos, por lo general, no han sido respetados por este poder del estado en los últimos años.

La forma como el Congreso Nacional realiza el examen del proyecto de presupuesto anual es bien entendido por los miembros del Comité de Planificación y Presupuesto en particular. A pesar de ello los procedimientos correspondientes no han sido aplicados rigurosamente dentro de los plazos estipulados todo lo cual resta el grado de exigencia de los debates y la influencia sobre la propuesta presupuestal enviado por el gobierno.

iii) Suficiencia del tiempo que tiene el poder legislativo para dar una respuesta a las propuestas de presupuesto, tanto en lo que se refiere a las estimaciones pormenorizadas como, cuando corresponda, a las propuestas sobre agregados macro fiscales al principio del ciclo de la preparación del presupuesto.

Calificación D: Es insuficiente el plazo (por lo general una semana) otorgado a la Comisión Bicameral del Presupuesto para realizar un análisis exhaustivo del marco macro fiscal y del presupuesto plurianual, de la evolución de las cuentas principales de ingreso y gasto, y de las implicancias de los cambios en las políticas de gasto y financiamiento en el proyecto anual de presupuesto.

El plazo estipulado para el debate presupuestal por parte del Congreso Nacional es corto y controlado estrechamente por las autoridades del gobierno. No existen sub-comités en sectores de mayor interés para la ciudadanía que se encarguen del debate. El gobierno hace uso de una mayoría congresional para asegurarse que el proyecto de ley es aceptado sin mayores enmiendas.

iv) Reglas aplicables a las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio sin necesidad de aprobación previa por el poder legislativo

Calificación B: Existen reglas claras respecto de las modificaciones presupuestarias en el curso del ejercicio por parte del gobierno, según lo estipulado en la nueva ley orgánica del presupuesto. En ellas se establecen límites respecto de la medida y naturaleza de las modificaciones (traspasos y ampliaciones). Las reglas han sido, en general, acatadas en los tres últimos años no obstante ha habido ocasiones en donde se autorizaron traspasos requeridos entre capítulos administrativos en situaciones de excepción y que no excedieron los límites de gasto pre-establecidos, sin necesidad de recurrir al Congreso Nacional.

ID-28 Escrutinio legislativo de los auditores externos

Calificación global (usando método M1): D

i) Puntualidad del examen de los informes de auditoría por parte del poder legislativo (en el caso de informes recibidos dentro de los tres últimos años)

Calificación D: No existe evidencia sobre el análisis realizado por el Comité de Cuentas del Congreso de los informes de auditoría enviados por la Cámara de Cuentas.

La Cámara de Cuentas ha remitido los informes sobre la ejecución presupuestaria dentro de los límites determinados en la Ley (dentro de la primera legislatura) referidos al año que viene de terminar. No se encontraron evidencias de los análisis realizados por el poder legislativo de los referidos informes durante el periodo del análisis 2007-2009.

ii) Alcance de las audiencias realizadas por el poder legislativo acerca de las principales conclusiones

Calificación D: El Congreso Nacional no ha validado o realizado ninguna discusión acerca de las conclusiones señaladas en los informes de auditoría externa de los últimos años.

En entrevista sostenida por la Misión PEFA el día 12 de julio con los Presidentes de las Comisiones de Presupuesto y de la Cámara de Cuentas se manifestó que durante el periodo del análisis 2007-2009 no se había realizado ninguna discusión acerca de las conclusiones y recomendaciones expresadas en los informes de auditoría presentados por la Cámara de Cuentas.

iii) Recomendaciones de medidas por el poder legislativo y su ejecución por el poder ejecutivo

Calificación D: El Congreso Nacional no ha tomado ninguna acción respecto a los informes de auditoría externa en los últimos años.

No se encontró alguna evidencia referida a la formulación de recomendaciones de parte del poder legislativo como resultado directo de un informe de auditoría presentado por la Cámara de Cuentas en cumplimiento de la Ley 10-04.

3.7 Prácticas de donantes

D-1 Previsibilidad del apoyo presupuestario directo

Calificación global (usando método M1): **D**

(i) La desviación anual del apoyo presupuestario real con respecto al previsto por los organismos por lo menos seis meses, antes de que el gobierno presente su propuesta presupuestaria ante el poder legislativo

Calificación D: En dos años los desembolsos según los acuerdos de apoyo presupuestario variaron en más del 15% con respecto a la asistencia programada durante el período 2007-2009.

La diferencia promedio total entre la AOD programada y desembolsada fue del 29.8% en los tres últimos años. Los desembolsos totales de donaciones en el año 2007 resultaron en 5.9% por encima de lo previsto; mientras que en los años 2008 y 2009 éstos estuvieron en 17.4% y 66.2% por debajo de lo previsto (Cuadro 14). Este último es causado por desembolsos realizados fuera de la programación presupuestaria inicial.

Las desviaciones por debajo de lo previsto son ocasionadas por las diferencias en los ciclos presupuestales y los años fiscales de los países donantes que no siempre coinciden con el nacional. Las desviaciones y las demoras también son causadas por el bajo rendimiento de los proyectos como resultado de los problemas en sus capacidades locales y por la ausencia de recursos de contraparte local acordados conjuntamente.

Entre los donantes que acordaron mayor AOD al país se encuentran la Unión Europea. El apoyo presupuestario programado por acuerdos con la UE representó el 77% del total y sus desembolsos fueron del 88% del total de las agencias donantes.

Cuadro 14. Financiamiento externo de proyectos de inversión pública

	2007	2008	2009
Unión Europea			
Presupuesto	2,232.1	1,413.2	1,532.0
Desembolsado	3,065.2	1,791.4	589.0
Desviación	37.3%	26.8%	-61.6%
BID			
Presupuesto	31.7	-	102.2
Desembolsado	91.0	57.2	16.5
Desviación	187.1%	...	-83.8%
AECID			
Presupuesto	37.7	50.6	115.2
Desembolsado	42.3	50.6	0.6
Desviación	12.3%	0.0%	-99.5%
Otros bilaterales			
Presupuesto	1,327.5	1,194.7	206.4
Desembolsado	681.4	216.2	49.0
Desviación	-48.7%	-81.9%	-76.3%
Resto AOD			
Presupuesto	454.8	505.8	27.5
Desembolsado	445.6	498.0	15.3
Desviación	-2.0%	-1.5%	-44.4%
Total			
Presupuesto	4,083.8	3,164.3	1,983.3
Desembolsado	4,325.5	2,613.4	670.4
Desviación	5.9%	-17.4%	-66.2%

Fuentes: SIGEF, y DIGECOOM.

(ii) *Puntualidad de los desembolsos de los donantes en el curso del ejercicio presupuestario o sea el cumplimiento de las obligaciones trimestrales agregadas*

Calificación D: No existe una programación ni un monitoreo trimestral de desembolsos acordada con los donantes.

D-2 Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda a proyectos y programas

Calificación global (usando el método M1): **D**

(i) *Integridad y puntualidad de las estimaciones presupuestarias de los donantes con fines de apoyo para proyectos*

Calificación: D. Los donantes se reúnen con los beneficiarios del gobierno para armonizar la programación y calendarización de las donaciones. Pero no todos cuentan con estimaciones presupuestarias las cuales no son informadas con suficiente anticipación a las instancias

correspondientes de la MEPYD y el MH. Una parte importante de los desembolsos no se anticipa debidamente lo cual afecta la programación financiera.

De las informaciones de desembolsos presentadas al inicio del ejercicio presupuestario, en promedio, para el periodo en cuestión, solo el 12.04% de los donantes presentaron información completa de los desembolsos que se realizarían dentro del ejercicio presupuestario anual.

La clasificación presupuestaria de los donantes multilaterales es congruente con la nacional, sin embargo, en el caso de los donantes bilaterales, al menos los 5 más importantes: España, Alemania, Francia, Japón, y Estados Unidos, no se puede homogeneizar los registros de los desembolsos con la clasificación presupuestaria vigente en la República Dominicana.

(ii) Frecuencia y cobertura de la presentación de informes por los donantes acerca de los flujos efectivos de los donantes con fines de apoyo para proyectos

Calificación D: La evidencia indica que la porción de agencias donantes que brindan mayor asistencia para proyectos reporta anualmente su programación de desembolsos. Los reportes se presentan en un formato muy cercano a la clasificación presupuestaria dominicana.

Por lo general la frecuencia de presentación de los informes relativos a los desembolsos por parte de los donantes multilaterales es semestral o anual. Los donantes multilaterales más importantes, como son la Unión Europea, el BID y Banco Mundial, presentan sus informes anualmente⁴⁴.

En el caso de los cinco principales donantes bilaterales, la frecuencia de presentación de informes es trimestral y semestral, a excepción de Japón y Estados Unidos, los cuales para actividades concretas pueden presentar informes de carácter financiero, logístico y operativo mensualmente, de acuerdo a sus programaciones al inicio de los periodos de ejecución.

D-3 Proporción global de los fondos de ayuda para el Gobierno Central que son administradas con arreglo a los procedimientos nacionales

Calificación: C. Aproximadamente el 55 % de los fondos de ayuda externa oficial se maneja en base a los procedimientos nacionales el 75 por ciento de los fondos de ayuda externa oficial se maneja en base a los procedimientos nacionales. Estos lo conforman principalmente la Unión Europea, a través de la 9ª y 10ª reposiciones del FED, y AECID, quienes están requeridos de aplicar y vienen aplicando sus procedimientos de procuraduría, contabilidad, auditoría, y reporte en base a los estándares oficiales dominicanos.

La Ayuda Externa Oficial está principalmente conformada por los aportes de la Unión Europea, de los cuales el 58,25 % de lo aportado fue administrado con arreglo a procedimientos nacionales, así como por los del BID y el Banco Mundial.

A falta de los resultados finales sobre la encuesta liderada por la OECD sobre la eficacia de la ayuda en la República Dominicana que arrojará el dato sobre la totalidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo para el 2009, la información utilizada para calcular el presente indicador proviene directamente de las cuentas de ingreso del SIGEF (60 y 70).

⁴⁴ Información extraída de la Matriz de Convenios de Cooperación Internacional.

Apoyo Presupuestario millones de US\$	Monto
Total apoyo presupuestario – UE *	27.9 m
Total de apoyo presupuestario - BID	449m
Total de apoyo presupuestario - BM	431m
Total Fondos de Ayuda Externa Oficial (Fuente: Cuenta 60 y 70 SIGEF)	1.7167 m
Proporción global de los fondos de ayuda para el Gobierno Central que son administradas con arreglo a los procedimientos nacionales	55,82 %

Fuentes: Banco Mundial – BID – Unión Europea – Sedes en Republica Dominicana.

* Monto aparece en Euros.

Capítulo IV. Reforma del sistema de gestión de las finanzas públicas

La reforma del sistema de gestión de las finanzas públicas (GFP) de República Dominicana se inició en 1996 con la formulación del Programa de Administración Financiera Integrada (PAFI). Este se creó mediante el Decreto No. 581-96, a través de la Comisión Técnica Interinstitucional encargada de elaborar las propuestas de Reforma y Modernización de la Administración Financiera Gubernamental y posteriormente acordada en 1998 a través del Convenio de Cooperación Técnica 1093/OC-DR con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para su financiamiento. En sus primeros años se formularon una serie de medidas urgentes de reforma administrativa, que tardaron en implementarse, u otras con escasa vinculación, entre las medidas de reorganización estuvieron la creación de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

Pero fue recién en 2004 que se implantaron las mayores medidas de cambio gracias al plan propuesto en el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF), esto es, con el fin de buscar una mayor coherencia en las medidas de simplificación, armonización y modernización de los procesos y procedimientos en la administración financiera del estado. Se desarrollaron rápidas acciones de mejoramiento y estabilización del sistema, logrando importantes avances en materia de procesamiento de información financiera del Gobierno Central. En aplicación a los planes de modernización iniciados hace una década, y como resultado del primer estudio del sistema fiduciario y de rendición de cuentas (CFAA) en 2005⁴⁵, el Gobierno Dominicano impulsó un profundo proceso de reformas jurídico-institucionales que servirían como herramientas para implantar cambios profundos en el sistema de las finanzas públicas. Entre esas medidas estuvieron la reforma del marco legal que incluyó la aprobación de la Ley de Tesorería, la Ley Orgánica del Presupuesto, la Ley sobre la Organización del Ministerio de Hacienda, y la Ley de Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, así como la adopción del Sistema Nacional de Control Interno. Todas estas medidas dieron como resultado la creación de nuevas capacidades técnicas y administrativas en cumplimiento a los objetivos del SIGEF.

Entre los objetivos del SIGEF se encuentran (i) generar una mayor consistencia entre las decisiones sobre gastos, inversiones y las políticas macroeconómicas tomadas por el gobierno; (ii) mejorar la gestión en la captación, manejo y asignación de los recursos públicos; (iii) producir información oportuna y confiable para la toma de decisiones; (iv) gestionar los recursos públicos en forma transparente; e (v) incrementar la eficacia del control interno y externo, así como permitir realizar una evaluación por resultados, aspecto que ha constituido un reto grande dentro del proceso de modernización del estado.

Desde el año 2006 el Gobierno de la República Dominicana ha intensificado las reformas económicas e institucionales con el propósito de bases sólidas de un proceso de crecimiento económico dinámico, eficiente y sostenido de largo plazo. Estas incluyen un conjunto de reformas en la política del gasto público que le han permitido al gobierno aplicar medidas de racionalidad, priorización y austeridad. En este sentido se han implementado una serie de reformas que afectan la mayoría de las instituciones vinculadas a la programación, asignación y uso de los recursos públicos y el planeamiento de sus operaciones. Este proceso ha facilitado al país obtener logros

⁴⁵ República Dominicana: Evaluación del Sistema Fiduciario; Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, Informe No. 31497-DO, 18 de abril de 2005.

más sustantivos en sus índices globales de crecimiento y de bienestar social, desde el año 2005 a pesar de los importantes obstáculos que debió enfrentar a lo largo de este período.

Paralelamente al PAFI el gobierno puso en marcha el Programa de Apoyo a la Gestión de las Finanzas Públicas (PAIGFP). 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. El programa se estructura en 5 resultados: el primero dirigido a aumentar la neutralidad en el proceso presupuestario, el segundo dirigido al incremento de la efectividad y la regularidad del proceso presupuestario, un tercer resultado se enfoca en mejorar la eficiencia del proceso presupuestario, el cuarto resultado trata de aumentar la transparencia del proceso presupuestario y un quinto apoya la rendición de cuentas y el control de la ejecución presupuestaria por el Congreso y por la sociedad civil (control social).

4.1 Procesos y sistemas actualmente en operación

La reforma a la gestión financiera del Estado ha implicado mejoras en los sistemas, procesos y procedimientos del Presupuesto, Planificación, Tributación, Control Fiscal (control interno y externo) y Contabilidad Gubernamental. La GFP ha logrado un mejoramiento de la transparencia y la rendición de cuentas en sus sistemas de información accesibles al público en general. Un aspecto resaltante se refiere al uso de herramientas técnicas (sistemas -procesos y procedimientos simplificados y unificados-) y tecnologías de informática de vanguardia para soportar los procesos de GFP. En apoyo a las reformas descritas anteriormente el gobierno cuenta con los sistemas de información financiera siguientes:

- **Sistema Integrado de Gestión Financiera, SIGEF.** El Sistema Integrado de Gestión Financiera hace parte del proceso de modernización, manejo técnico, eficiencia y transparencia de las finanzas del Estado. Se implanta bajo el liderazgo del Ministerio de Hacienda a partir del año 2004 y se han desarrollado a la fecha acciones de mejoramiento referidas al procesamiento de la información financiera del Gobierno Central. La implantación del SIGEF ha propiciado en los funcionarios e instituciones un cambio en la cultura administrativa y organizacional como resultado de un manejo presupuestal basado en la programación, ejecución y evaluación del presupuesto, teniendo en cuenta las necesidades a ser atendidas con los recursos financieros disponibles. De la misma manera, permite una gestión financiera basada en metas y resultados teniendo en cuenta los principios de economía, eficiencia y eficacia con que se captan y usan los recursos públicos. El sistema está diseñado sobre la base, entre otras, de los principios de centralización en el dictado de normas y metodología y la desconcentración de carácter operativo, la integración de los subsistemas de Presupuesto, Contabilidad, Tesorería y Crédito Público, la actualización del marco normativo vigente, la modernización del control gubernamental y el uso de tecnología informativa moderna. Pretende los siguientes objetivos: a) Generar una mayor consistencia entre las decisiones sobre gastos, inversiones y las políticas macroeconómicas tomadas por el Gobierno, b) Mejorar la gestión en la captación, manejo y asignación de los recursos públicos, c) Producir información oportuna y confiable para la toma de decisiones, d) Gestionar los recursos públicos en forma transparente, e) Incrementar la eficacia del control interno y externo, así como, una evaluación por resultados.
- **Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP.** La Ley 498-06 crea el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, el cual implica un profundo cambio en la forma en que tradicionalmente se ha tratado el tema de la inversión pública. A partir de la vigencia de dicha normativa se establecieron requisitos de información, tanto para el registro informático de los

proyectos, como para la presentación de un documento de proyecto de inversión a nivel de perfil que justifique la demanda de recursos públicos para su ejecución. El proceso de ordenamiento implica que todo proyecto, cualquiera sea su tipología, se acompañará del documento de proyecto que contenga su formulación y evaluación por parte de la institución formuladora y de los antecedentes complementarios que para cada tipología de inversión se establezcan en los procedimientos definidos por el SNIP. Esta documentación debe ser presentada a la ventanilla única que tiene habilitada el Ministerio de Economía para tales efectos, de modo que la Dirección General de Inversión Pública (DGIP), basada en la misma, proceda al análisis, opinión técnica y admisibilidad, antes de ser priorizados e incluido en el Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública y en el presupuesto anual correspondiente. El SNIP está orientado a la creación de una “cultura de proyectos” y la creación y utilización de un lenguaje homogéneo dentro del Sector Público en el tratamiento de todas las materias relacionadas con el proceso de la inversión pública, a través de la estandarización de los conceptos utilizados en las diferentes etapas. Se encuentra en operación la interface entre el SNIP y el SIGEF siendo el código único del proyecto y la agencia o unidad ejecutora correspondiente las que navegan a través de sus diferentes módulos.

- **Sistema Nacional de Control Interno, SINACI.** Establecido por la ley 10-07, comprende el conjunto de leyes, principios, normas, reglamentos, métodos y procedimientos que regulan el control interno de la gestión de quienes administran o reciben recursos públicos en las entidades y organismos. Tiene como propósito lograr el uso ético, eficiente, eficaz y económico de los recursos públicos, así como, facilitar la transparente rendición de cuentas de los servidores públicos. La Contraloría General de la República es el organismo responsable del diseño, vigencia, actualización y supervisión del sistema de control interno del sector público, que incluye el funcionamiento de las Unidades de Auditoría Interna. El SINACI rige para las siguientes entidades y organismos: Gobierno Central; Instituciones Descentralizadas y Autónomas; Instituciones Públicas de la Seguridad Social; Empresas Públicas con participación Estatal mayoritaria; Ayuntamientos de los Municipios y del Distrito Nacional. Actualmente la Contraloría General de la República adelanta un proceso de modernización y adaptación institucional que le permita enfrentar el reto asignado constitucionalmente de ser el órgano rector del control interno y responsable del diseño y aplicación del SINACI.
- **Sistema Integrado de Administración de la Deuda, SIGADE.** Este software permite registrar, monitorear y analizar los datos relativos a la deuda. El sistema es promocionado por las Naciones Unidas orientado a utilizar tecnología de la información para alcanzar un manejo eficaz de la deuda. A partir de septiembre de 2004 se traspasó la responsabilidad del registro y del servicio de la deuda externa del sector público no financiero al Ministerio de Finanzas (hoy Ministerio de Hacienda)- Departamento de Crédito Público- cuyas principales responsabilidades, al respecto son: a) Registrar las operaciones de crédito público interno y externo del Gobierno Central, b) Producir las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la Deuda Pública, c) Emitir los libramientos de pago de los servicios de la Deuda Pública, d) Realizar el seguimiento y gestión de los pagos por servicios de la deuda pública. Se informatizó la transmisión automática de datos del SIGADE al SIGEF en lo concerniente al servicio de la deuda pública, lo que implica, relacionar sistemáticamente el registro en el SIGADE del pago de principal, pagos de intereses y comisiones, con su contraparte presupuestaria y contable en el SIGEF, a su vez, el de establecer un flujo informativo en ambas direcciones que cumplan con el modelo conceptual del SIGEF.
- **Sistema de Integrado de Gestión Aduanal (SIGA).** El Sistema Integrado de Gestión Aduanera, es una herramienta concebida y desarrollada exclusivamente para la República

Dominicana, con el financiamiento del Fondo Económico de Cooperación y Desarrollo (EDCF) del EXIMBANK de Corea, y aprobado por el Congreso Nacional con la resolución número 54-07 promulgada el 23 de abril del 2007. Este sistema provee al Estado Dominicano una solución tecnológica adecuada para el desarrollo de una gestión aduanal con los más altos niveles de eficiencia y transparencia. Obedece a la planeación estratégica para agilizar el comercio exterior, es una herramienta de última generación tecnológica agilizando los procesos operativos de puertos, aeropuertos, zonas de frontera y zonas francas. Facilita el cobro de los tributos a los usuarios del comercio exterior. Ofrece competitividad a los importadores e inversionistas. Permite a los comerciantes realizar trámites en línea desde cualquier parte del mundo eliminando procesos y papeleos manuales. Permite conexión con los bancos y el pago se puede realizar desde la oficina. Se cuenta con un expediente electrónico. El SIGA ha sido un paso importante hacia la modernización del comercio exterior, pues, como se mencionó eliminó procesos y papeleos manuales economizando tiempo y dinero para las empresas. Significa un ahorro para el país y para el consumidor final.

4.2 Deficiencias y retos en el sistema de GFP

Los resultados de la evaluación PEFA indican que las mayores deficiencias y retos se encuentran en las siguientes dimensiones principales:

Credibilidad del presupuesto

- Generación y supervisión periódica de datos confiables y completos sobre el saldo de los atrasos de pagos a través del SIGEF

Universalidad y transparencia

- Ampliación de la información presupuestal entregada al Congreso Nacional, sobre la base de las buenas prácticas internacionales
- Eliminación de gastos extra presupuestales e implementación de la Cuenta Única del Tesoro
- Unificar la información central de ingresos y gastos de donaciones
- Fortalecer el marco de las relaciones fiscales con los gobiernos SN y mejorar la confiabilidad y calidad de la información de los reportes sobre la ejecución presupuestal a nivel municipal
- Integrar al SIGEF - contabilidad gubernamental- la situación financiera de los municipios para poder medir el riesgo fiscal de mediano plazo.
- Publicación periódica de estadísticas completas sobre compras y contrataciones

Presupuestación basada en políticas

- Aplicar un tiempo más apropiado con los ministerios y demás instituciones gubernamentales para comunicar sus techos presupuestales y formular sus estimaciones de gasto.
- Mejorar la perspectiva presupuestaria plurianual, los traspasos presupuestarios y la vinculación inversión-gasto corriente

Certeza y control presupuestal

- Mejorar la reprogramación de compromisos y cuotas de pago en una forma más transparente con las unidades ejecutoras y programas prioritarios

- Aumentar la cobertura de las entidades públicas en la implantación y utilización del SASP e implementación de auditorías anuales a la nómina
- Reformar el marco legal y regulatorio que gobierna el sistema de procuraduría
- Implementación de normas y técnicas modernas de auditoría interna en el marco del SINACI

Contabilidad, registro e informes

- Desarrollar el Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de tal forma que el registro de ellas en la contabilidad permitan contar con información diaria de los bienes y servicios recibidos de manera parcial o total, en cantidad y calidad, de los compromisos financieros contraídos por el gobierno y de los compromisos físicos de los contratistas, y de las implicancias de estos en la contabilidad de inventarios y de activos fijos, entre otros.
- Producir estados financieros y patrimoniales completos y consolidados del Gobierno Central

Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos

- Fortalecer en la CC el proceso de seguimiento a las recomendaciones formuladas a las entidades y su cumplimiento en los planes operativos
- Presentación más oportuna del proyecto de presupuesto de ingresos y ley de gastos debe por parte del ejecutivo al escrutinio legislativo

4.3 Iniciativas recientes y acuerdos de asistencia técnica en camino

En respuesta a los desafíos de los últimos años el gobierno ha anunciado la puesta en marcha del Programa de Modernización de la Administración de los Recursos Públicos financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El objetivo general del Programa es mejorar la gestión de los recursos públicos, con el propósito de incrementar la eficacia y transparencia en el uso de los mismos y mejorar la efectividad de la gestión gubernamental. Este cubre todas las etapas del proceso presupuestario incluyendo el control interno y la auditoría interna. El Programa tiene cinco objetivos específicos: (i) fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Hacienda (MH) para asegurar que este 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 o 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 (ver Caja 2 para mayores detalles de los componentes del Programa).

Caja 2. Componentes del Programa de Modernización de los Recursos Públicos

1. Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Hacienda (MH)

Este componente incluye las siguientes actividades: (a) reestructuración de las oficinas centrales de la SEF, en cumplimiento a los planes y ajustes de organización requeridos según el proyecto de ley orgánica del MH; (b) diseño e implantación de un sistema de estadísticas fiscales; (c) organización y puesta en funcionamiento de la Unidad de Análisis y Diseño de Políticas Fiscales, la cual tiene como objeto fortalecer la capacidad de MH en el análisis de la coyuntura fiscal y en la formulación de las respectivas políticas; (d) fortalecimiento institucional de los órganos rectores, el cual incluye la elaboración de un diagnóstico institucional, la preparación del reglamento interno y el manual de organización, la determinación de los requerimientos y calificaciones del personal, y un manual de descripción de puestos de trabajo, y la reingeniería del centro de capacitación del MH. En el marco de esta última actividad se impulsará el perfeccionamiento de los recursos humanos que participan en los procesos de política y gestión fiscal en todo el ámbito del sector público.
2. Consolidación de la Reforma de la Gestión Financiera del Gobierno Central
Este componente tiene como propósito apoyar la consolidación del SIGEF y sus alcances en el 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 Internet. Los nuevos módulos que serán financiados por el Programa son: (a) Fortalecimiento de las Direcciones Administrativas Financieras (DAFs) de las Secretarías de Estado en todas las entidades del Gobierno Central. Cada DAF coordinará su acción con el MH y con los órganos rectores del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado; (b) desarrollo e implementación de la interface del SIGEF con el Sistema de Recursos Humanos (SASP); (c) desarrollo e implementación de la interface del SIGEF con el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP); (d) desarrollo informático e implementación del SIGEF en las UEPEX; (e) Adaptación del módulo de presupuesto a las disposiciones de la nueva Ley Orgánica de Presupuesto; (f) adaptación del módulo de crédito público a las disposiciones de la Ley 6-06 (que crea el Sistema de Crédito Público); (g) adaptación del módulo de tesorería a las disposiciones de la Ley de la Tesorería Nacional (567-05); (h) Migración del SIGEF a Internet; e (i) Adaptación del subsistema de contabilidad al nuevo marco legal.
3. Desarrollo del Sistema de Administración Financiera en las Instituciones Descentralizadas y Autónomas
El propósito de este Componente es apoyar la extensión del SIGEF al sector público descentralizado no empresarial, incorporando a 30 Instituciones Descentralizadas o Autónomas y 4 Instituciones de la Seguridad Social. El SIGEF Descentralizado se desarrollará a partir de la estructura funcional e informática del SIGEF Central; esto significa que los procesos de formulación presupuestaria, modificaciones presupuestarias, programación de la ejecución, ejecución del presupuesto, proceso de pagos, ejecución del presupuesto de ingresos, conciliación bancaria y contabilidad patrimonial servirán de base para su adecuación a las necesidades de las instituciones descentralizadas. Lo mismo sucederá con los sistemas conexos de compras y contrataciones, administración de bienes, recursos humanos y de unidades ejecutoras de préstamos. Se financiarán las siguientes actividades: (a) desarrollo del modelo conceptual de Instituciones Descentralizadas y Autónomas; (b) desarrollo funcional e informático del SIGEF para Instituciones Descentralizadas y Autónomas a partir del SIGEF para el Gobierno Central; (c) implantación del SIGEF en 30 Instituciones Descentralizadas y Autónomas y 4 Instituciones Públicas de la Seguridad Social; (d) dotación de infraestructura informática básica (hardware, software y servicios de conexión) y de comunicaciones para las instituciones descentralizadas; y (e) capacitación y adiestramiento al personal de las Instituciones Descentralizadas y Autónomas.
4. Fortalecimiento de la Gestión de Compras
Este Componente tiene por objeto promover la economía, eficiencia y transparencia en las compras y contrataciones del Estado en forma sostenible, mediante el fortalecimiento organizacional y la modernización de los instrumentos operativos de las entidades e instituciones incluidas en el ámbito de la Ley de Contratación Pública de Bienes, Obras, Servicios y Concesiones de reciente sanción. Se financiarán las siguientes actividades: (a) el desarrollo, implantación y extensión del módulo de compras y contrataciones, incluyendo los módulos de publicidad, licitaciones y compras menores y la capacitación para el uso de dicho sistema; y (b) el fortalecimiento de las Oficinas de Compras Institucionales (OCI), que incluirá un diagnóstico y la planificación de la reorganización de las unidades institucionales del sistema; una nueva organización para gerenciar las compras de acuerdo a las necesidades de cada institución; la preparación de herramientas, manuales y guías de procedimientos internos, así como metodologías para la planificación de las adquisiciones; y el entrenamiento en el lugar de trabajo de funcionarios de las instituciones involucradas.
5. Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General de la República e implementación del sistema de control interno
Este Componente tiene por objeto implantar un sistema de control interno y fortalecer institucionalmente a la Contraloría General de la República (CGR) a fin de que pueda actuar como órgano rector de dicho sistema y pueda cumplir con eficacia sus funciones legales, para asegurar razonablemente que el manejo, uso e inversión de los recursos públicos se realice con eficiencia y transparencia. Para ello se financiarán las siguientes actividades: (a) Desarrollo de la normativa secundaria o específica sobre la base de la normativa rectora y de los estándares internacionales de auditoría y control; (b) Definición e implementación de la reestructura organizacional de la CGR para el ejercicio de su atribución rectora del control interno; (c) Desarrollo de las herramientas para la evaluación de la efectividad del control interno institucional; (d) Implementación del control interno, la auditoría interna y de las herramientas tecnológicas de auditoría interna en unidades piloto, y (e) Difusión y capacitación del personal de la CGR y de los entes públicos en la normativa rectora y los nuevos procedimientos.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

En respuesta a los requerimientos para fortalecer la capacidad del Ministerio de Hacienda, esta institución formuló una matriz de acciones específicas que forman parte de su plan estratégico institucional. Igualmente se establecieron acciones en otros entes rectores principales como el MEPYD en donde se dieron pasos importantes para actualizar el presupuesto plurianual, vincular el presupuesto con los planes sectoriales estratégicos, y unificar el registro y el mantenimiento de la información sobre acuerdos de cooperación multilateral, entre otros.

Entre las acciones previstas más importantes del PEI del MH se encuentran la creación de la Cuenta Única de Tesorería en el año 2012. La TN ha elaborado un proyecto de normativa de apertura y cierre de cuentas bancarias autorizadas el cual espera su aprobación en el presente año. Como parte de estas medidas, se iniciará en enero del 2011 el relevamiento de las cuentas bancarias a partir del cual se procederá con el cierre de ellas en un número determinado de instituciones piloto hasta el cierre del resto hasta el año 2015.

Por otro lado, el Ministerio de Administración Pública (MAP) y el Ministerio de la Presidencia han elaborado el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública cuyo objetivo principal es organizar y regular los órganos estatales así como los procedimientos para crear su base jurídica. El proyecto busca, asimismo, delimitar el rol funcional de los ministerios y crear una estructura estatal simple y coherente en base a los requerimientos actuales. A través del reordenamiento institucional de la función pública y la organización administrativa de la función financiero en el sector público el gobierno estará estableciendo las relaciones entre las diferentes unidades financieras y de planeamiento. Estas incluyen las Direcciones Administrativas Financieras (DAF), las Oficinas de Compras Institucionales (OCI), las Unidades de Auditoría Interna (UAI), las Direcciones Administradoras de Recursos Humanos, y otras las cuales deberán ser identificadas y definidas. Este proyecto forma parte del Programa de Asistencia a la Reforma de la Administración Pública (PARAP) financiado por la Unión Europea.

Respecto a la función de auditoría externa la Comunidad Europea ha acordado prestar apoyo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la ejecución del proyecto Fortalecimiento Institucional y Operativo de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana. El proyecto tiene como objetivo central el fortalecimiento institucional, operativo y técnico de la Cámara de Cuentas en sus capacidades de fiscalizar de manera eficiente, eficaz y transparente el uso de los recursos del Estado mediante el examen de las cuentas de la República, así como en la implementación de planes, programas y procesos de equipamiento, y capacitación de su infraestructura tecnológica y su plataforma de recursos humanos con el fin de garantizar que la gestión de la entidad responda a las necesidades del país, las políticas del Estado, los acuerdos internacionales suscritos y a los criterios de transparencia y optimización de los recursos humanos, técnicos, financieros y administrativos, entre otros.

El documento acuerdo entre el PNUD y la Cámara de Cuentas, propone el logro de cinco resultados concretos, que se detallan a continuación:

1. Mejoramiento de los medios de apoyo básicos, los procesos generales, Procedimientos y de las relaciones intra e Inter Área asociadas a ellas.
2. Fortalecimiento de Procesos Básicos de Trabajo para las funciones de Fiscalización de la Cámara de Cuentas.
3. Fortalecimiento de la capacidad general de gestión Institucional, administrativa y operativa y de los recursos humanos de la Cámara de Cuentas.
4. Establecimiento y puesta en marcha de la Carrera Nacional de Auditoria Publica, incorporada a la Escuela Nacional de Control.
5. Creación, definición e instalación de un mecanismo institucional de Control social para garantizar los mecanismos de transparencia y el acceso al derecho a la información.

El balance de las reformas en el sistema de gestión financiera pública es positivo en cuanto han respondido a los requerimientos de sus respectivos sectores, particularmente en el ámbito de la administración tributaria y de aduanas, el presupuesto y la tesorería. Lo que ha faltado es una plan

integral de reformas coordinada a través de una Comisión Interinstitucional con acciones coordinadas transversalmente entre estas funciones principales, la contabilidad gubernamental, el planeamiento estratégico y las funciones administrativas secundarias tales como la administración de recursos humanos y bienes nacionales, compras y contrataciones, el crédito y la inversión pública, entre otras.

El resultado desde que las reformas estructurales fueron implantadas en 1996 fueron avances en ciertas áreas y rezagos en otros los cuales han tenido un impacto parcial en la provisión de servicios públicos básicos. El diagnóstico PEFA ha observado la falta de una matriz integral de acciones de mediano plazo a través del cual incluso se asignarán deberes y responsabilidades entre los entes rectores e internamente entre las direcciones generales y unidades técnicas. El gobierno intentó planear las reformas de esta manera como resultado de las recomendaciones para crear Grupos de Trabajo después de la finalización del estudio fiduciario CFAA en 2004⁴⁶. El carácter de estos planes estratégicos institucionales fue mayormente administrativo, similar al de un plan operativo institucional. Después del informe PEFA 2007 también se omitió la conformación de un plan de acción que integre las dimensiones generales con sus respectivas actividades con agendas vinculadas y plazos claramente definidos.

⁴⁶ Rn 2004 se conformaron cuatro Grupos de Trabajo por recomendación del estudio fiduciario CFAA. Estos fueron los grupos de trabajo gubernamentales encargados de implementar el plan de acción sobre contabilidad e informes financieros, el plan de acción sobre deuda y gestión de caja, el plan de acción sobre controles y auditoría, y el plan de acción sobre adquisiciones.

Anexos

Anexo 1 Apéndice estadístico

Cuadro 1. Gasto primario por capítulo (en RD\$ millones)

Institución	2007		2008		2009	
	Presupuesto	Devengado	Presupuesto	Devengado	Presupuesto	Devengado
Tesoro Nacional	17,551.3	21,302.5	25,500.8	40,594.7	12,492.1	24,694.6
Presidencia de la República	24,332.3	32,655.3	28,244.3	33,533.0	26,763.5	33,487.0
Secretaria de Estado de Educación	22,920.1	23,413.9	24,564.7	26,034.6	30,112.0	30,419.1
Secretaria de Estado de Salud Pública	20,107.6	22,188.0	22,972.5	25,213.5	26,199.8	27,845.1
Secretaria de Estado del Interior y Policía	18,513.1	7,001.6	22,125.6	23,002.1	23,568.5	23,501.1
Secretaria de Estado de Obras Públicas y Comunic	14,784.7	16,564.3	16,419.9	22,127.2	6,637.6	21,354.2
Secretaria de Estado de la Fuerzas Armadas	8,977.5	9,153.3	8,855.3	9,816.2	10,562.6	11,211.4
Secretaria de Hacienda	6,372.8	5,737.9	7,339.7	7,335.4	9,019.3	8,810.8
Secretaria de Estado de Agricultura	6,246.2	5,661.9	6,000.1	7,537.6	7,341.2	7,007.5
Congreso Nacional	3,985.8	4,385.8	4,873.1	4,973.1	4,873.1	5,123.1
Secretaria de Estado de Ed Super., Ciencia y Tecn.	3,513.6	3,923.8	3,980.4	4,119.0	5,167.3	5,596.2
Poder Judicial	3,195.4	3,162.6	3,553.3	3,546.4	3,553.3	3,552.8
Secretaria de Estado de Relaciones Exteriores	2,579.1	2,782.5	2,867.6	3,331.7	3,569.8	4,068.5
Secretaria de Estado de Economía, Planif y Des	0.0	0.0	4,647.7	3,977.2	2,251.2	3,922.2
Secretaria de Estado de Medio Amb y Rec. Natur	2,251.5	2,409.7	2,971.5	4,119.0	2,637.9	2,777.4
Procuraduría General de la República	2,000.0	2,000.0	2,366.2	2,568.2	2,548.2	2,148.2
Secretaria de Estado de Dep, Ed. Física y Recreac	1,901.5	1,676.8	1,973.8	1,769.5	2,168.5	1,832.1
Junta Central Electoral	1,835.3	1,538.4	3,547.7	4,083.6	3,014.2	3,014.2
Secretaria de Estado de Industria y Comercio	1,396.6	747.7	1,475.4	1,404.2	1,537.6	1,510.8
Secretaria de Estado de Cultura	986.8	913.8	...	...	0.0	0.0
Secretaria de Estado de Turismo	978.8	422.9	...	...	0.0	0.0
Secretaria de Estado de Trabajo 1/	...	...	1,253.9	1,146.2	1,306.7	1,208.9
Otras instituciones (0209, 0402, 0215, 0217)	1,565.0	1,728.8	2,713.8	2,723.4	3,647.4	3,001.6
Fondos especiales sin 0998	0.0	16,262.2	0.0	0.0	0.0	0.0
Sub-total	165,994.9	185,633.5	198,247.3	232,955.6	188,971.9	226,086.8
Otros créditos no incluidos en 0998	1,937.1	333.2	536.3	6,166.7	980.6	1,298.4
Total	164,057.8	185,300.3	197,711.0	226,789.0	187,991.3	224,788.4

Fuente: SIGEF.

1/ Secretaria de Estado de Trabajo está incluido en Otras Instituciones en 2007.

Cuadro 2. Ingresos corrientes

	2007		2008		2009	
	Presupuesto	Recaudado	Presupuesto	Recaudado	Presupuesto	Recaudado
Ingresos tributarios	203,528.0	217,104.7	230,693.1	236,166.1	243,167.3	220,373.4
* Impuestos sobre ingresos	40,656.7	55,232.3	49,056.6	58,534.7	56,456.7	54,127.9
* Impuestos sobre el patrimonio	7,285.7	10,271.8	11,390.6	12,151.9	9,549.8	10,877.6
* Impuestos sobre mercancías y servicios	125,410.4	128,207.4	145,645.8	139,766.7	150,529.4	132,411.8
* Impuestos sobre el comercio exterior	29,427.3	23,303.6	24,482.8	24,829.9	26,575.3	21,942.2
* Otros impuestos	747.9	89.6	117.2	23.0	56.2	5.3
Ingresos no tributarios	10,986.6	18,895.8	15,017.7	10,742.5	5,625.4	5,830.3
Total	214,514.6	236,000.5	245,710.9	246,908.6	248,792.7	226,203.7

Fuente: SIGEF.

Anexo 2. Indicadores de desempeño de la GFP en la República Dominicana, 2007 y 2010

Indicadores de alto nivel		PEFA 2007	PEFA 2010
A. Resultado de la GFP: Credibilidad del Presupuesto			
ID-1	Resultados del gasto agregado comparados con el presupuesto original aprobado	D	C
ID-2	Desviaciones del gasto presupuestario comparadas con el presupuesto aprobado	C	C
ID-3	Desviaciones de los ingresos totales comparadas con el presupuesto original	A	B
ID-4	Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gasto	B+	B+
	(i) Saldo de los atrasos en los pagos presupuestados (como porcentaje del gasto total anual) y la variación de los atrasos	A	A
	(ii) Disponibilidad de datos para el seguimiento del saldo de los atrasos de los pagos de gastos	B	B
B. Características clave de todas la etapas: Alcance y transparencia			
ID-5	Clasificación del presupuesto	B	B
ID-6	Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	C	C
ID-7	Magnitud de las operaciones del gobierno incluidas en informes presupuestales	C+	B
	(i) El nivel de gasto extra-presupuestario (libre de proyectos financiados por donantes) que no se declara, es decir, que no figura en los informes fiscales	A	B
	(ii) Información sobre ingresos y gastos referentes a proyectos financiados por donantes que se incluyen en informes fiscales	C	B
ID-8	Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	B+	C
	(i) Sistemas transparentes y basados en normas en la asignación horizontal, entre gobiernos locales, de las transferencias incondicionales y condicionales del Gobierno Central	B	A
	(ii) Puntual suministro de información confiable a gobiernos locales sobre las asignaciones que les hará el Gobierno Central para el próximo ejercicio	A	D
	(iii) Medida en que se recogen y dan a conocer datos fiscales consolidados (por lo menos sobre ingresos y gastos) referentes al Gobierno Central, por categorías sectoriales	A	D
ID-9	Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público	D+	D+
	(i) Medida en que el Gobierno Central realiza el seguimiento de los organismos gubernamentales autónomos y las empresas públicas	C	B
	(ii) Medida en que el Gobierno Central realiza el seguimiento de la posición fiscal de los gobiernos locales	D	D
ID-10	Acceso del público de la información clave	B	B
C: Ciclo Presupuestario			
C (i): Presupuestación basada en políticas			
ID-11	Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	D+	B
	(i) Existencia y observancia de un calendario presupuestario fijo	C	C
	(ii) Claridad y generalidad de las directrices sobre preparación de documentos presupuestarios (circular presupuestaria o equivalente), y participación política en esa labor de orientación	D	B
	(iii) Puntual aprobación del presupuesto por parte del poder legislativo (dentro de los últimos tres años)	D	B
ID-12	Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación	D	C+
	(i) Preparación de previsiones fiscales y asignaciones funcionales plurianuales	D	C
	(ii) Alcance y frecuencia de los análisis de sostenibilidad de la deuda	D	A
	(iii) Existencia de estrategias sectoriales con determinación plurianual de costos del gasto recurrente y de inversiones	D	D
	(iv) Vínculos entre presupuestos de inversiones y estimaciones del gasto futuro	D	C

	Indicadores de alto nivel	PEFA 2007	PEFA 2010
C (ii): Certeza y control presupuestario			
ID-13	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	B	A
	(i) Claridad y universalidad de los pasivos tributarios	B	A
	(ii) Acceso de los contribuyentes a información sobre responsabilidades y procedimientos administrativos en materia tributaria	B	A
	(iii) Existencia y funcionamiento de mecanismos de recursos tributarios	B	A
ID-14	Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	B	B+
	(i) Aplicación de controles en el sistema de registro de contribuyentes	B	B
	(ii) Eficacia de las sanciones por incumplimiento de obligaciones de registro y de declaraciones	B	A
	(iii) Planificación y control de los programas de auditoría e investigaciones de fraude tributario	C	B
ID-15	Eficacia en materia de recaudación de impuestos	A	A
	(i) El coeficiente de cobro de atrasos tributarios brutos, consistente en el porcentaje de los atrasos tributarios existentes al comienzo del ejercicio, cobrados durante el mismo (promedio de los últimos ejercicios)	A	A
	(ii) La eficacia de la transferencia del cobro de tributos en la Tesorería por parte de la administración de ingreso fiscal	A	A
	(iii) La frecuencia de la realización, por parte de la Tesorería, de reconciliaciones completas de cuentas entre autoavalúos tributarios, cobros, registros de atrasos e ingresos	A	A
ID-16	Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	D+	C+
	(i) Medida en que se realiza la previsión y el seguimiento de los flujos de caja	D	B
	(ii) Confiabilidad y horizonte de la información periódica dentro del ejercicio proporcionada a las ministerios y otras agencias gubernamentales sobre sus topes presupuestales y compromisos de gastos	D	B
	(iii) Frecuencia y transparencia de los ajustes introducidos a las asignaciones presupuestarias, que se dispongan a un nivel superior al de la administración de los ministerios	C	C
ID-17	Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	B	B+
	(i) Calidad del registro y la presentación de informes en lo que respecta a datos sobre la deuda pública	B	B
	(ii) Grado de consolidación de los saldos de caja del gobierno	D	B
	(iii) Sistemas para contraer préstamos y otorgar garantías	A	A
ID-18	Eficacia de controles de la nómina	D+	C+
	(i) Grado de integración y conciliación entre los registros de personal y la información de la nómina	A	C
	(ii) Puntualidad en la introducción de cambios en los registros de personal y en la nómina	C	B
	(iii) Controles internos de los cambios en los registros de personal y en la nómina	A	B
	(iv) Realización de auditorías de la nómina a fin de determinar la existencia de fallas en los controles y/o trabajadores ficticios	D	C
ID-19	Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones	D	D
	(i) Evidencias del uso de competencia abierta para la adjudicación de contratos cuyo valor supera el umbral monetario establecido a nivel nacional para las pequeñas adquisiciones (porcentaje del número de adjudicación de contratos cuyo valor se encuentra por encima del umbral)	D	D
	(ii) Medida de la justificación del uso de métodos menos competitivos para las adquisiciones	C	D
	(iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de quejas relativas a las adquisiciones	D	NS
ID-20	Eficacia de controles de gasto no salarial	D+	C
	(i) Eficacia de los controles de compromisos de gasto	C	C
	(ii) Amplitud pertinencia y entendimiento de otras normas y procedimientos de control interno	C	C
	(iii) Grado de cumplimiento de las normas de procesamiento y registro de las operaciones	D	C
ID-21	Eficacia de la auditoría interna	D	D+
	(i) Alcance y calidad de la auditoría interna	D	C
	(ii) Frecuencia y distribución de los informes	D	C

	Indicadores de alto nivel	PEFA 2007	PEFA 2010
	(iii) Medida de la reacción de la administración frente a las recomendaciones de las auditorías internas	<i>D</i>	<i>D</i>
C (iii): Contabilidad, registros e informes			
ID-22	Oportunidad y periodicidad de conciliación de cuentas	<i>C</i>	<i>B</i>
	(i) Periodicidad de la conciliación de cuentas bancarias	<i>B</i>	<i>B</i>
	(ii) Periodicidad de la conciliación y compensación de cuentas de orden y anticipos	<i>D</i>	<i>B</i>
ID-23	Información sobre recursos recibidos por unidades de prestación de servicios	<i>B</i>	<i>C</i>
ID-24	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	<i>D+</i>	<i>C+</i>
	(i) Alcance de los informes en material de cobertura y compatibilidad con las previsiones presupuestarias	<i>D</i>	<i>C</i>
	(ii) Puntualidad en la presentación de informes	<i>A</i>	<i>A</i>
	(iii) Calidad de la información	<i>B</i>	<i>B</i>
ID-25	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	<i>D</i>	<i>C+</i>
	(i) Integridad de los estados financieros	<i>D</i>	<i>C</i>
	(ii) Puntualidad en la presentación de los estados financieros	<i>D</i>	<i>A</i>
	(iii) Normas contables empleadas	<i>D</i>	<i>C</i>
C (iv): Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos			
ID-26	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	<i>D+</i>	<i>D+</i>
	(i) Alcance /naturaleza de la auditoría externa (incluye adhesión a las normas de auditoría)	<i>D</i>	<i>C</i>
	(ii) Oportunidad de la presentación de los informes de auditoría al poder legislativo	<i>C</i>	<i>A</i>
	(iii) Prueba del seguimiento de las recomendaciones	<i>A</i>	<i>D</i>
ID-27	Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual	<i>D+</i>	<i>D+</i>
	(i) Alcance del examen por parte del poder legislativo	<i>C</i>	<i>C</i>
	(ii) Medida en que los procedimientos legislativos son reconocidos y respetados	<i>D</i>	<i>D</i>
	(iii) Suficiencia que tiene el poder legislativo para dar una respuesta a las propuestas de presupuesto, en cuanto a estimaciones pormenorizadas como, cuando corresponda a las propuestas sobre agregados macro fiscales al principio del ciclo de la preparación del presupuesto (tiempo que llevan en la práctica todas las etapas)	<i>B</i>	<i>D</i>
	(iv) Reglas aplicables a las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio sin necesidad de aprobación previa por el poder legislativo	<i>B</i>	<i>B</i>
ID-28	Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos	<i>D</i>	<i>D</i>
	(i) Puntualidad del examen de los informes de auditoría por parte del poder legislativo (en el caso de informes recibidos en los últimos tres años)	<i>D</i>	<i>D</i>
	(ii) Alcance de las audiencias realizadas por el poder legislativo acerca de las principales conclusiones	<i>D</i>	<i>D</i>
	(iii) Recomendación de medidas por el Poder Legislativo y su ejecución por el poder ejecutivo	<i>D</i>	<i>D</i>
D: Prácticas de los donantes			
D-1	Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	<i>B</i>	<i>D</i>
	(i) La desviación anual del apoyo presupuestario real con respecto al previsto por los organismos por lo menos seis meses, antes de que el gobierno presente su propuesta presupuestaria ante el poder legislativo	<i>B</i>	<i>D</i>
	(ii) Puntualidad de los desembolsos de los donantes en el curso del ejercicio presupuestario o sea el cumplimiento de las obligaciones trimestrales agregadas	<i>SC</i>	<i>D</i>
D-2	Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas	<i>D+</i>	<i>D</i>
	(i) Integridad y puntualidad de las estimaciones presupuestarias de los donantes con fines de apoyo para proyectos	<i>D</i>	<i>D</i>
	(ii) Frecuencia y cobertura de la presentación de informes por los donantes acerca de los flujos efectivos de los donantes con fines de apoyo para proyectos	<i>C</i>	<i>D</i>

	Indicadores de alto nivel	PEFA 2007	PEFA 2010
D-3	Presupuestación de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales	D	C

Anexo 3. Comparación de los resultados en PEFA 2007 y PEFA 2010

1. Credibilidad del presupuesto

Indicador	Puntaje 2007	Puntaje 2010	Cambio en el desempeño	Otros factores
PI-1	D	C	Desempeño indica que hubo una mejoría. El exceso superó el 15% sólo en uno de los tres últimos años—el año terminal (2009).	Datos señalan que el exceso en el gasto se debió mayormente a factores externos imprevistos. Los excesos en 2007-2010 fueron contenidos gracias al manejo prudente del gasto público.
PI-3	A	B	Recaudaciones tributarias por encima del 100% en los primeros dos años, caída en más del 8% sólo en tercer año (año terminal 2009).	Destacado el desempeño en la recaudación tributaria en un período altamente turbulento.

2. Universalidad y transparencia

Indicador	Puntaje 2007	Puntaje 2010	Cambio en el desempeño	Otros factores
PI-7	C+	B		
PI-7 (i)	A	B	Actividad extra presupuestal creció en niveles mayores a los reportados en el 2007, por encima del 3% del gasto total	Instituciones no registran la totalidad de ingresos propios durante en el momento de la ejecución presupuestal. Reportan recién en el cierre de fin de año.
PI-7 (ii)	C	B	Registro del ingreso y gasto en proyectos financiados con fondos externos mejoró. Un 30% de donaciones se encuentra aún disperso en varias bases de datos.	Mayor cobertura de proyectos financiados con donaciones externas en UEPEX. Interface con SIGEF, cruces con SNIP, SIGADE dando primeros resultados.
PI-8	B+	C		
PI-8 (i)	B	A	Fórmula para distribuir horizontalmente los recursos pre asignados entre los ayuntamientos es simple y claro	No es lo suficientemente equitativo (i.e., mapa de pobreza).
PI-8 (ii)	A	D	Información sobre recursos a transferir a los ayuntamientos no es enviada oportunamente, no es confiable.	Recursos transferidos son menores en la mayoría de los ayuntamientos.
PI-8 (iii)	A	D	Ejecución presupuestal y estados financieros de ayuntamientos son reportados con atrasos significativos, es largamente incompleta.	Errores significativos en las estimaciones de flujos de fondos por parte de los ayuntamientos.

PI-9	D+	D+		
PI-9 (i)	C	B	El monitoreo de la posición financiera de las empresas públicas y análisis del impacto de las subvenciones y la sostenibilidad fiscal son realizados eficazmente. Monitoreo de las instituciones descentralizadas y autónomas es limitado.	El monitoreo es efectuado por el Banco Central y la UPF. Esta última está ganando una mayor capacidad técnica.

3. El Proceso Presupuestario: Presupuestación basada en políticas

Indicador	Puntaje 2007	Puntaje 2010	Cambio en el desempeño	Otros factores
PI-11	D+	B		
PI-11 (ii)	D	B	DIGEPRES emite anualmente una circular con los techos de gasto corriente y de inversión por capítulo administrativo.	Existe una capacidad para estimar techos de gasto, metodología en progreso.
PI-11 (iii)	D	B	Ley de presupuesto anual fue aprobada antes del inicio del año fiscal en 2009 y 2010.	
PI-12	D	C+		
PI-12 (i)	D	C	Existe un marco de gasto plurianual, políticas de gasto se ven reflejadas débilmente, estimaciones en primer año (obligatorio) vs. siguientes dos años.	Categorías de gasto solamente por clase económica.
PI-12 (ii)	D	A	Se realizaron análisis de sostenibilidad de la deuda pública en los últimos años.	Existe una capacidad interna para realizar estos análisis.
PI-12 (iv)	D	C	No existen dos procesos presupuestales separados como en el pasado	Vínculo entre el gasto de funcionamiento y de inversión es aún débil.

4. El Proceso Presupuestario: Certeza y control de la ejecución presupuestal

Indicador	Puntaje 2007	Puntaje 2010	Cambio en el desempeño	Otros factores
PI-13	B	A		
PI-13 (i)	B	A	La legislación y los procedimientos relativos a las obligaciones tributarias son más claros y transparentes.	No hay evidencia de potestades discrecionales en la DGII y/o la DGA.
PI-13 (ii)	B	A	Información sobre procedimientos de pagos tributarios se publica ahora en distintos medios accesibles por la ciudadanía.	La información contribuye a facilitar la observancia de los deberes tributarios principales, tales como la declaración y la

Indicador	Puntaje 2007	Puntaje 2010	Cambio en el desempeño	Otros factores
				liquidación anual de impuestos. Los servicios cubren a los grandes contribuyentes en los distritos principales
PI-13 (iii)	B	A	Se creó el Tribunal Contencioso Tributario y los procedimientos para reclamos son ágiles y claros.	Evidencia disponible a través de la Corte Suprema indica que los reclamos tributarios fueron escasos en los últimos doce meses.
PI-14	B	B+		
PI-14 (ii)	B	A	Sanciones y multas a contribuyentes que infringen en sus obligaciones son por lo general adecuadas en lo concerniente a su nivel de severidad y rigurosidad. Nuevas medidas están siendo aplicadas para seguir mejorando los procedimientos administrativos.	Las multas y el cobro reactivo por hallazgos de fiscalización han prevenido una acumulación significativa de atrasos tributarios.
PI-14 (iii)	C	B	La ejecución de auditorías fiscales se enmarca en el contexto de un programa de planificación con criterios de riesgo diferencial por sectores y por tipo de contribuyente.	Los procedimientos de control y auditoría están siendo fortalecidos como parte de las reformas recientemente emprendidas.
PI-16	D+	C+		
PI-16 (i)	D	B	La Tesorería elabora pronósticos y proyecciones de flujo de caja para el año fiscal en curso y estos se actualizan semanalmente. Capacidades técnicas y analíticas en UPF y la Tesorería se han fortalecido.	Las reformas en la administración tributaria han tenido un impacto positivo en crear mayor certeza en los montos y fechas de los ingresos de caja. Esto permite efectuar una estimación de flujos de caja y programar mejor los pagos.
PI-16 (ii)	D	B	Compromisos de pago son revisados e informados especialmente a las agencias de línea sectorial con tres meses de anticipación en base a los movimientos reales y los nuevos pronósticos en el flujo de caja.	
PI-17	B	B		
PI-17 (ii)	D	C	Una parte más significativa de los saldos en caja se encuentra bajo el control de la Tesorería.	Existe un número significativo de cuentas bancarias autorizadas que no son administradas directamente por la Tesorería. El nivel de sus saldos con respecto a las cuentas principales de la

Indicador	Puntaje 2007	Puntaje 2010	Cambio en el desempeño	Otros factores
				Tesorería ha caído a niveles poco significativos—11% en 2009, del 115% en 2007 y 48% en 2008.
PI-18	D+	C+		
PI-18 (i)	A	C	La base de datos de personal y la nómina están directamente vinculadas, con lo cual se ha asegurado la concordancia de los datos y su conciliación mensual.	El registro de una porción significativa del personal en el SASP está en marcha.
PI-18 (ii)	C	B	Los cambios en el registro de personal y la nómina salarial se vienen actualizando en forma instantánea a través del SASP.	
PI-18 (iii)	A	B	Existen controles suficientes y están claras la facultad y la base para la introducción de los cambios en el registro de personal y la nómina de pagos salariales.	La CGR utiliza procedimientos de control en el que exige a las instituciones la remisión mensual del archivo de nómina a través del SIGEF. Mediante su base de datos propia, la CGR concilia ambas informaciones verificando las inclusiones, exclusiones, cambios y posibles empleados duplicados. La CGR a su vez utiliza cruces con la base de datos de la Junta Central Electoral con el fin de verificar los funcionarios fallecidos que aún están en la nómina de las instituciones.
PI-18 (iv)	D	C	La Cámara de Cuentas ha iniciado la realización de auditorías especiales en la nómina con resultados parciales en la detección y resolución de deficiencias en los controles y trabajadores ficticios, incluidos el registro de personal en varias instituciones públicas.	
PI-19	D	C		
PI-19 (ii)	C	D	La legislación vigente y su interpretación son débiles en el uso de métodos menos competitivos para la adjudicación de compras y contrataciones y en muchos casos son aprobados.	
PI-19	D	NS	El sistema de compras y	

Indicador	Puntaje 2007	Puntaje 2010	Cambio en el desempeño	Otros factores
(iii)			contrataciones públicas ha establecido un mecanismo de quejas independiente a nivel de varias instancias administrativas. La Misión, sin embargo, no recibió ninguna evidencia concreta que compruebe la eficacia del mecanismo. Resulta más difícil mejorar la calificación en vista de las varias deficiencias aún existentes en el sistema de procuraduría.	
PI-20	D+	C		
PI-20 (ii)	D	C	Existen otras normas y procedimientos de control interno conformado por un conjunto básico de directivas administrativas para el registro y procesamiento de transacciones financieras. Estas son entendidas por los oficiales involucrados en su aplicación	
PI-20(iii)	D	C	El grado de cumplimiento de las normas básicas para el procesamiento y registro de las transacciones financieras es alto. Existe, sin embargo, preocupación en algunos controles que se aún débiles y en otros en donde las autoridades de las instituciones ocasionalmente encuentran justificación para el uso de procedimientos recortados, improvisados y de emergencia en situaciones a veces injustificadas.	
PI-21	D	D+	La función de auditoría interna se encuentra en un proceso integral de modernización. El sistema de administración financiera cuenta con una red de unidades de auditoría en las ministerios y otras agencias gubernamentales que vienen cumpliendo sólo parcialmente sus funciones en tanto el alcance de éstas no se defina claramente.	
PI-21 (i)	D	C	La función de auditoría interna se encuentra comprendida en la reorganización de la administración pública y abarca todos los ministerios,	Esta función, sin embargo, no se cumple por completo debido a la falta de un marco normativo más amplio y de técnicas modernas

Indicador	Puntaje 2007	Puntaje 2010	Cambio en el desempeño	Otros factores
			esto es, como resultado de la reorganización del poder ejecutivo. Se vienen realizando auditorías especiales con progresos parciales en la realización de análisis de los problemas sistémicos de la administración financiera tales como la actualización y la salvaguarda de los bienes del estado y la calidad de la información en los estados financieros.	de auditoría, algunas de las cuales ya se vienen implantando.
PI-21 (ii)	D	C	Si bien las UAI informan trimestralmente acerca de sus actividades a la CGR, éstas no publican regularmente los informes de auditoría al MH, las instituciones auditadas, y la Cámara de Cuentas.	Los informes de auditoría interna no cubren aún muchos de los aspectos específicos de la administración financiera porque el marco normativo se encuentra en proceso de revisión y no se cuentan aún con varias técnicas modernas de auditoría.

5. El Proceso Presupuestario: Contabilidad, registro y reportes

Indicador	Puntaje 2007	Puntaje 2010	Cambio en el desempeño	Otros factores
PI-23	B	C	El Gobierno no ha instituido un mecanismo por medio del cual se pueda verificar la puntual y completa recepción de recursos por parte de las unidades prestadoras de servicios básicos. Lo que existe es una serie de documentos oficiales anunciando los recursos por entregarse a los centros educativos y una serie de proyectos e iniciativas impulsando la participación comunitaria en el sector de educación.	No se verifica la calidad de la intermediación de los recursos financieros y las compras y contrataciones y su impacto en las operaciones de los proveedores de servicios básicos, particularmente de aquellas localizadas en sectores, programas y áreas geográficas donde el gobierno ha priorizado el gasto público.
PI-24	D+	C+		
PI-24 (i)	D	C	No obstante existe una clasificación y naturaleza del gasto lo suficientemente amplia los informes de ejecución presupuestaria no reportan, como es requerido, los montos del presupuesto aprobado, devengados y desembolsados hasta la fecha, a nivel de capítulos, función y objeto de gasto.	

PI-25	D	D+		
PI-25 (ii)	D	A	Los estados financieros del Gobierno Central se someten al dictamen de la Cámara de Cuentas en los tres meses posteriores al cierre del ejercicio fiscal.	
PI-26	D+	D+		
Pi-26 (i)	D	C	La Cámara de Cuentas realiza anualmente auditorías externas a los ministerios y agencias autónomas y descentralizadas responsables de la ejecución del 70% del gasto total.	Se realiza una gama de auditorías financieras, limitando su función mayormente a examinar el desempeño de la ejecución presupuestaria y no a evaluar también el desempeño y el impacto del gasto institucional y sectorial en el desarrollo y el crecimiento.
Pi-26 (ii)	C	A	Evidencia sugiere la realización de esfuerzos significativos por la Cámara de Cuentas y los informes anuales de auditoría se presentan hoy al Congreso Nacional en los cuatro meses posteriores al final del ejercicio fiscal.	
Pi-26 (iii)	A	D	Las recomendaciones de la Cámara de Cuentas no son comunicadas anualmente a las instituciones correspondientes con el fin de obligarlas a elaborar e implementar un plan de acción y corregir las deficiencias encontradas en los informes de auditoría.	A pesar de contar con un departamento especializado la CC no está realizando el seguimiento de las recomendaciones presentadas en sus informes de auditoría y el impacto en sus planes operativos.
Pi-27	D+	D+		
Pi-27 (iii)	B	D	Es insuficiente el plazo solicitado a la Comisión Bicameral del Presupuesto para realizar un análisis exhaustivo del marco macro fiscal, del presupuesto plurianual, de la evolución de las cuentas de ingreso y gasto, y de las implicancias de los cambios de la política fiscal en el proyecto de presupuesto anual.	

6. Prácticas de donantes

Indicador	Puntaje 2007	Puntaje 2010	Cambio en el desempeño	Otros factores
D-1	B	D		

D-1 (i)	B	D	En dos años los desembolsos según los acuerdos de apoyo presupuestario variaron en más del 15% con respecto a la asistencia programada durante el período 2007-2009.	
D-1 (ii)	SC	D	No existe una programación ni un monitoreo trimestral de desembolsos acordada con los donantes.	
D-2 (ii)	C	D	Se comprobó que la mayor parte de donantes presentan reportes de programación de donaciones a proyectos solamente semestral o anualmente.	
D-3	D	C	Una parte de donantes oficiales (cuyo apoyo presupuestario es equivalente al 55% del total de la ayuda oficial externa) aplican hoy sus procedimientos de procuraduría y reporte en base a los estándares oficiales dominicanos.	

Anexo 4. Documentos analizados

- 1° Análisis de la Sostenibilidad de la Deuda Pública- Resumen para Consejo de la Deuda-MH
- 2° Análisis de Sostenibilidad de la Deuda Pública Consolidada. Unidad Política Fiscal. - MH.
- 3° Análisis del Desempeño Económico y Social de República Dominicana. Enero-Diciembre 2007. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.
- 4° Anteproyecto de Ley – Estrategia Nacional de Desarrollo. República Dominicana.
- 5° Archivos Administrativos sobre presupuestos – DIGEPRES
- 6° Banco Central República Dominicana – Carta al FMI – 31 de agosto 2007.
- 7° Banco Mundial – Revisión de la Cartera de Proyectos financiados por al Banco Mundial.
- 8° Cámara de Cuentas – Informe Final PWC.
- 9° Cámara de Cuentas – Plan Estratégico de Desarrollo y Sostenibilidad Institucional 2010 2016.
- 10° Cantidad y clasificación de las cuentas que controla la TN.
- 11° Comportamiento de las Recaudaciones Fiscales 2007-2008
- 12° Conciliación y compensación de los Anticipos.
- 13° Constitución de la República Dominicana – Proclamada el 25 de Julio de 2002.
- 14° Constitución de la República Dominicana – Proclamada el 26 de Enero de 2010.
- 15° Correspondencia DIGEPRES – Otras Instituciones
- 16° Deuda Pública 1961-2009
- 17° Dirección de Crédito Público – Informe de Comportamiento de la Deuda Pública de la R. D. – Trimestre Octubre-Diciembre 2009.
- 18° Dirección de Crédito Público – Informe de Comportamiento de la Deuda Pública de la R. D. – Trimestre Octubre-Diciembre 2008.
- 19° Dirección de Crédito Público – Informe de Comportamiento de la Deuda Pública de la R. D. – Trimestre Octubre-Diciembre 2007.
- 20° Dirección General de Crédito Público. Folder con Documentación y Evidencias sobre Deuda Pública y Saldos de Caja.
- 21° Dominican Republic – Public Financial Management Performance Report – PEFA 2007
- 22° Estadísticas de la Dirección General de Contrataciones Públicas.

- 23° Estado de Recaudación e Inversiones 2007
- 24° Estado de Recaudación e Inversiones 2008
- 25° Estado de Recaudación e Inversiones 2009
- 26° Estados de Recaudación de las Rentas años 2007-2008-2009 y Memorias correspondientes.
- 27° Estados de Recaudación e Inversión 2007-2008.
- 28° Estados de Recaudaciones e Inversión de la Renta 2007
- 29° Evidencia sobre sanciones por evasión de pago de impuestos
- 30° Informe al Congreso 2007-2009.
- 31° Informe de Auditoría de la JCE – Guía de Auditorías
- 32° Informe de Avance del Plan Operativa Anual 2008 – Trimestre Abril-Junio. Ministerio de Educación.
- 33° Informe de Avance del Plan Operativa Anual 2008 – Trimestre-Enero-Marzo. Ministerio de Educación.
- 34° Informe de Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas - Autoevaluación PEFA, 2009
- 35° Informe de Ingresos y Gastos de las Direcciones Provinciales de Salud 2008
- 36° Informe de la Economía Dominicana 2007 – Banco Central
- 37° Informe de la Economía Dominicana 2008 – Banco Central
- 38° Informe de la Economía Dominicana 2009 – Banco Central
- 39° Informe del Comportamiento de la Deuda Pública de la República Dominicana – Dirección de Crédito Público. Enero 2008 – MH
- 40° Informe Ingresos- Enero-Diciembre 2009
- 41° Informe sobre recaudaciones arancelarias 2007-2009.
- 42° Informe Trimestral sobre la Situación y Evolución de la Deuda Pública en República Dominicana - Dirección de Crédito Público. Enero 2009 – MH
- 43° Informe Trimestral sobre la Situación y Evolución de la Deuda Pública en República Dominicana - Dirección de Crédito Público. Enero 2010 – MH
- 44° Informes de Cámara de Cuentas
- 45° Ingresos DGA 1990-2009
- 46° Ingresos DGA Estimado y Recaudado 2008
- 47° Ingresos DGA Estimado y Recaudado 2009
- 48° Ingresos DGII 1990-2009
- 49° Ingresos DGII Estimado y Recaudado 2008

- 50° Ingresos DGII Estimado y Recaudado 2009
- 51° Ingresos Fiscales 1990-2009
- 52° Ingresos Fiscales Estimados y Recaudados 2008
- 53° Ingresos Tesorería Nacional 1990-2009
- 54° Ingresos Tesorería Nacional Estimado y Recaudado 2008
- 55° Ingresos Tesorería Nacional Estimado y Recaudado 2009
- 56° Instrucción para el Presupuesto Plurianual 2011-2014. DIGEPRES – Febrero 2010.
- 57° Ley General sobre Libre Acceso a la Información n° 200-04 del 28 de Julio de 2004.
- 58° Ley n° 10-04 – Sobre la Cámara de Cuentas de la República Dominicana.
- 59° Ley n° 41-08 – De Función Pública. Ministerio de Administración Pública.
- 60° Ley n° 423-06 – Ley Orgánica del Sector Público.
- 61° Ley n° 494-06 – Organización del Ministerio de Hacienda.
- 62° Leyes 392-07 y 158-01
- 63° Manual de Análisis de los Anteproyectos de Presupuesto del Gobierno Central ,las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras y las Instituciones Públicas de Seguridad Social – DIGEPRES Marzo 2010.
- 64° Manual de Clasificadores Presupuestarios del Sector Publico
- 65° Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas - FMI
- 66° Manual de Formulación de los Ante-Proyectos de Presupuesto para 2009. DIGEPRES – Marzo 2010 – DIGREPRES – Octubre 2008.
- 67° Manual de Formulación de los Proyectos de Presupuesto para las Empresas Publicas no Financieras – DIGEPRES - Marzo 2010.
- 68° Material para el Seminario-Taller sobre el Manual de Formulación de los Ante-Proyectos de Presupuesto – DIGEPRES – Abril 2010.
- 69° Matriz del plan operativo.
- 70° Memoria Educativa 2008-2009 – “1000x1000” Hacia escuelas efectivas.
- 71° Ministerio de Hacienda – Carta de Intención del MH al FMI – 7 de enero 2009.
- 72° Ministerio de Hacienda – Documentación diversa: Memorándum, ayuda memoria, actas de reuniones, actas de reuniones.
- 73° Ministerio de Hacienda – FMI - Acuerdo Stand-By Enero 2005.
- 74° Ministerio de Hacienda – FMI – Carta Dirigida al FMI – Marzo 2010.

- 75° Norma de Anticipo.
- 76° Notas explicativas sobre la estimación de ingresos 2009
- 77° PEFA – Marco de Referencia para la Medición del Desempeño – Junio 2005.
- 78° Plan de Fiscalización de la DGII
- 79° Plan Decenal de Educación 2008-2018 – Ministerio de Educación.
- 80° Política Presupuestaria para la Elaboración del Presupuesto 2011. Ministerio de Hacienda.
- 81° Porcentaje de los ingresos controlados por la TN.
- 82° Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos para el ejercicio presupuestario 2007
- 83° Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos para el ejercicio presupuestario 2008
- 84° Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos para el ejercicio presupuestario 2009
- 85° Presupuestos 2007 – 2008 – 2009 – DIGEPRES – Ministerio de Hacienda
- 86° Propuesta de una Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030
- 87° Proyecto de Presupuesto y Ley de Gastos Públicos 2007
- 88° Proyecto de Presupuesto y Ley de Gastos Públicos 2008
- 89° Proyecto de Presupuesto y Ley de Gastos Públicos 2009
- 90° Reporte Oficial de Ingresos 2007-2009.
- 91° Seminario-taller Formulación Presupuestaria para Municipios – Ministerio de Hacienda
Marzo-Abril 2010.
- 92° Stock de la Deuda Pública Anual
- 93° Tesorería Nacional – Evidencias Indicadores de Evaluación de la GFP. – MH.

Anexo 5. Lista de personas consultadas

Nombre	Actividad o Cargo	Correo Electrónico	Teléfono
1° Alexis del Rosario	Desarrollo Normativo	adelrosario@contraloria.gov.do	8096821677
2° Antenor Morales	Crédito Público		809 688 9101 (260)
3° Antonio Morel	Análisis de la Información Financiera	amorel@digecog.gov.do	8096889101
4° Athempani del Orbe	Dir. Administración de la Deuda	adelorbe@creditopublico.gov.do	8096875131
5° Braulino Flores	Contabilidad Gubernamental - MH	bflores@digecog.gov.do	809 688 9101 (257)
6° Cesar Díaz	Gerente Fiscalización DGA	cadiaz@dga.gov.do	8095477070
7° Conrado Peguero	Tesorería Nacional – Sub-Tesorero	cpeguero@tesorería.gov.do	809 682 3033 (2170)
8° Cynthia Arias	Autorización de Endeudamiento	cyarias@creditopublico.gov.do	8096875131
9° Daniel Omar Caamaño	Dir. Unidades Auditoría Interna (UAI)	ocaamano@contraloria.gov.do	8096821677
10° David Lapaix	Mineduc – Planificación y Desarrollo	david.lapaix@see.gob.do	809 688 9700
11° Diana De León	Consultora	Deleon_diana@yahoo.com	829 448 5025
12° Dip. Dilepcio Núñez	Comisión de Cámara de Cuentas		
13° Dip. Marino Collantes	Comisión de Finanzas		
14° Dip. Ramón Cabrera	Comisión de Presupuesto		
15° Edgar Morales	Dir. Legislación Tributaria – MH	emorales@hacienda.gov.do	809 687 5131 (2210)
16° Eligio Jaquez	Digepres	ejaquez@creditopublico.gov.do	809 687 5131
17° Emerson Vegazo	Director DIGECOOM	Emerson.vegazo@digecoom.gob.d o	809 221 8618
18° Enrique Fernández	Director Crédito Publico	efernandez@creditopublico.gov.do	809 687 5131 (2338)
19° Fernando Fernández	Analista II Política Fiscal	ffernandez@creditopublico.gov.do	8096875131
20° Fernando Pou León	Director Contrataciones Públicas	fpou@dgcp.gov.do	809 682 7407 (2080)
21° Francia Matus	Minsalud – Planificación		

Nombre	Actividad o Cargo	Correo Electrónico	Teléfono
22° Franklin Guerrero	Asesor Económico	guerrerofran@digepres.gob.do	809 687 7121 (252)
23° Gregorio Lora	Asesor Director General	g.lora@dga.gov.do	8095477070
24° Héctor Andujar	Auditorías Especiales	handujar@contraloria.gov.do	8096821677
25° Héctor Rodríguez			
26° Hernán Caamaño			
27° Hilda Paola Mata	Programación Financiera -Mineduc	hildamata88@gmail.com	8096889700
28° Humberto Pérez	Delegación Unión Europea	humberto.perez@ec.europa.eu	809 227 0525
29° Iñaki Otalora	Delegación Unión Europea	Iñaki.otalora@ec.europa.eu	809 227 0525
30° Isabel Martínez	Presupuestos Sector Social	isabel_ass@hotmail.com	8096877121
31° Ivelisse Cedeño	Ejecución Presupuestaria	ycedeno@creditopublico.gov.do	809 687 5131 (2135)
32° Jaime Felipe Peña	Director Digecoom	jaime.felipe@digecoom.gob.do	809 221 8618
33° Jesús Ant. Díaz	Gte. Planificación	ja.diaz@dga.gov.do	8095477070
34° Jocelyn Puente	Minsalud – Recursos Humanos		
35° Johny Andujar	Supervisor Análisis de Datos	andujargil@map.gob.do	8096823298
36° Jorge Ventura Dilone	Dir. Gral. Auditorías	jventura@camaradecuentas.gob.do	8096823290
37° José Eligio Jaquez Gil	Director Consolidación Estadísticas	jaquezgil@digepres.gob.do	809 687 7121 (265)
38° José Mejía	Dr. Desarrollo e Implementación - MAP	Jose.mejia@map.gob.do	809 682 3298 (293)
39° José Rijo	Proyecto Fortalecimiento Institucional	rrijop@gmail.com	8095352626
40° Juan J. Nodeou	DGDES		809 221 5140
41° Juan Monegro	Dir. Gral. Desarrollo Social	jmonegro@economia.gov.do	8092215140
42° Juan Ventura Diloné	Cámara de Cuentas	jventura@camaradecuentas.gob.do	809 682 3290 (243)
43° Kelvin Suero	Especialista Financiero - BID	kelvins@iadb.org	09 784 6400 (6403)
44° Leoncio Moreno	Técnico en Nómina - Mineduc		809 688 9700

Nombre	Actividad o Cargo	Correo Electrónico	Teléfono
45° Licelott Marte	Presidenta	licelott.marte@codetel.net.do	8096823290
46° Luis Cesar Acosta	Especialista Financiero	cesara@iadb.org	8097846400
47° Luis Trinidad	Dir. Normas y Procedimientos Contables	ltrinidad@digecog.gov.do	8096889101
48° Magaly Castilla	Directora de Gestión de Personal	Magaly.castilla@see.gob.do	809 688 9700
49° Magdalena Lizardo	Análisis Económico Ministerio Economía	magdalenalizardo@hotmail.com	809 221 5140 (3012)
50° Manuel Monegro	Contabilidad Gubernamental - MH	mmonegro@digecog.gov.do	809 686 7187
51° María de Lourdes Cabrera	Oficina de Estudios del Congreso	mdlourdes.cabrera@gmail.com	809 535 2626 (3631)
52° María Marmolejos	Encargada Estadísticas DGA		
53° Maritza Rodríguez	Especialista Financiero	marodriguez@worldbank.org	8095666815
54° Marta Licelott	Cámara de Cuentas		
55° Marta Ramírez	Delegación Unión Europea	Marta.ramirez@ec.europa.eu	809 227 0525
56° Martín Zapata	Dir. Gral. Políticas y Legislación Tributaria	mzapata@hacienda.gov.do	809 687 5131
57° Mery Valerio	Vice-Ministra - Mineduc	Mery.valerio@see.gov.do	809 688 9700
58° Miguel Ceara Asuad	Oficial País	mcearaasuad@worldbank.org	8095666815
59° Miguel Hernández	Dir. Gral. Inversión Pública	mhernandez@economia.gov.do	8092215140
60° Nelson Cabrera	Director de Área	ncabrera@digepres.gob.do	8096877121
61° Norvin Berges	Coordinador de Presupuesto	nberges@digepres.gob.do	8096877121
62° Nouel de la Cruz	Tesorería – Normas y Procedimientos	Ndelacruz@tesoreria.gob.do	809 682 3033 (2854)
63° Odilys Hidalgo	Supervisora Formulación Presupuestos	ohidalgo@digepres.gob.do	8096877121
64° Patricia Guerrero	Dir. Estadísticas Fiscales	pguerrero@creditopublico.gov.do	8096875131
65° Rafael Gómez	Control de Calidad	rgomez@contraloria.gov.do	8096821677
66° Ramón Cabrera	Presupuestos		809 669 1025

Nombre	Actividad o Cargo	Correo Electrónico	Teléfono
67° Ramón Dilepcio Núñez	Cámara de Cuentas		809 669 4088
68° Ramón Sarante	Dir. Planificación Informática	rsarante@contraloria.gov.do	8096821677
70° Raúl Calle	Consultor	raul.calle@sigef.gov.do	8096875131
71° Rodrigo Jaque	UAPF - Economista	rjaque@economia.gov.do	809 688 7000 (3026)
72° Rodrigo Jaque	Unidad de Análisis Económico Social	rjaque@economia.gov.do	8096887000
73° Romeo Ramlakhan	Planificación – Congreso Nacional	r_ramlakhan@yahoo.com	809 535 2626 (3596)
74° Rubén Matías	Analista Consolidación Estadísticas	rmatias@digepres.gob.do	8096877121
75° Ruth de los Santos	Políticas y Legislación Tributaria	rdelossantos@hacienda.gov.do	809 687 5131
76° Simon Lizardo	Dir. General	slizardo@contraloria.gov.do	8096821677
77° Soraya Suárez	Minsalud - Planificación		
78° Togarma Rodríguez	Minsalud – Recursos Humanos		
79° Virginia Bello	Análisis de Mercado	vabello@creditopublico.gov.do	8096875131
80° William Bass	Asistente Administrativo	wbass@digepres.gov.do planificacion.sistemasalud@sespas.gov.do	809 687 7121 (264)
81° Yudelka Arrendel	Dir. Planificación de Sistemas de Salud	gov.do	8095674949
82° Yolanda Puesán	DIGEPRES		
83° Gilda Solano	Centro de Estudios Bonó		
84° Mariana Barrenese	Centro de Estudios Bonó		

Anexo 6. Comentarios del Secretariado PEFA al primer informe

This note sets out the PEFA Secretariat's comments on the PEFA PFM Assessment 2010 for República Dominicana. We are grateful for the opportunity to present our comments, which address the following questions:

1. Is the requisite background information for the assessment adequately included?
2. Have the standard indicators been used (with or without modification)?
3. Are the indicators correctly applied or interpreted?
4. Is sufficient evidence provided for all aspects of each indicator? If not, what is missing?
5. Is the information specific, presented clearly and used correctly?
6. Is the scoring methodology correctly chosen and applied?
7. Is the scoring correct, on the basis of the information provided?
8. Are there any specific features of the country's PFM system that result in a mismatch with the definition or calibration of the indicators (constitutional arrangements, system heritage)?
9. Have the indicator-related information and ratings as well as other relevant information been combined in an analysis that highlights the main strengths and weaknesses of the PFM system and indicates priorities for reform?

Our comments do not consider if the data/information presented in the report is likely to be correct and we can only judge the correctness of scoring on the basis of the evidence actually presented.

Overall impression

This is a repeat assessment carried out in July and August 2010 by a team of 3 experts on behalf of the Dominican Government, remaining unclear who amongst partners is the lead donor and who is in charge of the quality assurance process.

Although the structure of the report roughly follows the standard outline of a PFM-PR, the PEFA methodology, especially the repeat assessment methodology, appears not to be understood, likely because of no prior experience in PEFA evaluations by the assessors team, and albeit the PEFA Secretariat stressed this point in its comments to the TORs⁽⁴⁷⁾. Therefore its application to evaluate PFM systems and sub-systems did not work out well. A section (IV) compares both PEFA evaluations (2007 and 2010) but basically tracking progress between the two evaluations was not possible due to the uncertainty in evaluating performance for most of PFM areas in 2010.

In addition the overall analysis and narrative presented in the report for most of the indicators (and related dimensions) are incomplete and weak. There are generally not enough

⁴⁷ TdR para una evaluación PEFA - República Dominicana - Sin data, recibido el 9 de Abril de 2010 - Comentarios de la Secretaria del PEFA, 14 de Abril de 2010

explanation on PI or dimensions, and no or very poor conclusion after each indicator, so rating is not clearly justified. Aggregation of dimensions is not shown, missing the usual frame which summarizes the findings. Instead of it, a conclusion by each of the 6 dimensions after the corresponding group of PIs is provided, with no added value compared to the analysis made before by each PI. However, according to the methodology, this should be done in the summary. Moreover the evaluation lacks rigor and consistency.

Section IV on on-going and planned reforms is missing.

In conclusion the overall results of the evaluation are a bit disappointing at that stage and not adding much value to the previous 2007 PEFA evaluation.

General observations

Only a very few PI can be stated as relevantly scored. Among numerous problems, the following can be mentioned:

- Score are not adequately justified. Explanation at the level of each dimension or indicator is too short. There are very few figures produced. The report mainly describes the institutional frame, but does not comment results. Many indicators need additional evidence or clarification. In particular, triangulation with non-government sources would have strengthened the evidence basis of the assessment.
- There is no summary of justification at the end of each score analysis (usually reports include a frame summarizing the justifications at the end of each PI analysis).
- PIs are mostly over evaluated, despite no or insufficient evidence.
- There is confusion on the period to be examined. If yes 3 years for the first set of indicators, it should be only the last fiscal year for many others. The report seems to take in account the last 3 years for all indicators.

In addition:

- Years under review (2007-2009) and currency should be indicated on beginning.
- Acronym's list p.4 is incomplete (e.g. CGC, SINACI...) and acronym DUE is wrongly translated.

Introduction

Introduction fits globally with the PEFA methodology. As an example, the purpose of the report is clearly given as baseline for tracking progress over time, better use of resources, dialog with donors (for GBS). Thus, indications like donors arrangement, organizational arrangements are mentioned too quickly. As an example, although EUD is presented as funding the assessment, it is not said who is the lead donor and who the bilateral donors are. The team of assessors is presented in a footnote. Time used for the work is not mentioned.

Section 2 - Background information

This Section describes quite well the country economic situation and budgetary outcomes which contributes to the understanding of trends in fiscal performance and allocation of resources. However, some usual and useful information is missing and the report would

benefit from details on institutional arrangement, division of responsibilities within MoF. The reference to the old Stand By (2005) is not useful at this point. The Macroeconomic data cover the period 2004-2006 as well as items of the public sector, but up to date data would have been of interest.

Section 3 – Assessment of PFM systems, processes and institutions

This section follows more or less the structure contained in the Framework document. 31 standard indicators are used.

It would be advisable to subdivide the narrative for each indicator into three parts (i) evidence for the rating given (ii) comparison to the 2007 assessment (iii) recent/ongoing reforms which cannot yet provide a firm basis for rating the indicator but which indicate expected improvements in the near future.

As said before, there is not substantial enough evidence provided for most indicators. So we have specific observations on the need for additional evidence to support the scoring as well as on the correspondence between evidence provided and score given for many individual indicators, as highlighted in the table below.

Indicator	Comments on the rating
PI-1	<p>For this indicator, in only one (2009) of the three years under consideration (2007, 2008 and 2009), the actual expenditures deviated from budgeted expenditures by more (19.6%) than an amount equivalent to 10% of budgeted expenditure. The score for this situation cannot be A.</p> <p>Score should be reviewed and corrected.</p>
PI-2	<p>The information used to score this indicator (<i>Cuadro 1</i>, 2nd and 3rd row page 26 or the one in annex, first table page 88) is not the right information. Therefore the score B assigned is not the right score. The table in annex called <i>Resultados de la Matriz</i> (page 92) based on the preceding tables for 2007, 2008 and 2009 provides the right information on the variances and on the differences of the variances in variance composition. The right information (3rd column of this table) indicates that these differences were 19.8% in 2007, 18.6% in 2008 and 22.0% in 2009 respectively. Based on this information the score for this indicator is D (not B).</p> <p>Score as well as <i>Cuadro 1</i> (2nd and 3rd row) and the 1 table (2nd and 3rd row) in annex should be reviewed and corrected</p>
PI-3	<p>Appears correctly scored on the basis of adequate information.</p> <p><u>Note:</u> It would be good to explain why revenue performance was so low in 2009 and which sectors were affected in the case of the Dominican Republic. This is a universal (or almost) phenomenon as a result of the</p>

Indicator	Comments on the rating
	world economic crisis.
PI-4	<p>Score A for (i) is evidenced. However the concepts of <i>atrasos de pagos y pagos pendientes</i> need to be differentiated and clarified. Los <i>saldos de atrasos</i> in the 3rd column of <i>Cuadro 3</i> are <i>pagos pendientes</i> and not <i>atrasos de pagos</i>. They will become arrears if not paid at the due date at the beginning of the new year (but they are paid). This is not an issue here for the score because the amounts are lower than 2%.</p> <p>Score B for ii) is uncertain and the dimension is not really dealt with. The text refers exclusively to the text of the previous PEFA evaluation (2007) which may not be wrong in 2010 but it needs to be completed and updated. The new text should establish whether data for monitoring the stock of expenditure payment arrears are available or not.</p> <p>Overall score for PI-4 is uncertain and to be reviewed based on above notes</p> <p><u>Note:</u> It would be useful to have a definition of arrears.</p>
PI-5	<p>It is not said if at least 10 main COFOG functions are in use. Classification is not equivalent to international standards in use. It is based on the 1993 UN system and 2001 FMI manual. FMI standards could be reached in 2011 (which means they are not yet available). The narrative indicates that: « <i>en los últimos tres años, la clasificación del presupuesto se basa en el documento Manual de clasificadores presupuestarios del sector público, el cual esta basado en el MEFP del FMI de 2001</i>». but it is also said «...<i>se ha iniciado un proceso para homologar los clasificadores presupuestarios con los estándares del FMI...</i>» This is contradictory.</p> <p>Rating uncertain.</p>
PI-6	<p>The indicator should refer to the last budget approved by Parliament (2010). A C was assigned to this indicator meaning that only 3 or 4 of the 9 information benchmarks required were fulfilled. The benchmarks that are fulfilled are not clearly indicated in the narrative (also in relation to the application of Law no 423-06, Art 36).A frame clearly indicating YES or NO for each benchmark would be helpful. Therefore there is not enough evidence to score.</p> <p>Rating uncertain.</p>
PI-7	<p>What is extra budgetary should not be based on local definitions and the indicator should deal with unreported government operations. NB Definition of extrabudgetary vary with institution (at least 3 described in the report).</p> <p>(i) was not scored because data unavailable.</p> <p>(ii) Although some efforts made, there is no centralization of resources</p>

Indicator	Comments on the rating
	<p>and no reports. Many operations are not involved. C can be given to that dim.</p> <p>Final score for PI-7 is not C but NS (or uncertain at this point) and to be reviewed based on above notes</p>
PI-8	<p>For (i) and for the score B no proportion of the transfers of the horizontal allocation is given in the narrative. It seems though that 100% (or almost) are referred to. In this case an A should be assigned. This should be confirmed</p> <p>(ii) correctly evidenced</p> <p>(iii) the report mention some information by a small percentage of local authorities given by SN authorities, but not on sectoral categories, so cannot be rated A</p> <p>Overall uncertain.</p>
PI-9	<p>There is no monitoring at all, so (ii) cannot be rated C.</p> <p>Overall uncertain</p>
PI-10	<p>The indicator is not dealt with and the score has been assigned without establishing the number of elements of information accessible to the public (from 6). It only mentions some web pages and a fully inefficient control of contract.</p> <p>Final score uncertain and to be reviewed</p>
PI-11	<p>For (i) the last budget approved by the legislature (2010) should be the reference. In addition more clarifications and evidence are needed in order to establish the time available to MDA after receiving the budget circular to prepare their estimates. If 7 days (or about) are confirmed for the 2010 budget the D is then evidenced</p> <p>For (ii) the last budget approved by the legislature (2010) should be the reference also. Had the circular for this budget ceilings approved by cabinet? When did the approval take place? Before MDAs had completed their submissions? The B for this dimension is not at all evidenced.</p> <p>C for (iii) correctly evidenced (It would have been better though to consider the budgets for 2008, 2009 and 2010).</p> <p>Final score for PI-11 uncertain and to be reviewed based on above notes</p>
PI-12	<p>C for (i) correctly evidenced</p> <p>For (ii) if the DSA carried out by the IMF was accepted by the Government (and very likely carried out by data provided by the Government) then this can be considered as fulfilled and the dimension can be evaluated.</p> <p>D for (iii) correctly evidenced</p>

Indicator	Comments on the rating
	<p>D for (iv) is only justified if the budget process is divided into two distinct separated processes, one for the operating budget and one for the investment budget with no recurrent cost estimates being shared.</p> <p>Overall score for PI-12 uncertain and to be reviewed based on above notes.</p>
PI-13	<p>(i) A not enough evidenced because it is not said whether legislature and procedure are comprehensive. In addition an A requires discretionary powers of the entities involved to be strictly limited.</p> <p>(ii) The A requires tax payers to have access on tax liabilities and administrative procedures for <u>all</u> major taxes. Is this the case or are only <u>some</u> of the major taxes concerned?</p> <p>(iii) For this dimension and in order to assign an A, the description of the existing system is not enough. The existing system must be transparent with appropriate check and balances. In addition it must be effective and operate with satisfactory access and fairness, and its decision must be promptly acted upon. From the narrative provided, this does not appear to be the case. The evidence provided for an A is not enough.</p> <p>Scores of the 3 dimensions uncertain and score of the indicator uncertain. Overall score for PI-13 to be reviewed based on above notes.</p>
PI-14	<p>A for (i) not enough evidenced. In fact the data base should be complete and the direct linkages to other relevant government registration systems and financial sector regulations should be comprehensive. This does not appear to be the case. The score is uncertain.</p> <p>A for (ii) not enough evidenced. It is not said with which consistency the penalties are administered. Score uncertain</p> <p>A for (iii) not enough evidenced. What are the taxes covered in the Plan and/or is the plan comprehensive and documented? Score uncertain</p> <p>Score for PI-14 uncertain and to be reviewed based on above notes for (i), (ii) and (iii)</p>
PI-15	<p>Appears correctly scored on the basis of adequate information.</p>
PI-16	<p>For (i) and (ii) B correctly evidenced;</p> <p>For (iii) B is not enough evidenced? In fact the narrative is too general and does not really deal with the dimension. Following elements should be dealt with: How many in-year adjustments to budget are there? How significant are they (to the extent possible a quantitative data should be provided: amount of the adjustments divided by total expenditures)? Are the adjustments done transparently? Score B uncertain</p> <p>Score for PI-16 uncertain and to be reviewed based on above note</p>

Indicator	Comments on the rating
	for (iii)
PI-17	<p>For (i) B correctly evidenced.</p> <p>B for (ii) is not enough evidenced. The evidence provided indicates that reconciliation of only 442 accounts under Treasury control occurs daily. Do we mean consolidation because the dimension is about consolidation not reconciliation? Notwithstanding given that there is no calculation of cash balances and no consolidation for 6000 accounts not controlled by Treasury, the actual does <u>not</u> allow the consolidation of only few bank balances (7 to 8% of total bank accounts)</p> <p>(iii) A correctly evidenced</p> <p>Overall score for PI-17 uncertain and to be reviewed based on above notes for (ii)</p>
PI-18	<p>For (i) for all the entities that are outside the SASP it is not clear what the situation is (?). The narrative speaks of « ...<i>serias deficiencias</i>...» but this is very general. Score B uncertain</p> <p>For (ii) Delays can reach years which means D, not C. The sentence before last («<i>La facultad de introducir cambios</i>...») belongs to (iii)</p> <p>For (iii) and for the controls described the score should be higher than C.</p> <p>(iv) C enough evidenced</p> <p>Overall score for PI-18 uncertain and to be reviewed</p>
PI-19	<p>D for (i) correctly evidenced</p> <p>For (ii) there is not enough evidence for assigning an A. The justification for less competitive methods must be presented in a clearer fashion. In addition the justification must be based on clear regulatory requirement. A uncertain</p> <p>For (iii) the process has been presented as it is in the law. The narrative does not say whether the existing complaints mechanism for procurement is operative or not. A is not justified and final score is uncertain.</p> <p>Overall score for PI-19 uncertain and to be reviewed based on above notes for (ii) and (iii)</p>
PI-20	<p>B for (i) is uncertain because not enough evidenced. The description of control mechanism is not comprehensive enough. How effectively the expenditure commitment controls in place limit commitments to actual cash availability and approved budget allocations? What are the types of expenditures covered by these controls? Score is uncertain.</p> <p>For (ii), it appears that other internal control rules are deficient. This would justify a C.</p> <p>A for (iii) is not all evidenced. The narrative speaks of improved</p>

Indicator	Comments on the rating
	<p>compliance due to SIGEF but how high is this compliance. How significant is the use of simplified or emergency procedures? Score uncertain Score for PI- 20 uncertain and to be reviewed based on above notes for (i) and (iii)</p>
PI-21	<p>(i) And (iii) correctly evidenced. (ii) Has been partially dealt with. Who receives the reports? C uncertain Score for PI- 20 uncertain and to be reviewed based on above notes for (ii)</p>
PI-22	<p>For (i) the score B appears to be adequate and there is enough evidence. Reference to PI-17 is not appropriate and should be avoided because PI-17 (ii) is about consolidation (not conciliation). For (ii) A is not enough evidenced? Suspense accounts are not dealt with and the time is not indicated when conciliation for advance account occurs. Final score for PI-22 uncertain and to be reviewed</p>
PI-23	<p>A not sufficiently evidenced. The indicator deals with front line delivery services (<i>unidad de prestación de servicios</i>). The <i>unidades educativas o regionales</i> that are dealt with are not the same thing than <i>unidades de prestación de servicios</i>. Final score for PI-23 uncertain and to be reviewed</p>
PI-24	<p>Appears correctly scored on the basis of adequate information.</p>
PI-25	<p>For (i) a C is not justified. There is no indication on the content of annual execution reports prepared by DIGEPRESS. The annual report prepared by DIGECOB is not fully equivalent to the financial statements (no balance of assets and liability, no accrual account). For (ii) an A is not justified. Nothing is said about the annual execution report prepared by DIGEPRESS? Again the annual report prepared by DIGECOB is not fully equivalent to the financial statements. For (iii) B is not justified since international accounting standards are not applied. Final score for PI-25 uncertain and all 3 dimensions to be reviewed</p>
PI-26	<p>For (i) C is not enough evidenced. The narrative does not indicate the % of total expenditures of Central Government entities that are audited. 50% are required to assign a C. In addition information on nature of audit performed is incomplete The score is uncertain. (ii) Correctly evidenced (iii) No evidence of follow up so to be rated D Overall uncertain and (i) to be reviewed</p>
	<p>(i) and (ii) are not dealt with and there is no relationship between the</p>

Indicator	Comments on the rating
PI-27	<p>narrative and the score.</p> <p>For (iii) D correctly evidenced.</p> <p>(iv) For an A to be assigned rules for in-year amendments must be consistently respected. Is it the case?</p> <p>Overall score for PI-27 uncertain to be reviewed.</p>
PI-28	<p>Appears correctly scored on the basis of adequate information.</p>
D-1	<p>(i) Figures are missing. How much of the total GBS the 3 main donors mentioned represent? What is the total amount? With the rough indications given, score should be D, not B as for 2 years out of 3 difference was more than 15%</p> <p>For (ii) A not evidenced. This dimension should be assessed on the basis of the <u>quarterly</u> distribution of actual budget support inflows compared to the distribution according to the agreed plan. The weighted disbursement delay would be calculated as the percent of funds delayed multiplied by the number of quarters of the delay (Please refer to Blue Book-PEFA Manual, page 50 in English version and page 71 in Spanish version, and Excel model on PEFA Web site). If this information is not available then the dimension cannot be scored (the indicator either).</p> <p>Overall uncertain</p>
D-2	<p>B for (i) not enough evidenced. The narrative is too general and should refer to the most important donors one by one and assess the dimension.</p> <p>(ii) Not scored.</p> <p>Final score for (i) uncertain. Indicator not scored</p>
D-3	<p>For the evaluation of this indicator only the last completed FY should be taken into consideration (2009). The information for previous years may be useful but it is irrelevant for evaluating the indicator.</p> <p>If 2009 is used as last FY for which information is available, it is indicated that IDB/BID provided US \$ 449 million in budget support (no other agency provided budget support). If this amount represents 92% of total aid provided to the DR in 2009 (?) then the score is A and not C. The narrative should provide details on how the 92% was calculated. . It seems that assessors took only in account budget support, when projects should be also considered.</p> <p>C not enough evidenced (and/or wrong score based on evidence provided)</p>

Section 4 – Government Reform Process

This section, which should describe the recent and ongoing reforms and future prospects, is missing, although some remaining challenges are highlighted.

Summary Assessment

A summary assessment is provided. However given the uncertainty of the scores for the 2010 evaluation it does not reflect the reality in PFM performance.

There is a no section in the summary on implications for budget outcomes.

PEFA Secretariat
August 24, 2010

Anexo 7. Comentarios del Secretariado PEFA al segundo informe

Assessment of response to the PEFA Secretariat comments of August 24, 2010

This note provides a follow up to the PEFA Secretariat comments of August 24, 2010 on the Draft Report of the PEFA assessment of the **República Dominicana (August 2010)**. It assesses the changes made to the draft following the Secretariat's comments (but does not address issues raised by peer reviewers) in the *draft final (October 12, 2010)*. All of the suggested improvements of August 24 are listed in the tables below along with our corresponding assessment of the response.

Preliminary note: The draft final (borrador final) was sent to the Secretariat without any formal response to its comments. So Task team's response is deducted from the text itself.

Overall impression

Secretariat Comment	Task Team's response	Further Comment
This is a repeat assessment carried out in July and August 2010 by a team of 3 experts on behalf of the Dominican Government, remaining unclear who amongst partners is the lead donor and who is in charge of the quality assurance process.	A new consultant fully experienced with PEFA methodology was contracted to improve the quality of the report and to tackle the existing deficiencies. One member of former team worked with him. A new field mission by the team leader took place during 3 weeks, for discussing comments received from Government, PEFA Secretariat and partners. Additional documentation and evidence was required by the expert during this time.	Full response.
Although the structure of the report roughly follows the standard outline of a PFM-PR, the PEFA methodology, especially the repeat assessment methodology, appears not to be understood, likely because of no prior experience in PEFA evaluations by the assessors team, and albeit the PEFA Secretariat stressed this point in its comments to the TORs ⁽⁴⁸⁾ .	The result is a significantly better product. Tracking progress over time is much clearer and quality has improved. Assessors presented it at the end of the report in an extended annex, when	Full response.

⁴⁸ TdR para una evaluación PEFA - República Dominicana - Sin data, recibido el 9 de Abril de 2010 - Comentarios de la Secretaria del PEFA, 14 de Abril de 2010

Therefore its application to evaluate PFM systems and sub-systems did not work out well. A section (IV) compares both PEFA evaluations (2007 and 2010) but basically tracking progress between the two evaluations was not possible due to the uncertainty in evaluating performance for most of PFM areas in 2010.	methodology recommends to do it also PI after PI. Nevertheless justification is highly more adequate and extensive.	
In addition the overall analysis and narrative presented in the report for most of the indicators (and related dimensions) are incomplete and weak. There are generally not enough explanation on PI or dimensions, and no or very poor conclusion after each indicator, so rating is not clearly justified. Aggregation of dimensions is not shown, missing the usual frame which summarizes the findings. Instead of it, a conclusion by each of the 6 dimensions after the corresponding group of PIs is provided, with no added value compared to the analysis made before by each PI. However, according to the methodology, this should be done in the summary. Moreover the evaluation lacks rigor and consistency.	Evidenced has been reorganized, extended and rewritten in most cases. A heading box summarizes clearly justification for rating. Intermediary conclusions have been removed, which makes the overall reading easier. It can be said that rigor and consistency initially missing in the 1 st draft have been successfully recovered.	Full response.
Section IV on on-going and planned reforms is missing.	Section added, see below.	Full response.
In conclusion the overall results of the evaluation are a bit disappointing at that stage and not adding much value to the previous 2007 PEFA evaluation.	The important input of the 2 rewriters results in a substantially much better product, consistent with the PEFA methodology, well documented and evidenced, and much easier to understand. Progress made since 2007 and remaining challenges are clearly identified. In other words, this revised assessment is in line with PEFA methodology and should be useful to all partners, and especially to RD Government.	Full response.

General observations

Secretariat Comment	Task Team's response	Further Comment
<p>Only a very few PI can be stated as relevantly scored. Among numerous problems, the following can be mentioned:</p> <ul style="list-style-type: none"> Score are not adequately justified. Explanation at the level of each 	<ul style="list-style-type: none"> Most indicators were revised and/or rewritten. Justification is provided indicator by indicator 	Full response.

<p>dimension or indicator is too short. There are very few figures produced. The report mainly describes the institutional frame, but does not comment results. Many indicators need additional evidence or clarification. In particular, triangulation with non-government sources would have strengthened the evidence basis of the assessment.</p> <ul style="list-style-type: none"> • There is no summary of justification at the end of each score analysis (usually reports include a frame summarizing the justifications at the end of each PI analysis). • PIs are mostly over evaluated, despite no or insufficient evidence. • There is confusion on the period to be examined. If yes 3 years for the first set of indicators, it should be only the last fiscal year for many others. The report seems to take in account the last 3 years for all indicators. <p>In addition:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Years under review (2007-2009) and currency should be indicated on beginning. • Acronym's list p.4 is incomplete (e.g. CGC, SINACI...) and acronym DUE is wrongly translated. 	<p>and dimension by dimension.</p> <ul style="list-style-type: none"> • PIs scoring has been revised. • Summary is provided in a heading box. • Scoring appears now adequate in quite all cases, at least supported by evidence and explanations. • Time frame is adequately used. • First pages have been reviewed, basic information is provided. • Acronyms' list reviewed and extended. 	
--	---	--

Section 1 – Introduction

Secretariat Comment	Task Team's response	Further Comment
<p>Introduction fits globally with the PEFA methodology. As an example, the purpose of the report is clearly given as baseline for tracking progress over time, better use of resources, dialog with donors (for GBS). Thus, indications like donors arrangement, organizational arrangements are mentioned too quickly. As an example, although EUD is presented as funding the assessment, it is not said who is the lead donor and who the bilateral donors are. The team of assessors is presented in a footnote. Time used for the work is not mentioned.</p>	<p>All requested information is now provided. Box after table of content and new paragraph in introduction describe revision process.</p>	<p>Full response.</p>

Section 2 – Background information

Secretariat Comment	Task Team's response	Further Comment
This Section describes quite well the country economic situation and budgetary outcomes which contributes to the understanding of trends in fiscal performance and allocation of resources. However, some usual and useful information is missing and the report would benefit from details on institutional arrangement, division of responsibilities within MoF. The reference to the old Stand By (2005) is not useful at this point. The Macroeconomic data cover the period 2004-2006 as well as items of the public sector, but up to date data would have been of interest.	This section was reshaped and is now fully in line with the recommended structure of a PMF report. Data are updated, legal and institutional framework well described.	Full response.

Section 3 – Assessment of PFM systems, processes and institutions

Secretariat Comment	Task Team's response	Further Comment
This section follows more or less the structure contained in the Framework document. 31 standard indicators are used.	In line with methodology.	Full response.
It would be advisable to subdivide the narrative for each indicator into three parts (i) evidence for the rating given (ii) comparison to the 2007 assessment (iii) recent/ongoing reforms which cannot yet provide a firm basis for rating the indicator but which indicate expected improvements in the near future.	Basically well done; unfortunately no tracking by each indicator.	Full response.
As said before, there is not substantial enough evidence provided for most indicators. So we have specific observations on the need for additional evidence to support the scoring as well as on the correspondence between evidence provided and score given for many individual indicators, as highlighted in the table below.	Substantial improvement in justification as said above.	Full response.

PI	Secretariat Comment	Task Team's response	Further Comment
PI-1	For this indicator, in only one (2009) of the three years under consideration (2007, 2008 and 2009), the actual expenditures deviated from budgeted	Score recalibrated from A to C. Frame and figures revised.	Full response.

	<p>expenditures by more (19.6%) than an amount equivalent to 10% of budgeted expenditure. The score for this situation cannot be A. Score should be reviewed and corrected.</p>		
PI-2	<p>The information used to score this indicator (<i>Cuadro 1</i>, 2nd and 3rd row page 26 or the one in annex, first table page 88) is not the right information. Therefore the score B assigned is not the right score. The table in annex called <i>Resultados de la Matriz</i> (page 92) based on the preceding tables for 2007, 2008 and 2009 provides the right information on the variances and on the differences of the variances in variance composition. The right information (3rd column of this table) indicates that these differences were 19.8% in 2007, 18.6% in 2008 and 22.0% in 2009 respectively. Based on this information the score for this indicator is D (not B).</p> <p>Score as well as Cuadro 1 (2nd and 3rd row) and the 1 table (2nd and 3rd row) in annex should be reviewed and corrected</p>	<p>Score recalibrated from B to C. 2 new frames.</p>	<p>Full response.</p>
PI-3	<p>Appears correctly scored on the basis of adequate information. <u>Note:</u> It would be good to explain why revenue performance was so low in 2009 and which sectors were affected in the case of the Dominican Republic. This is a universal (or almost) phenomenon as a result of the world economic crisis.</p>	<p>Score recalibrated from A to B. Explanation given.</p>	<p>Full response.</p>
PI-4	<p>Score A for (i) is evidenced. However the concepts of <i>atrasos de pagos y pagos pendientes</i> need to be differentiated and clarified. Los <i>saldos de atrasos</i> in the 3rd column of <i>Cuadro 3</i> are <i>pagos pendientes</i> and not <i>atrasos de pagos</i>. They will become arrears if not paid at the due date at the beginning of the new year (but they are paid). This is not an issue here for the score because the amounts are lower than 2%.</p> <p>Score B for ii) is uncertain and the dimension is not really dealt with. The text refers exclusively to the text of the previous PEFA evaluation (2007) which may not be wrong in 2010 but it needs to be completed and updated. The new text should establish whether data for monitoring the stock of expenditure payment arrears are available or not.</p> <p>Overall score for PI-4 is uncertain and to be reviewed based on above notes</p> <p><u>Note:</u> It would be useful to have a definition of arrears.</p>	<p>Score recalibrated from A to B+. (i) Definition of arrears given. (ii) Information improved.</p>	<p>Full response.</p>
PI-5	<p>It is not said if at least 10 main COFOG functions are in use. Classification is not equivalent to international standards in use. It is based on the 1993 UN system and 2001 FMI manual. FMI standards could be reached in 2011</p>	<p>Score no change.</p>	<p>Partial response.</p>

	(which means they are not yet available). The narrative indicates that: « <i>en los últimos tres años, la clasificación del presupuesto se basa en el documento Manual de clasificadores presupuestarios del sector público, el cual esta basado en el MEFP del FMI de 2001</i> ». but it is also said «...se ha iniciado un proceso para homologar los clasificadores presupuestarios con los estándares del FMI...» This is contradictory. Rating uncertain.	It is still not said if at least 10 main COFOG functions are in use, but evidence is more concise and more convincing.	
PI-6	The indicator should refer to the last budget approved by Parliament (2010). A C was assigned to this indicator meaning that only 3 or 4 of the 9 information benchmarks required were fulfilled. The benchmarks that are fulfilled are not clearly indicated in the narrative (also in relation to the application of Law no 423-06, Art 36).A frame clearly indicating YES or NO for each benchmark would be helpful. Therefore there is not enough evidence to score. Rating uncertain.	Score: no change. Much clearer, frame introduced as requested.	Full response.
PI-7	What is extra budgetary should not be based on local definitions and the indicator should deal with unreported government operations. NB Definition of extrabudgetary vary with institution (at least 3 described in the report). (i) was not scored because data unavailable. (ii) Although some efforts made, there is no centralization of resources and no reports. Many operations are not involved. C can be given to that dim. Final score for PI-7 is not C but NS (or uncertain at this point) and to be reviewed based on above notes	Score recalibrated from C to B. (i) Evidence brought and dim scored (B). (ii) B maintained based on evidence.	Full response.
PI-8	For (i) and for the score B no proportion of the transfers of the horizontal allocation is given in the narrative. It seems though that 100% (or almost) are referred to. In this case an A should be assigned. This should be confirmed (ii) correctly evidenced (iii) the report mention some information by a small percentage of local authorities given by SN authorities, but not on sectoral categories, so cannot be rated A Overall uncertain.	Overall score recalibrated from B to C; (dim (i) from B to A and dim (iii) from A to D. Dim (i) evidence is clear Dim (iii) it is clearly said that SIGEF has not a module to classify and consolidate SN data.	Full response.
PI-9	There is no monitoring at all, so (ii) cannot be rated C. Overall uncertain	Overall score does not change, but dim (i) recalibrated from D to B and dim (ii) from C to D.	Partial response.

		Weakness of monitoring by central Gov. Much more justified, thus dim (i) B means all major AGAs/PEs submit reports. It is said 31 do. What proportion of total does it represent? Is appears than consolidation is done for IMF, it should be clearer and said if relevant.	
PI-10	The indicator is not dealt with and the score has been assigned without establishing the number of elements of information accessible to the public (from 6). It only mentions some web pages and a fully inefficient control of contract. Final score uncertain and to be reviewed	Score: no change. Now well justified.	Full response.
PI-11	For (i) the last budget approved by the legislature (2010) should be the reference. In addition more clarifications and evidence are needed in order to establish the time available to MDA after receiving the budget circular to prepare their estimates. If 7 days (or about) are confirmed for the 2010 budget the D is then evidenced For (ii) the last budget approved by the legislature (2010) should be the reference also. Had the circular for this budget ceilings approved by cabinet? When did the approval take place? Before MDAs had completed their submissions? The B for this dimension is not at all evidenced. C for (iii) correctly evidenced (It would have been better though to consider the budgets for 2008, 2009 and 2010). Final score for PI-11 uncertain and to be reviewed based on above notes	Overall score recalibrated from C to B; dim (i) from B to A and dim (iii) from A to D. dim (i) justification given. dim (iii) dates given for last 3 FY, showing criteria for B fulfilled.	Full response.
PI-12	C for (i) correctly evidenced For (ii) if the DSA carried out by the IMF was accepted by the Government (and very likely carried out by data provided by the Government) then this can be considered as fulfilled and the dimension can be evaluated. D for (iii) correctly evidenced D for (iv) is only justified if the budget process is divided into two distinct separated processes, one for the operating budget and one for the investment budget with no recurrent cost estimates being shared. Overall score for PI-12 uncertain and to be reviewed based on above notes.	Overall score recalibrated from C to B; dim (ii) from B to A and dim (iv) from D to C. dim (ii) as suggested by SC. dim (iv) made clear.	Full response.
	(i) A not enough evidenced because it is not said whether legislature and	Score: no change.	Partial response.

PI-13	<p>procedure are comprehensive. In addition an A requires discretionary powers of the entities involved to be strictly limited.</p> <p>(ii) The A requires tax payers to have access on tax liabilities and administrative procedures for <u>all</u> major taxes. Is this the case or are only <u>some</u> of the major taxes concerned?</p> <p>(iii) For this dimension and in order to assign an A, the description of the existing system is not enough. The existing system must be transparent with appropriate check and balances. In addition it must be effective and operate with satisfactory access and fairness, and its decision must be promptly acted upon. From the narrative provided, this does not appear to be the case. The evidence provided for an A is not enough.</p> <p>Scores of the 3 dimensions uncertain and score of the indicator uncertain. Overall score for PI-13 to be reviewed based on above notes.</p>	<p>dim (i) clarified.</p> <p>dim (ii) change only made in the heading box, but stating clearly that major taxes are dealt with – thus still not says <u>all</u> major taxes.</p> <p>dim (iii) no change made. No statement on effectiveness given (could have been checked with civil society).</p>	
PI-14	<p>A for (i) not enough evidenced. In fact the data base should be complete and the direct linkages to other relevant government registration systems and financial sector regulations should be comprehensive. This does not appear to be the case. The score is uncertain.</p> <p>A for (ii) not enough evidenced. It is not said with which consistency the penalties are administered. Score uncertain</p> <p>A for (iii) not enough evidenced. What are the taxes covered in the Plan and/or is the plan comprehensive and documented? Score uncertain</p> <p>Score for PI-14 uncertain and to be reviewed based on above notes for (i), (ii) and (iii)</p>	<p>Overall score recalibrated from A to B+; dim (i) and (iii) from A to B.</p> <p>Dim (i) as suggested by SC. Bank secret does limit control.</p> <p>Dim (ii) adequately evidenced by statement on consistency.</p> <p>Dim (iii) adequately evidenced by mention of taxes covered (revenue, sale) and statement on comprehensiveness (quite 100%).</p>	Full response.
PI-15	Appears correctly scored on the basis of adequate information.	Score: no change.	
PI-16	<p>For (i) and (ii) B correctly evidenced;</p> <p>For (iii) B is not enough evidenced? In fact the narrative is too general and does not really deal with the dimension. Following elements should be dealt with: How many in-year adjustments to budget are there? How significant are they (to the extent possible a quantitative data should be provided: amount of the adjustments divided by total expenditures)? Are the adjustments done transparently? Score B uncertain</p>	<p>Overall core recalibrated from B to C+; dim (iii) from B to C.</p> <p>dim (iii) Answer given (adjustment once a year) and quantitative data provided. Substantially improved</p>	Full response.

	Score for PI-16 uncertain and to be reviewed based on above note for (iii)	NB par 1 after box: last sentence unfinished.	
PI-17	<p>For (i) B correctly evidenced.</p> <p>B for (ii) is not enough evidenced. The evidence provided indicates that reconciliation of only 442 accounts under Treasury control occurs daily. Do we mean consolidation because the dimension is about consolidation not reconciliation? Notwithstanding given that there is no calculation of cash balances and no consolidation for 6000 accounts not controlled by Treasury, the actual does <u>not</u> allow the consolidation of only few bank balances (7 to 8% of total bank accounts)</p> <p>(iii) A correctly evidenced</p> <p>Overall score for PI-17 uncertain and to be reviewed based on above notes for (ii)</p>	<p>Score: no change.</p> <p>dim (ii) is much better evidenced. Some valuation of the accounts is given (although 2007 seems weird)</p>	<p>Full response, [but end of last par. dim (ii) to be confirmed].</p>
PI-18	<p>For (i) for all the entities that are outside the SASP it is not clear what the situation is (?). The narrative speaks of «...serias deficiencias...» but this is very general. Score B uncertain</p> <p>For (ii) Delays can reach years which means D, not C. The sentence before last («La facultad de introducir cambios...») belongs to (iii)</p> <p>For (iii) and for the controls described the score should be higher than C.</p> <p>(iv) C enough evidenced</p> <p>Overall score for PI-18 uncertain and to be reviewed</p>	<p>Overall score unchanged, but dim (i) recalibrated from B to C, dim (ii) and (iii) from C to B.</p> <p>dim (i) recalibrated as suggested. Situation better analyzed.</p> <p>dim (ii) score upgraded instead of downgrading suggestion. As Ministry of Education, which represents about 10% of personnel, did not yet begin to be reformed and is said to have serious dysfunction, how can this be considered as affecting a minority of changes and therefore dim be rated B?</p> <p>dim (iii) upgraded as suggested.</p>	<p>Inadequate response.</p>
PI-19	<p>D for (i) correctly evidenced</p> <p>For (ii) there is not enough evidence for assigning an A. The justification for less competitive methods must be presented in a clearer fashion. In addition the justification must be based on clear regulatory requirement. A uncertain</p> <p>For (iii) the process has been presented as it is in the law. The narrative</p>	<p>Overall score recalibrated from B to C; dim (ii) from A to D.</p> <p>dim (ii) clear statement in line with observation.</p> <p>dim (iii) Though the law itself clearly matches</p>	<p>Full response but dim (iii) still problematic.</p>

	<p>does not say whether the existing complaints mechanism for procurement is operative or not. A is not justified and final score is uncertain.</p> <p>Overall score for PI-19 uncertain and to be reviewed based on above notes for (ii) and (iii)</p>	<p>the criteria, efficiency and timeliness of complain process are not evidenced. The information available tells us that for 2009 there were no complaints. This fact does not allow us to proof whether the existing system works. On the other side that does not mean either that the existing system does not work. It is perhaps too soon to have elements. In that case, the situation being problematic and uncertain, A is unlikely and NS could be a better option.</p>	
PI-20	<p>B for (i) is uncertain because not enough evidenced. The description of control mechanism is not comprehensive enough. How effectively the expenditure commitment controls in place limit commitments to actual cash availability and approved budget allocations? What are the types of expenditures covered by these controls? Score is uncertain.</p> <p>For (ii), it appears that other internal control rules are deficient. This would justify a C.</p> <p>A for (iii) is not all evidenced. The narrative speaks of improved compliance due to SIGEF but how high is this compliance. How significant is the use of simplified or emergency procedures?</p> <p>Score uncertain</p> <p>Score for PI- 20 uncertain and to be reviewed based on above notes for (i) and (iii)</p>	<p>Overall score recalibrated from C+ to C; dim (i) from B to C and dim (iii) from A to C.</p> <p>dim (i) adequately rectified as comprehensiveness is clearly not reached.</p> <p>dim (iii) adequately rectified (simplified/emergency procedures remain a concern)</p>	Full response.
PI-21	<p>(i) And (iii) correctly evidenced.</p> <p>(ii) Has been partially dealt with. Who receives the reports? C uncertain</p> <p>Score for PI- 20 uncertain and to be reviewed based on above notes for (ii)</p>	<p>Overall score unchanged, but dim (i) recalibrated from D to C.</p> <p>dim (i) recalibration is justified by recent revision of CGR strategic plan.</p> <p>dim (ii) wording has been improved. It is said that reports go to MoF.</p>	Full response.
PI-22	<p>For (i) the score B appears to be adequate and there is enough evidence. Reference to PI-17 is not appropriate and should be avoided because PI-17 (ii) is about consolidation (not conciliation).</p> <p>For (ii) A is not enough evidenced? Suspense accounts are not dealt with</p>	<p>Overall score recalibrated from B+ to B; dim (ii) from A to B.</p> <p>dim (i) observation not taken in account</p>	Partial response.

	and the time is not indicated when conciliation for advance account occurs. Final score for PI-22 uncertain and to be reviewed	dim (ii) has been substantially and adequately improved.	
PI-23	A not sufficiently evidenced. The indicator deals with front line delivery services (<i>unidad de prestación de servicios</i>). The <i>unidades educativas o regionales</i> that are dealt with are not the same thing than <i>unidades de prestación de servicios</i> . Final score for PI-23 uncertain and to be reviewed	Score recalibrated from A to C. Short but clear and adequate statement provided.	Full response.
PI-24	Appears correctly scored on the basis of adequate information.	Score: no change.	No response required.
PI-25	For (i) a C is not justified. There is no indication on the content of annual execution reports prepared by DIGEPRES. The annual report prepared by DIGECOB is not fully equivalent to the financial statements (no balance of assets and liability, no accrual account). For (ii) an A is not justified. Nothing is said about the annual execution report prepared by DIGEPRES. Again the annual report prepared by DIGECOG is not fully equivalent to the financial statements. For (iii) B is not justified since international accounting standards are not applied. Final score for PI-25 uncertain and all 3 dimensions to be reviewed	Overall score unchanged, but dim (iii) recalibrated from B to C. dim (i) adequately revised. Content of FS stated. dim (ii) as (i) dim (iii) clearly stated International standards theoretically adopted, but not used in practice.	Full response.
PI-26	For (i) C is not enough evidenced. The narrative does not indicate the % of total expenditures of Central Government entities that are audited. 50% are required to assign a C . In addition information on nature of audit performed is incomplete The score is uncertain. (ii) Correctly evidenced (iii) No evidence of follow up so to be rated D Overall uncertain and (i) to be reviewed	Overall score recalibrated from C+; dim (iii) from C to D. dim (i) adequately rectified (70% of expenditures audited; nature of audit explained). dim (ii) clearly evidenced. No follow up.	Full response.
PI-27	(i) and (ii) are not dealt with and there is no relationship between the narrative and the score. For (iii) D correctly evidenced. (iv) For an A to be assigned rules for in-year amendments must be consistently respected. Is it the case? Overall score for PI-27 uncertain to be reviewed.	Overall score: no change, dim (iv) recalibrated from A to B. dim (i) and (ii) narrative improved. dim (iii) shortly but clearly stated.	Full response.
PI-28	Appears correctly scored on the basis of adequate information.	Score: no change.	No response required.

D-1	<p>(i) Figures are missing. How much of the total GBS the 3 main donors mentioned represent? What is the total amount? With the rough indications given, score should be D, not B as for 2 years out of 3 difference was more than 15%</p> <p>For (ii) A not evidenced. This dimension should be assessed on the basis of the <u>quarterly</u> distribution of actual budget support inflows compared to the distribution according to the agreed plan. The weighted disbursement delay would be calculated as the percent of funds delayed multiplied by the number of quarters of the delay (Please refer to Blue Book-PEFA Manual, page 50 in English version and page 71 in Spanish version, and Excel model on PEFA Web site). If this information is not available then the dimension cannot be scored (the indicator either).</p> <p>Overall uncertain</p>	<p>Overall score recalibrated from B+ to D; dim (i) from B to D and dim (ii) from A to D.</p> <p>dim (i) figures provided, questions answered, narrative improved.</p> <p>dim (ii) shortly and clearly stated (No planning, no monitoring)</p>	Full response.
D-2	<p>B for (i) not enough evidenced. The narrative is too general and should refer to the most important donors one by one and assess the dimension.</p> <p>(ii) Not scored.</p> <p>Final score for (i) uncertain. Indicator not scored</p>	<p>Overall score recalibrated from B to D+; dim (i) from B to D and dim (ii) from NS to B.</p> <p>dim (i) A bit short but much better evidenced.</p> <p>dim (ii) Evidence provided does not allow to rate B. For 2009 (based on Table 14), EU aid represented more than 75% of total project aid and EU reports only annually. Most of bilateral donors report with delays until 4 months. Also, the text is silent on the classification used for reporting. These elements call for a D.</p>	<p>Dim (i) full response</p> <p>Dim (ii) Inadequate response</p>
D-3	<p>For the evaluation of this indicator only the last completed FY should be taken into consideration (2009). The information for previous years may be useful but it is irrelevant for evaluating the indicator.</p> <p>If 2009 is used as last FY for which information is available, it is indicated that IDB/BID provided US \$ 449 million in budget support (no other agency provided budget support). If this amount represents 92% of total aid provided to the DR in 2009 (?) then the score is A and not C. The narrative should provide details on how the 92% was calculated. . It seems that assessors took only in account budget support, when projects should be also considered.</p>	<p>Score recalibrated from C to D.</p> <p>Very short statement without any figures. There is no evidence of what is said. Should be based on concrete data.</p>	No response.

	C not enough evidenced (and/or wrong score based on evidence provided)		
--	--	--	--

Section 4 – Government Reform Process

Secretariat Comment	Task Team's response	Further Comment
This section, which should describe the recent and ongoing reforms and future prospects, is missing, although some remaining challenges are highlighted.	<p>This section is now widely presented. Thus, distinction between subsections 4.1 and 4.2 is not made as suggested by methodology. Elements of information are merged or mixed; some could be taken from Summary assessment, 3.</p> <p>However, overall it gives a quite adequate overview.</p> <p><u>Remark:</u> Subsection 4.2 should describe institutional factors supporting reform planning and implementation. What is presented here appears more as a reform agenda, with recommendations on what to improve.</p>	Full response.

Summary Assessment

Secretariat Comment	Task Team's response	Further Comment
A summary assessment is provided. However given the uncertainty of the scores for the 2010 evaluation it does not reflect the reality in PFM performance.	A new summary has been written, which sounds much better and consistent. It includes an analysis of progress since 2007 assessment.	Full response, in line with methodology.
There is a no section in the summary on implications for budget outcomes.	No section but elements are given through the summary.	Partial response.

**PEFA Secretariat
November 5, 2010**